

Zvláštní zpráva

**Pomoc  
EU Ukrajině**EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lucemburk  
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: [eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx)

Internetová stránka: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.  
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6369-8	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/608983	QJ-AB-16-031-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-6341-4	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/083537	QJ-AB-16-031-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6357-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/91501	QJ-AB-16-031-CS-E

© Evropská unie, 2016

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

*Printed in Luxembourg*

**Zvláštní zpráva**

## **Pomoc EU Ukrajině**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy  
o fungování EU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, jemuž předsedá člen EÚD Karel Pinxten a který se zaměřuje na výdajové oblasti vnější činnost, bezpečnost a spravedlnost. Audit vedl člen EÚD Szabolcs Fazakas a podporu mu poskytovali tajemník jeho kabinetu Márton Baranyi, vyšší manažerka Beatrix Lesiewiczová a prozatímní vyšší manažer Francis Joret, vedoucí úkolu Christian Geoffroy a auditoři Alina Milasiuteová a Balázs Kaszap.



Zleva doprava: B. Kaszap, B. Lesiewiczová, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiuteová, M. Baranyi.

Body

## Zkratky a zkratková slova

I-VIII **Shrnutí**

1-10 **Úvod**

1-3 **Geografické a politické souvislosti**

4-5 **Hospodářská a finanční situace**

6-7 **Rámec spolupráce EU-Ukrajina**

8-10 **Finanční pomoc ze strany EU**

11-25 **Specifický kontext pomoci EU Ukrajině**

11-16 **Nestabilní politická, hospodářská a správní situace znesnadňovala spolupráci mezi EU a Ukrajinou**

11 **Jednání o dohodě o přidružení posílila dialog mezi EU a Ukrajinou**

12-14 **Politická a administrativní nestabilita zpomalila dialog mezi EU a Ukrajinou i pokrok reforem**

15-16 **Komise od roku 2010 stále více zdůrazňuje rizika, která představuje oligarchický systém**

17-22 **Reakce EU na ukrajinskou krizi v roce 2014 byla sice rychlým, avšak nouzovým řešením**

17-18 **Balíček financování Komise z března 2014 sestával především z potenciálních půjček**

19-20 **Komise použila zvláštní opatření, aby krizi na Ukrajině vyřešila rychle**

21-22 **EU zřídila jednorázové struktury, aby byla schopna zvládnout své širší zapojení na Ukrajině**

23-25 **Dárci si sami zajistili lepší koordinaci, neboť ukrajinská vláda tuto oblast nezvládala**

23-24 **Ukrajinská vláda nezvládala koordinaci dárců**

25 **Od roku 2014 je skupina dárců lépe koordinovaná zevnitř**

26-29	<b>Rozsah a koncepce auditu</b>
30-73	<b>Připomínky</b>
30-63	<b>Část I – Účinnost pomoci EU Ukrajině při zlepšování správy veřejných financí a v boji s korupcí</b>
31-37	Dialog mezi EU a Ukrajinou o správě veřejných financí se od roku 2013 výrazně zlepšil, což platí rovněž pro dialog o boji s korupcí od roku 2011
38-44	Koncepce pomoci umožnila pohotové vyplácení, ale vždy dostatečně nezohlednila, jakých reforem je třeba dosáhnout
45-49	Provádění pomoci EU je nyní lépe monitorováno
50-63	Výsledky pomoci EU jsou i nadále nestabilní
64-73	<b>Část II – Účinnost pomoci EU při zlepšování správy v plynárenství a bezpečnost dodávek zemního plynu do EU přes Ukrajinu</b>
65-69	Až do nedávné doby byl dialog mezi EU a Ukrajinou znesnadňován nedůsledným rozhodnutím a přístupem
70	V rané fázi byly podmínky pomoci EU obecné
71-72	Až do roku 2014 chyběly o pomoci EU kvalitní údaje
73	Dopad pomoci EU na plynárenství byl do roku 2014 omezený
74-84	<b>Závěry a doporučení</b>
	<b>Příloha – Prověřované programy</b>
	<b>Odpovědi Komise a ESVČ</b>

# Zkratky a zkratková slova

**CRIS:** Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (*Common Relex Information System*)

**DPH:** Daň z přidané hodnoty

**EBRD:** Evropská banka pro obnovu a rozvoj

**EIB:** Evropská investiční banka

**ENI:** Evropský nástroj sousedství (*European Neighbourhood Instrument*)

**ENPI:** Evropský nástroj sousedství a partnerství (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)

**ESVČ:** Evropská služba pro vnější činnost

**EUAM:** Poradní mise EU pro reformu sektoru civilní bezpečnosti (*European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform*)

**GRECO:** Skupina států proti korupci (*Group of States against Corruption*)

**GRŘ:** Generální ředitelství

**HDP:** Hrubý domácí produkt

**MFA:** Makrofinanční pomoc (*Macro-financial assistance*)

**MMF:** Mezinárodní měnový fond

**OECD:** Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

**PEFA:** Veřejné výdaje a finanční odpovědnost (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

**PIFC:** Vnitřní finanční kontrola ve veřejné správě (*Public Internal Financial Control*)

**SIGMA:** Podpora zlepšení správy a řízení veřejného sektoru (*Support for Improvement in Governance and Management*)

**TACIS:** Technická pomoc pro Společenství nezávislých států a Gruzii (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*)

**UÚK:** Ukrajinská účetní komora



## I

Ukrajina patří k největším a politicky nejvýznamnějším přímým sousedům Evropské unie. V zemi převládají institucionální a politická nestabilita, potíže se správou a hospodářské a finanční problémy. Hospodářské a finanční problémy se výrazně prohloubily konfliktem na východní Ukrajině. Od událostí na Majdanu v roce 2014 však Ukrajina zahájila řadu významných reforem.

## II

Spolupráce mezi EU a Ukrajinou je součástí evropské politiky sousedství a jejího východního rozměru, Východního partnerství. Po dlouhých jednáních bude dohoda o partnerství a spolupráci z roku 1994 v úplnosti nahrazena dohodou o přidružení podepsanou v roce 2014, jakmile tato vstoupí v platnost. Většinu dvoustranné pomoci zajistí evropský nástroj sousedství a partnerství, jež v roce 2014 nahradil evropský nástroj sousedství. Během kontrolovaného období (2007–2015) se finanční pomoc EU skládala z 1,6 miliardy EUR v grantech, z nichž polovina měla podobu rozpočtové podpory, a z makrofinančních půjček ve výši 3,4 miliardy EUR.

## III

V průběhu většiny kontrolovaného období byla účinnost pomoci EU snižována politickou, legislativní a administrativní nestabilitou. Po událostech na Majdanu v roce 2014 spolupráce mezi EU a Ukrajinou postoupila vpřed, avšak problémy, kterým Ukrajina čelí, stále silně ovlivňují reformní proces a rizika, která představují oligarchové, přetrvávají. Reakce EU na ukrajinskou krizi v roce 2014 (balíček na období 2014–2020 ve výši 11,2 miliardy EUR) byla sice rychlým, avšak nouzovým řešením. EU byla schopna rychle a bez předem stanovené strategie přidělit a vyplatit velké množství peněz.

## IV

Cílem auditu bylo posoudit, zda pomoc Komise a ESVČ (Evropské služby pro vnější činnost) byla dobře připravená a přiměřená a zda v období 2007–2015 účinně pomáhala transformovat Ukrajinu v dobře spravovaný stát v oblasti správy veřejných financí a boje s korupcí a také v plynárenství. Rozsah auditu zahrnoval veškerou rozpočtovou podporu EU, programy makrofinanční pomoci zahájené od roku 2007 a finanční nástroje z balíčku Komise zahájeného v roce 2014.

## V

Pomoc EU při přeměně Ukrajiny na dobře spravovaný stát v oblastech uvedených v bodě IV byla celkově vzato částečně účinná.

## VI

Pomoc EU Ukrajině byla částečně účinná a přinesla hmatatelné a udržitelné výsledky ve správě veřejných financí a v boji s korupcí. Správa veřejných financí měla na dialogu mezi EU a Ukrajinou po většinu období 2007–2013 jen malý podíl. Až do roku 2014 se nedostatečné nasazení ukrajinské vlády v reformním procesu projevovalo neúplnými a opožděnými výsledky. Boj s korupcí zesílil díky akčnímu plánu na uvolnění vízového režimu z roku 2011 a dále jej urychlila prohloubená spolupráce po událostech na Majdanu. Reformy sice dostaly v roce 2014 nový impuls, nicméně dosavadní výsledky jsou i nadále nestabilní. V případě politiky boje s korupcí se na výsledky jejího účinného provádění stále čeká. Koncepce programů rozpočtové podpory a makrofinanční pomoci byla ovlivněna určitými nedostatky ve způsobu, jakým byly stanoveny podmínky nebo jakým bylo hodnoceno jejich dodržování. Většina programů rozpočtové podpory na Ukrajině byla navržena tak, aby byla velká část přidělené částky vyplacena na začátku programu, jakmile budou splněny obecné podmínky. Při řešení kritické situace na Ukrajině v roce 2014 se Komise zaměřila na to, aby byla pomoc vyplácena rychle. Provádění pomoci EU bylo z větší části monitorováno účinně. V letech 2011–2013 byly pozastaveny platby rozpočtové podpory, což urychlilo plnění priorit v oblasti správy veřejných financí.

## VII

Pomoc EU Ukrajině byla částečně účinná při zlepšování správy v plynárenství a zajištění bezpečnosti dodávek plynu přes Ukrajinu. Dialog, který EU a Ukrajina vedly o plynárenství, se týkal mnoha různých témat, ale byl ovlivněn nerozhodným přístupem Ukrajiny a rozdíly v názorech zainteresovaných subjektů v EU na zajištění bezpečnosti dodávek plynu přes Ukrajinu do EU. Součástí koncepce zkoumané pomoci EU, jejímž cílem bylo zlepšit správu v plynárenství a bezpečnost dodávek plynu přes Ukrajinu, byly určité podmínky, které byly nejasné a jež bylo obtížné posoudit. V některých případech chyběly při monitorování toho, jak se pomoc EU provádí, kvalitní údaje a zprávy společně předkládané EU a Ukrajinou dostatečně podrobné nevysvětlovaly obtíže, které se v plynárenství objevovaly. Do roku 2014 byl dopad pomoci EU na fungování ukrajinského plynárenství pouze omezený a při zajišťování bezpečnosti dodávek plynu přes Ukrajinu do EU přinášela pomoc smíšené výsledky. Od té doby však bylo dosaženo významných milníků, především byl v dubnu 2015 přijat zákon o plynárenství, který je v souladu s třetím energetickým balíčkem EU.

## VIII

Tato zpráva obsahuje pět doporučení, jak pomoc EU Ukrajině zlepšit.

## Geografické a politické souvislosti

### 01

Ukrajina má rozlohu 603 000 km<sup>2</sup> a v roce 2014 byla domovem 44,3 milionů obyvatel. Země získala plnou nezávislost v roce 1991 s rozpadem Sovětského svazu. Od roku 2004, kdy se Evropská unie rozšířila o země střední a východní Evropy, patří Ukrajina k největším a politicky nejvýznamnějším přímým sousedům Unie.

### 02

V zemi převládá politická a institucionální nestabilita. Od roku 2004 došlo ke třem významným událostem: tzv. oranžové revoluci v roce 2004, prezidentským volbám v roce 2010 (které proběhly převážně demokraticky a pokojně) a revoluci na Majdanu<sup>1</sup> v roce 2014.

### 03

Od počátku roku 2014 je vážně ohrožena územní celistvost Ukrajiny. V průběhu auditu vedla ukrajinská armáda konflikt se separatisty podporovanými Ruskem v některých částech Doněcké a Luhanské oblasti a ruské síly anektovaly krymský poloostrov<sup>2</sup>.

## Hospodářská a finanční situace

### 04

Ukrajina má od doby, kdy v roce 1991 získala nezávislost, špatné hospodářské výsledky. Pozitivní hospodářský růst na začátku druhého tisíciletí byl v roce 2008 výrazně oslaben celosvětovou krizí a od té doby se nedaří jej znovu nastartovat. Stav ukrajinských státních financí se po léta zhoršuje zejména kvůli špatnému hospodaření s veřejnými prostředky. Kromě toho je příjmová strana státního rozpočtu negativně ovlivněna vysokou mírou stínové ekonomiky<sup>3</sup>. Navzdory reformnímu úsilí je Ukrajina stále vnímána jako nejzkorumpovanější země Evropy<sup>4</sup>. Tvorbu veřejné politiky ovlivňují osobní zájmy. Od doby, kdy země získala nezávislost, se značně rozmáhají oligarchické klany, které mají i nadále zásadní vliv na ukrajinské hospodářství, politiku a sdělovací prostředky.

- 1 Tyto události bývají označovány také například jako události na Euromajdanu či (Euro) majdanu, protesty, demonstrace či povstání nebo revoluce důstojnosti.
- 2 Na základě referenda konaného dne 16. března 2014, jež bylo ukrajinskou vládou, Evropskou unií, Spojenými státy a Valným shromážděním Organizace spojených národů odsouzeno jako nezákonné, Rusko tvrdí, že Krym je součástí Ruské federace.
- 3 Odhaduje se, že ukrajinská stínová ekonomika – největší v Evropě – představuje zhruba 44 % HDP. Viz Igor Vinnychuk a Serhii Ziukov, *Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis* (Stínová ekonomika na Ukrajině: modely a analýza), Černivecká národní univerzita Jurije Fedkovyče, 2013.
- 4 V roce 2015 se Ukrajina v hodnocení organizace Transparency International umístila na 130. místě z celkového počtu 168 zemí (v roce 2014 na 142. místě ze 175) (viz <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

## 05

Konflikt na východní Ukrajině značnou měrou zhoršil hospodářskou a finanční situaci, pohlcuje omezené finanční prostředky země a v zásadě likviduje její nejvýznamnější průmyslovou oblast. Na počátku roku 2014 ukrajinská vláda stanovila výši nezbytné zahraniční pomoci na období 2014–2015 na přibližně 35 miliard USD. Deficit státní plynárenské společnosti Naftogaz je pro státní finance stále větší zátěží. V roce 2013 dosahoval 1,9 % HDP a v roce 2014 se zvýšil na 5,7 % HDP, což je více, než činí celkový schodek státního rozpočtu (4,6 %)⁵.

## Rámec spolupráce EU-Ukrajina

### 06

Spolupráce mezi EU a Ukrajinou je součástí evropské politiky sousedství a jejího východního rozměru, Východního partnerství. Spolupráce postupovala především díky podpisu dohody o partnerství a spolupráci v roce 1994, akčnímu plánu EU-Ukrajina z roku 2005 a programu přidružení z roku 2009⁶.

### 07

V březnu roku 2007 zahájily EU a Ukrajina jednání o tzv. nové rozšířené dohodě (od září 2008 nazývané dohoda o přidružení), která by nahradila dohodu o partnerství a spolupráci; jednání byla ukončena v prosinci 2011 a dohoda byla parafována. V rámci příprav na podpis této dohody na 16. summitu EU-Ukrajina v únoru 2013 Ukrajina potvrdila své odhodlání dosáhnout hmatatelného pokroku ve třech oblastech: v nápravě nedostatků v oblasti volebního procesu, v řešení otázky selektivní spravedlnosti a zabránění tomu, aby se tyto případy opakovaly, a v provádění reforem stanovených v programu přidružení. Dne 21. listopadu 2013 se Ukrajina rozhodla přípravy na podepsání dohody o přidružení pozastavit. Tento náhlý zvrát rozpoutal masivní demonstrace na Majdanu na podporu politického přidružení a hospodářské integrace s EU. V návaznosti na události na Majdanu podepsaly EU a Ukrajina dne 21. března 2014 politická ustanovení dohody o přidružení a dne 27. června 2014 zbývající ustanovení⁷. Dohoda stanovuje posílení vztahů mezi EU a Ukrajinou ve všech oblastech spolupráce a současně představuje reformní plán, který vychází z uceleného programu, jehož cílem je uvést ukrajinské právní předpisy do souladu s normami EU.

- 5 Zpráva MMF o zemích č. 15/69, *Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report* (Ukrajina: Žádost o rozšířené ujednání v rámci rozšířené finanční facility a o zrušení dohody o pohotovostním úvěru, zpráva útvarů MMF), Mezinárodní měnový fond, březen 2015.
- 6 Program přidružení z roku 2009 byl aktualizován v letech 2011, 2013 a 2015.
- 7 V polovině dubna 2016 byla dohoda o přidružení ratifikována ukrajinským parlamentem (*Verchovna rada*), s uzavřením dohody souhlasil Evropský parlament a ratifikovalo ji i 27 členských států (Nizozemsko po negativním výsledku vnitrostátního referenda dosud o ratifikaci s konečnou platností nerozhodlo). Části dohody o přidružení se uplatňují prozatímne.

## Finanční pomoc ze strany EU

### 08

Finanční pomoc ve formě grantů, které Ukrajině pomáhaly provádět akční plán, byla poskytována především prostřednictvím evropského nástroje sousedství a partnerství (ENPI)<sup>8</sup>, který byl v roce 2014 nahrazen evropským nástrojem sousedství (ENI)<sup>9</sup>. Bilaterální pomoc Ukrajině z ENPI byla naplánována pomocí strategického dokumentu pro Ukrajinu na období 2007–2013 a dvou národních orientačních programů (2007–2010 a 2011–2013). Kvůli obtížné situaci nebyl od té doby vyhlášen žádný nový strategický dokument ani národní orientační program. Většina pomoci z ENPI a ENI (65 %) byla poskytnuta prostřednictvím odvětvové rozpočtové podpory. Dále získala Ukrajina granty EU prostřednictvím nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti a nástroje přispívajícího ke stabilitě a míru.

### 09

Kromě grantů poskytla EU Ukrajině makrofinanční pomoc, tj. půjčky, které jsou uvolňovány v několika splátkách („tranších“) v závislosti na plnění podmínek týkajících se makroekonomické situace a odvětvových reforem. **Tabulka 1** znázorňuje rozložení finanční pomoci EU Ukrajině v grantech a půjčkách v období 2007–2015.

- 8 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006 o obecných ustanoveních o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství (Úř. věst. L 310, 9.11.2006, s. 1).
- 9 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 232/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje evropský nástroj sousedství (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 27).

Tabulka 1

### Bilaterální pomoc EU Ukrajině v období 2007–2015, přidělené prostředky podle nástrojů (v mil. EUR)

	Přidělené prostředky celkem <sup>1</sup>	
	Částka	Podíl
<b>Celková pomoc EU Ukrajině (včetně makrofinanční pomoci)</b>	<b>5 019</b>	<b>100 %</b>
<b>Granty celkem</b>	<b>1 609</b>	<b>32 %</b>
ENPI/ENI <sup>2</sup>	1 330	27 %
z toho		
Rozpočtová podpora <sup>3,4</sup>	794	16 %
Jiné granty ENPI/ENI	536	11 %
Nástroj přispívající ke stabilitě a míru	54	1 %
Nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti	225	4 %
<b>Půjčky makrofinanční pomoci (MFA) celkem</b>	<b>3 410</b>	<b>68 %</b>
MFA I	610	12 %
MFA II	1 000	20 %
MFA III	1 800	36 %

1 Údaje do 30. listopadu 2015.

2 Evropský nástroj sousedství a partnerství / evropský nástroj sousedství.

3 Včetně smlouvy o budování státu.

4 Nezahrnuje 29 milionů EUR, které byly přiděleny na doplňková opatření (technická pomoc).

### 10

V březnu 2014 oznámila Komise přidělení orientačního balíčku podpory Ukrajině na období 2014–2020 ve výši 11,2 miliard EUR, včetně úvěrů ve výši až 8 miliard EUR od Evropské investiční banky (EIB) a Evropské banky pro obnovu a rozvoj (EBRD), na podporu reformního procesu (viz body 17–18).

# Specifický kontext pomoci EU Ukrajině

## Nestabilní politická, hospodářská a správní situace znesnadňovala spolupráci mezi EU a Ukrajinou

### Jednání o dohodě o přidružení posílila dialog mezi EU a Ukrajinou

#### 11

V kontrolovaném období probíhal dialog mezi EU a Ukrajinou ve všeobecně strukturovaném rámci, který byl utvářen jednáními a následným prozatímním uplatňováním dohody o přidružení. Současná spolupráce mezi EU a Ukrajinou se řídí dohodou o přidružení podepsanou v roce 2014 a programem přidružení, jak byl stanoven v roce 2015. O spolupráci na vysoké úrovni se jednalo také na každoročních summitech EU-Ukrajina a na setkáních Rady pro spolupráci/přidružení EU-Ukrajina. Byl zřízen Výbor pro spolupráci/přidružení EU-Ukrajina, který je nápomocen Radě pro spolupráci/přidružení, a dalších sedm podvýborů, jejichž posláním je sledovat pokrok v oblasti akčního plánu a programu přidružení<sup>10</sup>. Proces dialogu rovněž podpořily návštěvy komisařů a vyšších úředníků. Do procesu dialogu byla formálně zahrnuta témata správy veřejných financí, boje s korupcí a energetiky.

### Politická a administrativní nestabilita zpomalila dialog mezi EU a Ukrajinou i pokrok reforem

#### 12

Politická nestabilita na Ukrajině měla značný vliv na spolupráci mezi EU a Ukrajinou i na provádění pomoci EU. V letech 2004 až 2014 zažila Ukrajina tři významné politické změny (viz bod 2), které vedly k zásadním posunům v politické orientaci země, především co se týče jejích evropských aspirací. Tyto změny měly významný dopad na právní předpisy, například ustoupení od již přijatých předpisů či jejich zpětné revize, a na stabilitu veřejné správy, zejména na střední a vysokou úroveň jejího řízení.

#### 13

V průběhu kontrolovaného období prošla ukrajinská veřejná správa několika pokusy o restrukturalizaci (například v letech 2010–2011). Až do roku 2014 bránil procesu restrukturalizace nedostatek politické vůle dodržovat normy EU v oblasti správy. Restrukturalizace byla prováděna neefektivním způsobem a ovlivnila realizaci již probíhajících programů EU. V době auditu jsme byli svědky velkého politického odhodlání k reformě veřejné správy. Reformy podporované v rámci pomoci ze strany EU a udržitelnost výsledků nicméně ohrožovala fluktuace v řídicích funkcích na střední a vysoké úrovni a nízké platy byly potenciální hnací silou korupce.

10 V době auditu vznikaly nové subjekty spolupráce, které vyžaduje program přidružení.

### 14

Zjistili jsme, že po událostech na Majdanu spolupráce pokročila v řadě oblastí, které v období 2007–2013 stagnovaly (například reforma v oblasti veřejných zakázek a reorganizace v energetice). Ukrajina se však potýká s ekonomickými a geopolitickými výzvami, které silně ovlivňují vládní priority a činnost veřejných služeb.

### Komise od roku 2010 stále více zdůrazňuje rizika, která představuje oligarchický systém

### 15

Zjistili jsme, že od roku 2010 Komise otevřeněji hovoří o rizicích, která představuje oligarchický systém na Ukrajině, jako jsou nefunkční veřejná správa, korupce působící ve směru shora dolů či využívání veřejných financí k prosazení soukromých cílů<sup>11</sup>. Komise vyhodnotila, že riziko střetu zájmů na všech úrovních ukrajinské správy je velmi vysoké, a snažila se toto riziko mírnit pomocí formálního dialogu a pozastavení rozpočtové podpory. Naděje byly vkládány rovněž do provádění strategií pro reformu správy veřejných financí (2013) a pro boj s korupcí (2014)<sup>12</sup>. Co se týče konkrétně privatizace, součástí programů rozpočtové podpory a makrofinanční pomoci ze strany EU nebyly podmínky, které by zajistily, aby privatizace v budoucnosti probíhala otevřeně a za rovných podmínek. Komise však podpořila privatizační cíle Mezinárodního měnového fondu (MMF) tím, že se o provádění programu MMF zmiňuje v podmínkách makrofinanční pomoci.

### 16

Od počátku roku 2015 se iniciativy v oblasti práva snaží prolomit nadvládu oligarchů nad ukrajinskou politikou a ekonomikou. Míra rizika je však i nadále vysoká (viz **rámeček 1**) a konkrétní výsledky stále nenaplnují očekávání (viz bod 63).

11 Zprávy o řízení vnější pomoci z let 2010, 2011 a 2012 (nejsou veřejně dostupné).

12 Rámec pro řízení rizik vytvořený Evropskou komisí pro Ukrajinu, registr rizik 2012–2014 (není veřejně dostupný).

#### Rámeček 1

### Zahájení kampaně ukrajinských orgánů proti oligarchii

V roce 2015 zahájila ukrajinská vláda v souladu s požadavky EU kampaň, jejímž cílem bylo vymanit ekonomický a politický systém země ze sevření oligarchů. V rámci této iniciativy byla zahájena různá vyšetřování a stíhání a byl prověřován majetek některých oligarchů, zejména v odvětví energetiky. Uvedená opatření však byla ojedinělá a sporná a čelila silnému odporu minulých i současných oligarchů. Někteří oligarchové zahájili vlastní iniciativy v oblasti navrhování reforem na Ukrajině<sup>13</sup>.

13 Například v březnu 2015 byla založena Agentura pro modernizaci Ukrajiny, nevládní organizace, která sídlí ve Vídni a je financována jedním ukrajinským oligarchou působícím v odvětví energetiky. Ta předložila svůj vlastní akční plán modernizace Ukrajiny a zřídila fond obnovy. Agentura najala osobnosti, které dříve patřily mezi prominentní na úrovni EU a na úrovni členských států. Činnost agentury do velké míry kopíruje činnost ukrajinské vlády a EU, a tudíž hrozí nebezpečí záměny s oficiální pomocí EU Ukrajině.



## Reakce EU na ukrajinskou krizi v roce 2014 byla sice rychlým, avšak nouzovým řešením

### Balíček financování Komise z března 2014 sestával především z potenciálních půjček

#### 17

Dne 5. března 2014 oznámila Komise orientační balíček podpory ve výši 11,2 miliard EUR na období 2014–2020 (viz **tabulka 2**), jehož cílem bylo stabilizovat hospodářskou a finanční situaci na Ukrajině, napomoci procesu transformace, podnitit politické a hospodářské reformy a podpořit inkluzivní rozvoj<sup>14</sup>. V době jeho politického vyhlášení (5. března 2014) byla situace velmi naléhavá, a proto Komise balíček předložila, aniž uceleně analyzovala způsob, jakým byla pomoc vypočítána, a ujednání o spolupráci s ostatními dárci a aniž odpovídajícím způsobem zvažila či zdokumentovala finanční rizika pro EU. Analýza a dokumentace následovaly později, spolu s návrhy legislativních aktů předložených Komisí.

14 Viz [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_cs.htm) a další podrobnosti viz [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm).

#### Tabulka 2

### Podpora EU určená Ukrajině – orientační balíček na období 2014–2020, oznámený dne 5. března 2014

Zdroje financování	Orientační částky (v mil. EUR)
<b>I. EVROPSKÁ KOMISE (2014–2020)</b>	
I.1 Celková rozvojová pomoc (granty)	<b>1 565</b>
Bilaterálně přidělené prostředky (zejména evropský nástroj sousedství):	
– Roční akční program na rok 2014	140–200
– Roční akční programy (průměr) – na období 2015–2020	780
– Zastřešující program (zásada „více za více“) na období 2015–2020	240–300
Investiční facilita sousedství	200–250
Nástroj přispívající ke stabilitě a míru	20
Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)	15
I.2 Makrofinanční pomoc (úvěry) <sup>1</sup>	<b>1 610</b>
<b>II MEZINÁRODNÍ FINANČNÍ INSTITUTE</b>	
EIB	až do výše 3 000
EBRD	5 000
<b>CELKOVÝ SOUČET</b>	<b>11 175</b>

1 Dále byla v roce 2015 poskytnuta nová půjčka v rámci makrofinanční pomoci (MFA III) ve výši 1,8 miliardy EUR.

Zdroj: Evropská komise.

### 18

Finanční balíček z března 2014 z velké části (71,5 %) sestával z potenciálních úvěrů Ukrajině od EIB a EBRD. Není jisté, zda budou částky vyčleněné EIB a EBRD vyplaceny v plné výši<sup>15</sup>. Balíčkem se hodnota grantů zvýšila na přibližně 220 milionů EUR ročně až do roku 2020, což je oproti ročnímu průměru 140 milionů EUR v období 2007–2013 zvýšení. Granty v rámci zastřešujícího programu (založené na zásadě „více za více“) však nejsou zaručeny, neboť jsou podmíněny tím, že v oblastech prohlubování demokracie a dodržování lidských práv bude prokázán pokrok. Na druhé straně částky vyplacené v rámci makrofinanční pomoci (2,21 miliard EUR z celkových 3,41 miliard EUR) již nyní překračují orientační částku balíčku oznámeného v březnu 2014. Zjistili jsme, že nástroj makrofinanční pomoci spravovaný Komisí představoval nejefektivnější způsob, jak pohotově vyplatit podporu přislíbenou Ukrajině na řešení její obtížné finanční situace (viz bod 43).

### Komise použila zvláštní opatření, aby krizi na Ukrajině vyřešila rychle

### 19

Politika EU vůči Ukrajině se opírá o řadu strategických dokumentů, které stanovují hlavní cíle a priority a jejichž cílem je zajistit ucelenost a účinnost politiky EU. Tyto strategické dokumenty však nebyly koncipovány tak, aby mohly posloužit jako vodítko pro tvorbu politik v krizových situacích, jako byla situace na Ukrajině v listopadu 2013. Komise byla nucena si s radikálními změnami poradit rychle a bez předem vymezené strategie.

### 20

Kvůli krizi byl pozastaven proces víceletého programování pro Ukrajinu. K přidělení podpory v letech 2014 a 2015 Komise nemohla využít svůj standardní jednotný rámec podpory, který stanovuje prioritní odvětví na víceletém základě. Jak je stanoveno v nařízení<sup>16</sup>, Komise přidělila podporu ve formě každoročních zvláštních opatření.

15 Od roku 2014 se EIB a EBRD podařilo dohodnout přibližně 940 a 870 milionů EUR na příslušné projektové úvěry (orientační částky do konce července 2015).

16 Čl. 2 odst. 5 a čl. 2 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se stanoví společná pravidla a postupy pro provádění nástrojů Unie pro financování vnější činnosti (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 95).

### EU zřídila jednorázové struktury, aby byla schopna zvládnout své širší zapojení na Ukrajině

#### 21

EU spolu se značným zvýšením své pomoci Ukrajině v roce 2014 vytvořila nové subjekty, v nichž soustředila další odborníky, kteří by Ukrajině poskytovali poradenství v reformním procesu. Dvěma nejvýznamnějšími iniciativami jsou Skupina na podporu Ukrajiny vytvořená Komisí a poradní mise EU pro reformu sektoru civilní bezpečnosti (EUAM)<sup>17</sup>. Oba tyto subjekty významně posilují spolupráci mezi EU a Ukrajinou. Poskytují odborné znalosti v určených odvětvích, ve kterých již působí delegace EU. Zjistili jsme, že tudíž hrozí nebezpečí překrývání činností s činnostmi delegace EU a nedorozumění ve vztahu k ukrajinským orgánům, zejména v oblasti boje s korupcí, jež spadá do působnosti všech tří stran. V roce 2015 učinila Komise kroky zaměřené na řešení tohoto rizika<sup>18</sup>.

#### 22

V červnu 2014 Komise rovněž plánovala vytvoření společného nezávislého orgánu s ukrajinskými orgány zaměřeného na vyšetřování podvodů a korupce, aby bylo zajištěno využití zvýšeného financování ze strany EU<sup>19</sup>. Na konci roku 2015 tento společný orgán dosud nebyl vytvořen.

### Dárci si sami zajistili lepší koordinaci, neboť ukrajinská vláda tuto oblast nezvládala

#### Ukrajinská vláda nezvládala koordinaci dárců

#### 23

Ukrajinské orgány špatně řídily koordinaci dárců. Komunikace mezi ministerstvy byla nedostatečná, na ukrajinské straně nebyl partner v dialogu a nebyla jednoznačně rozdělena odpovědnost. Studie o veřejných výdajích a finanční odpovědnosti (PEFA) (viz bod 46) z roku 2006 a 2011 rovněž kriticky hodnotily toky finančních informací o vnější pomoci mezi ukrajinskou vládou a dárci. V letech 2008–2009 se ukrajinská vláda sice pokusila koordinaci dárců centralizovat, avšak nebyly přiděleny jasné mandáty a politická podpora se rychle měnila, takže iniciativa ztroskotala.

- 17 EUAM je nevykonná, neozbrojená mise společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP), která poskytuje podporu, poradenství a vedení ukrajinským politickým a institucionálním zainteresovaným stranám v oblasti reformy sektoru civilní bezpečnosti (CSSR) na strategické úrovni.
- 18 Přechodným řešením, které mělo omezit překrývání činností, například bylo, že EUAM bude pracovat na zřízení protikorupčního úřadu a Skupina na podporu Ukrajiny se bude zabývat protikorupčními reformami na úrovni ministerstva spravedlnosti.
- 19 Tisková zpráva Evropské komise ze dne 25. června 2014 o podpoře Ukrajiny, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-279\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

### 24

Od roku 2014 provedlo ministerstvo hospodářského rozvoje a obchodu řadu kroků zaměřených na koordinaci dárců, ale jejich výsledky a udržitelnost jsou v současné době i nadále nejisté<sup>20</sup>. Příprava zákona o mezinárodní technické pomoci, zahájená v roce 2012, se v roce 2014 zastavila.

### Od roku 2014 je skupina dárců lépe koordinovaná zevnitř

### 25

Co se týče koordinace mezi dárci, jejich zvyšující se působení na Ukrajině způsobuje dodatečné problémy a zatěžuje již tak slabou absorpční kapacitu země. Od roku 2014 se Komise často setkává s dalšími významnými dárci. Společně vypracovali mapu pomoci Ukrajině a tuto mapu průběžně aktualizují. Všimli jsme si, že mapa dárců obsahuje paralelní činnosti, jako jsou například projekty EU a USAID (Agentura USA pro mezinárodní rozvoj) v oblasti spravedlnosti. Komise se sice nepodílí na fondu EBRD sdružujícího více dárců, avšak byly zavedeny mechanismy, které pomáhají EBRD koordinovat svá projektová a programová rozhodnutí s příslušnými útvary Komise.

20 V průběhu auditu ještě nebyly přiděleny mandáty ke koordinaci dárců a v ukrajinské vládě neexistovala jasná politika koordinace dárců. Dne 8. července 2014 se v Bruselu konalo setkání na vysoké úrovni, jehož cílem bylo zajistit koordinaci mezinárodní podpory Ukrajiny (zúčastnili se jej zástupci několika dárcovských zemí, EU, dalších klíčových mezinárodních institucí a dárcovských organizací). Na podzim roku 2014 byla svolána konference dárců a investorů, aby zhodnotila provádění programu pro hospodářskou obnovu a růst na období 2014–2016. V dubnu 2015 ji nahradila Mezinárodní konference o podpoře Ukrajiny pro dárcy, podnikatelské kruhy a občanskou společnost.

## 26

U období 2007–2015 jsme se zkoumali to, zda pomoc Komise<sup>21</sup> a ESVČ, dále označovaná jako pomoc EU<sup>22</sup>, účinně podpořila transformaci Ukrajiny na řádně spravovaný stát. Zaměřili jsme se na oblast správy veřejných financí, boj s korupcí, plynárenství a energetickou účinnost. Tyto oblasti mají pro reformní proces na Ukrajině velký význam a EU jim poskytla značnou pomoc. Cílem bylo zlepšit správu skrze prosazování mezinárodních norem a osvědčených postupů<sup>23</sup>.

## 27

Rozsah auditu zahrnoval veškerou rozpočtovou podporu EU v rámci nástrojů ENPI a ENI, programy makrofinanční pomoci zahájené od roku 2007 a nástroje z finančního balíčku Komise zahájeného v roce 2014 v reakci na krizovou situaci na Ukrajině. Prověřované programy jsou uvedeny v **příloze**.

## 28

Auditní činnost jsme prováděli od června 2014 do prosince 2015. Audit se zaměřil na:

- účinnost pomoci EU Ukrajině při zlepšování správy veřejných financí a v boji s korupcí,
- účinnost pomoci EU Ukrajině při zlepšování správy v plynárenství a zvyšování bezpečnosti dodávek plynu do EU.

## 29

Audit vycházel z rozhovorů a korespondence s Komisí, ESVČ a delegací EU na Ukrajině, ukrajinskými úřady a agenturami, organizacemi občanské společnosti, členskými státy EU<sup>24</sup>, mezinárodními finančními institucemi a Mezinárodní energetickou agenturou a rovněž z přezkumu dokumentů, včetně politických a strategických dokumentů a dalších relevantních zpráv od think-tanků a organizací občanské společnosti. Součástí auditu byla rovněž týdenní návštěva Kyjeva v březnu 2015.

- 21 Jedná se hlavně o generální ředitelství odpovědná za jednání o sousedství a rozšíření, hospodářské a finanční záležitosti a energetiku.
- 22 Do konce roku 2010 to byla Evropská komise, kdo nesl odpovědnost za rozvíjení evropské politiky sousedství a následně za programování a provádění pomoci i za celkový rámec spolupráce v rámci evropské politiky sousedství. V prosinci 2010 byla zřízena Evropská služba pro vnější činnost, která převzala odpovědnost za rozvoj politiky a za celkový rámec spolupráce a podělila se s Komisí o odpovědnost za programování pomoci. Provádění pomoci zůstává odpovědností Komise.
- 23 Jako příklady lze uvést: v oblasti správy veřejných financí provádět normy a metody Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI), dosáhnout souladu s mezinárodními normami pro vnitřní kontrolu ve veřejné správě a usilovat o sblížení s *acquis* EU v oblasti veřejných zakázek. V oblasti boje s korupcí ratifikovat a provést Úmluvu OSN proti korupci a Trestně-právní úmluvu Rady Evropy o korupci.
- 24 Francie, Itálie, Maďarsko, Slovinsko a Švédsko.

## Část I – Účinnost pomoci EU Ukrajině při zlepšování správy veřejných financí a v boji s korupcí

### 30

Zkoumali jsme, zda byl dialog mezi EU a Ukrajinou účinně řešil problémy v oblasti správy veřejných financí a boje s korupcí, zda byla pomoc EU koncipována a monitorována způsobem, který by účinně napomáhal zlepšit správu veřejných financí a boj s korupcí, a zda v těchto oblastech přinesla hmatatelné a trvalé výsledky. Hlavními písemnými doklady, které jsme použili jako základ pro své zjištění a o nichž jsme hovořili s kontrolovanými subjekty, byly interní zdroje, jako jsou interní zprávy Komise o řízení – monitorovací zprávy, roční zprávy o pokroku a zprávy o souladu s podmínkami –, a externí zdroje, jako jsou zprávy PEFA, SIGMA, OECD a zprávy organizací občanské společnosti.

**Dialog mezi EU a Ukrajinou o správě veřejných financí se od roku 2013 výrazně zlepšil, což platí rovněž pro dialog o boji s korupcí od roku 2011**

**Dialog mezi EU a Ukrajinou o správě veřejných financí: neucelený přístup a absence důvěryhodné strategie reformy správy veřejných financí do roku 2013**

### 31

Správa veřejných financí a boj s korupcí se formálně staly součástí struktury dialogu (viz bod 11). Celkově vzato však měla správa veřejných financí na dialogu mezi EU a Ukrajinou po většinu kontrolovaného období jen nevelký podíl. Dokumenty klíčové pro dialog mezi EU a Ukrajinou se soustředily na omezený počet prvků správy veřejných financí<sup>25</sup>. Správa veřejných financí a boj s korupcí se jak ve strategickém dokumentu země na období 2007–2013, tak ve dvou národních orientačních programech (na období 2007–2010 a 2011–2013) stěží objevily.

### 32

Hodnocení spolupráce Evropské komise s Ukrajinou z roku 2010<sup>26</sup> se velmi kriticky staví ke způsobu, jímž se na Ukrajině řeší otázka správy veřejných financí, a podotýká, že neexistuje rámec pro hlubší politický dialog s ukrajinskou vládou o otázkách správy veřejných financí. Pro tuto oblast jako celek nebyl vyčleněn žádný konkrétní podvýbor. O jednotlivých složkách správy veřejných financí (například audit, finanční kontrola a zadávání veřejných zakázek) se hovořilo v různých příslušných podvýborech. Společné monitorovací skupiny, které byly vytvořeny s cílem posoudit pokrok při provádění programů odvětvové rozpočtové podpory, ani podvýbor pro hospodářské a sociální věci, finance a statistiku, který se scházel pouze jednou za rok a zabýval se velmi širokou škálou témat, nebyly v hodnocení označeny za vhodnou ani dostačující strukturu pro tento účel<sup>27</sup>.

25 Vybranými prvky správy veřejných financí bylo zadávání veřejných zakázek, zdanění a – v mnohem menší míře – vnitřní finanční kontrola ve veřejné správě (PIFC), externí audit a plánování rozpočtu.

26 *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine* (Hodnocení spolupráce Evropské komise s Ukrajinou), hodnocení pro Evropskou komisi, které vypracovala společnost ADE – Analysis for Economic Decisions, prosinec 2010.

27 Tamtéž, s. 87.

## 33

Jedním z dlouhodobých problémů byla absence důvěryhodné strategie reformy správy veřejných financí. V roce 2007 přijala ukrajinská vláda strategii správy veřejných financí, která byla vypracována s pomocí Světové banky. V kontrolovaném období navrhla EU v letech 2007 a 2010 pro tuto oblast program rozpočtové podpory. Oba tyto návrhy byly staženy, neboť se očekávalo, že problémy v oblasti správy veřejných financí dostatečně pokryje projekt Světové banky v hodnotě 50 milionů USD zahájený v lednu 2008. Projekt modernizace veřejných financí navržený Světovou bankou však svých cílů nedosáhl<sup>28</sup>. Od roku 2010 bylo provedeno několik klíčových studií a hodnocení, které poukázaly na nedostatky ukrajinské strategie v oblasti správy veřejných financí<sup>29</sup>.

## 34

Evropská unie na tuto kritiku reagovala tím, že od roku 2011 požaduje reformu správy veřejných financí mnohem výslovněji<sup>30</sup>. V roce 2012 zřídilo ministerstvo financí pracovní skupinu pro správu veřejných financí, která měla vypracovat reformní strategii umožňující obnovit rozpočtovou podporu pozastavenou v roce 2011 v důsledku pomalého pokroku v oblasti správy veřejných financí, konkrétně v oblasti veřejných zakázek. Komise, především prostřednictvím delegace EU v Kyjevě, ministerstvu financí významně pomohla vypracovat přijatelnou reformní strategii a akční plán pro správu veřejných financí před summitem ve Vilniusu v roce 2013.

### Dialog mezi EU a Ukrajinou o boji s korupcí: pomalý rozběh, omezený pokrok navzdory úsilí EU po většinu kontrolovaného období a nový impuls po událostech na Majdanu

## 35

Boj s korupcí byl uveden v akčních plánech spojených s Dohodou o partnerství a spolupráci uzavřenou mezi EU a Ukrajinou v roce 1994 a figuroval také na programu dialogu s Ukrajinou. Po oranžové revoluci v roce 2004 se Ukrajina pokoušela boj s korupcí posílit vytvořením nového rámce založeného na analýzách a doporučeních mezinárodních organizací. EU na Ukrajinu naléhala, aby vstoupila do Skupiny států proti korupci (GRECO) pod záštitou Rady Evropy, provedla její doporučení a ratifikovala úmluvy OSN o boji s korupcí. V roce 2006 se Ukrajina stala členem skupiny GRECO a v roce 2009 ratifikovala úmluvy OSN. Pokrok v provádění mezinárodních doporučení byl až do roku 2010 pomalý<sup>31</sup>.

## 36

V prosinci 2010 zrušil nově zvolený ukrajinský parlament protikorupční legislativní balíček a další opatření, která byla přijata v roce 2009, avšak nikdy nebyla provedena. EU reagovala tím, že od roku 2011 jsou cíle týkající se protikorupční legislativy a protikorupčních orgánů součástí akčního plánu na uvolnění vízového režimu.

28 V konečném hodnocení projektu z roku 2015 byl celkový výsledek označen jako „nevyhovující“: „Výsledek: relevantnost cílů je hodnocena jako značná, neboť vláda usiluje o reformu správy veřejných financí. Relevantnost koncepce je hodnocena jako nízká, neboť není jasné, zda se plánované činnosti projektu vztahovaly k cíli, kterým je transparentnost. Dosažení cíle, jímž bylo posílit správu veřejných financí co do provozní efektivnosti, bylo hodnoceno jako nízké. Dosažení cíle, jímž bylo posílit správu veřejných financí co do transparentnosti, bylo hodnoceno jako zanedbatelné. Efektivnost je hodnocena jako nízká. Toto hodnocení ukazuje na závažné nedostatky v přípravě a provádění projektu, a proto je výsledné hodnocení nevyhovující.“ (Viz <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015.12.25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 V přezkumu SIGMA zveřejněném v roce 2011 se konstatovalo, že uvedená strategie se především zaměřuje na cíle programu správy veřejných financí Světové banky, kdežto dalšími oblastmi správy veřejných financí se zabývá jen zběžně. Dále byl kritizován rozsah strategie, a to ve studii věnované otázkám správy veřejných financí ve vybraných zemích v oblasti evropského sousedství a v hodnocení spolupráce Evropské komise s Ukrajinou z roku 2010.

30 V návaznosti na vrcholnou schůzku konanou dne 19. prosince 2011 poskytl komisař pro rozšíření a evropskou politiku sousedství prvnímu místopředsedovi ukrajinské vlády pracovní dokument s požadavky v oblasti správy veřejných financí, které je třeba prosadit, aby se rozpočtová podpora pohnula vpřed. Mezi tyto požadavky patřilo vytvoření pracovní skupiny pro správu veřejných financí, zavedení reformní strategie a vytvoření akčního plánu pro tuto oblast.



## 37

Po revoluci na Majdanu přijala EU další kroky, aby posílila svá doporučení v této oblasti. Po podepsání dohody o přidružení v roce 2014 obsahoval program přidružení EU-Ukrajina z roku 2015 konkrétnější krátkodobé priority, zejména nutnost provést balíček protikorupčních právních předpisů přijatý dne 14. října 2014, ustavit národní protikorupční úřad a národní agenturu pro prevenci korupce a zajistit jejich účinné fungování. Do procesu dialogu byly více zapojeny organizace občanské společnosti, neboť jsou považovány za klíčové pro snížení rizika, že budou protikorupční reformy pozastaveny.

### Koncepce pomoci umožnila pohoťové vyplácení, ale vždy dostatečně nezohlednila, jakých reforem je třeba dosáhnout

#### Podmínky pro správu veřejných financí a boj s korupcí, které byly součástí programů rozpočtové podpory a makrofinanční pomoci, měly řadu nedostatků

## 38

Reforma v oblasti správy veřejných financí je součástí obecných podmínek pro rozpočtovou podporu<sup>32</sup>, které musí být před vyplácením jakékoli částky označeny za splněné. Tyto všeobecné podmínky jsou jedinou nezbytnou podmínkou pro pevné „tranše“. Kladné hodnocení v oblasti správy veřejných financí se odvíjí od uspokojivého pokroku při provádění strategie reformy správy veřejných financí<sup>33</sup>. U dohod o financování programů rozpočtové podpory na Ukrajině nicméně nebylo vždy jasné, jaké kroky na základě konkrétních milníků nebo výstupů představují požadovanou úroveň „uspokojivého pokroku“<sup>34</sup>.

## 39

Kromě všeobecných podmínek pro vyplácení všech tranší a kromě projektů v oblasti správy veřejných financí a boje s korupcí některé programy zahrnovaly také konkrétní ukazatele pro vyplácení variabilních tranší. Ukazatele tvořily podstatnou část (celkem 10–20 %) jednotlivých variabilních tranší. Relativně nízká míra plnění těchto specifických ukazatelů je odrazem toho, že uvedený přístup má v procesu reforem správy veřejných financí omezenou přidanou hodnotu (viz bod 50).

31 Viz Síť OECD pro boj proti korupci pro východní Evropu a Střední Asii, Istanbulský protikorupční akční plán, „Druhé kolo monitorování, Ukrajina, monitorovací zpráva“, prosinec 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan-countryreports.htm>).

32 Programy odvětvové rozpočtové podpory obvykle tvoří kombinace pevných a variabilních splátek (tranší). Pevné tranše jsou vázány na splnění obecných podmínek a variabilní tranše jsou spojeny s pokrokem posuzovaným podle konkrétních ukazatelů. Všeobecné podmínky platí pro vyplácení veškerých tranší a zahrnují celostátní a odvětvové politiky a reformy („veřejné politiky“), stabilní makroekonomický rámec, správu veřejných financí a od roku 2012 transparentnost a dohled nad rozpočtem.

33 Například program rozpočtové podpory určené na správu hranic zahrnuje podmínku, která vyžaduje pouze „stálé zlepšování při rozvíjení střednědobého rozpočtového rámce“; program rozpočtové podpory Energetika II z roku 2012 rovněž zahrnuje velmi obecnou podmínku v oblasti správy veřejných financí, neboť uvádí blíže neurčený program zaměřený na zlepšení správy veřejných financí.

34 Viz rovněž zvláštní zpráva Účetního dvora č. 11/2010 „Jak Komise řídí obecnou rozpočtovou podporu v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie“ (<http://eca.europa.eu>).



## 40

Dohody o financování v rámci programů makrofinanční pomoci neumožňují Komisi vyplácet splátky podle toho, do jaké míry jsou plněny podmínky stanovené v programu. Komise tedy při stanovování podmínek a určování rozsahu, v němž je lze označit za splněné, využívá určitý prostor pro uvážení. Ukázalo se však, že tento prostor byl v některých případech dosti velký (viz **rámeček 2**):

## Rámeček 2

### Podmínky makrofinanční pomoci se stanovují a posuzují pružně

- Některé podmínky správy veřejných financí vyjednané pro MFA I v roce 2013 byly formulovány obecně, což umožňuje značnou volnost při posuzování míry jejich provádění<sup>35</sup> (to platí rovněž pro podmínky pro MFA I týkající se energetiky, viz bod 70).
- Všechny úvěry poskytnuté Ukrajině v rámci MFA navíc obsahují podmínky, které pro účely hodnocení pokroku slučují několik dílčích podmínek do jedné; proces hodnocení se tedy může zkomplikovat, jestliže je splněna pouze část zastřešující podmínky<sup>36</sup>.
- U podmínek makrofinanční pomoci byly výrazy použité pro určení fáze, kdy jsou podmínky splněny, v každém programu odlišné<sup>37</sup> a nebyly určeny žádné mezní body pro dílčí hodnocení.

35 Příklady velmi obecných formulací týkajících se MFA I: „i nadále dosahovat pokroku při zavádění systému veřejných zakázek“, „odpovídající zvýšení počtu a kvality auditů“ a „dosáhnout významného pokroku k posílení administrativního systému DPH“.

36 MFA I 2. tranše – podmínky 1, 2 a 4 (správa veřejných financí), podmínka 11 (energetika), MFA II – podmínka 4 (boj s korupcí), MFA III 2. tranše – podmínky 5 (správa veřejných financí), 6 (boj s korupcí) a 8 (státní podniky), MFA III 3. tranše – podmínky 7 (boj s korupcí), 13 (energetika), 18 (obchod) a 19 (spravedlnost). Celkem je stanoveno 12 složených podmínek, které představují 17 % všech podmínek MFA na Ukrajině.

37 Splněny (MFA I a II), v současné době splněny (MFA I), z velké části splněny (MFA I a II), částečně splněny – došlo k určitému pokroku (MFA II), nesplněny, ale došlo k jistému pokroku (MFA II).

### Odvětvová rozpočtová podpora byla zpravidla předsunuta navzdory relativně slabým výsledkům v oblasti strukturálních reforem

## 41

Programy odvětvové rozpočtové podpory byly obecně navrženy tak, aby byl velký podíl přidělené částky vyplacen na samém začátku programu. Před rokem 2012 se předsouvání rozpočtové podpory, tj. vyplacení počáteční pevné tranše v plné výši a obvykle bez zpoždění, pohybovalo mezi 31 % a 49 % (viz **tabulka 3**).

## 42

Předsouvání prostředků z programů odvětvové rozpočtové podpory naplánovaných na období 2007–2010 bylo v rozporu s nevalnými výsledky reforem na Ukrajině<sup>38</sup> (viz též **schémata 1 a 2**) a s relativně slabým plněním podmínek pro variabilní tranše, ačkoli se pohybovalo v obecných mezích uvedených v pokynech pro rozpočtovou podporu<sup>39</sup>. Koncepce posledních dvou programů (Energetika II a Regionální rozvoj), která předpokládá menší počáteční pevnou tranši, lépe zohledňuje riziko, že vysoké pevné tranše mohou snížit motivaci k provádění reforem, jimiž je podmíněno vyplacení následných variabilních menších tranší.

- 38 Například na základě výročních zpráv o pokroku, zpráv o řízení vnější pomoci a analýzy zpráv o posouzení výkonnosti před vyplacením odvětvové rozpočtové podpory.
- 39 Například v pokynech pro rozpočtovou podporu se doporučuje, aby byl v odvětvové rozpočtové podpoře použit poměr pevných a variabilních tranší 60 % ku 40 %, přičemž země s vyšším rizikem a slabšími výsledky mají variabilní tranše vyšší.

## Tabulka 3

### Ukrajina: předsunutí odvětvové rozpočtové podpory (částky přidělené na začátku)

Programy <sup>1</sup>	Celkem	Pevné tranše	Variabilní tranše	Pevné tranše
	(v mil. EUR)			v %
Energetická účinnost (2008)	63	31	32	49 %
Energetika I (2007)	82	40	42	49 %
Životní prostředí (2009)	35	15	20	43 %
Správa hranic (2010)	60	25	35	42 %
Doprava (2009)	65	27	38	42 %
Obchod (2008)	39	12	27	31 %
Regionální rozvoj (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energetika II (2012)	45	5	40	11 %

1 Tyto částky zahrnují pouze rozpočtovou podporu a nezahrnují dodatečnou část podpory (24 milionů EUR celkem pro programy Energetika I, Obchod, Energetická účinnost a Správa hranic).

Zdroj: Evropská komise.

## V roce 2014 a 2015 se koncepce pomoci EU soustředila na možnosti rychlého vyplacení

### 43

Finanční pomoc EU vyplácená od roku 2014 sestávala převážně z rychle schválených a vyplacených grantů na obecnou rozpočtovou podporu (smlouva o budování státu) a z úvěrů v rámci makrofinanční pomoci (viz **tabulka 4**), aby tak řešila kritický stav platební bilance a rozpočtu na Ukrajině. V částkách, které EU nyní vyplácí Ukrajině, převažují úvěry v rámci makrofinanční pomoci (vyplaceno 2,21 miliardy EUR), jež převyšují všechny ostatní formy pomoci EU včetně souhrnné rozpočtové podpory. Tento nárůst úvěrů pro Ukrajinu v rámci makrofinanční pomoci je nebývalý také pro GŘ pro hospodářské a finanční záležitosti, neboť značně přesahuje součet částek jím vyplacených v rámci makrofinanční pomoci v období 2002–2014.

### 44

Předstunutí úvěru v rámci MFA II pro Ukrajinu a volnější podmínky než u MFA I byly reakcí na nebezpečí finančního a následně rovněž politického kolapsu. V podobném duchu vyplatila Komise 250 milionů EUR čili 70 % částky podle smlouvy o budování státu v červnu 2014, tedy do jednoho měsíce od podpisu<sup>40</sup>, a zbývajících 105 milionů EUR (30 % z celkové částky) ponechala na variabilní tranši, u níž je stanovena řada podmínek (osm podmínek a 29 ukazatelů).

40 Zdroj: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-676\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_en.htm).

Tabulka 4

### Ukrajina: rychlé vyplacení podpory v rámci MFA a smlouvy o budování státu v letech 2014 a 2015 (k 31. prosinci 2015)

Podpora	Programy (rok podpisu)	Celkem	vyplaceno v roce 2014	vyplaceno v roce 2015	zbývá
Úvěry v rámci makrofinanční pomoci	MFA I (2013)	610	360	250	0
	MFA II (2014)	1 000	1 000	–	0
	MFA III (2015)	1 800	–	600	1 200
	MFA celkem	3 410	1 360	850	1 200
Rozpočtová podpora	Smlouva o budování státu (2014)	355	250	0	105
Celkový součet		3 765	1 610	850	1 305

Zdroj: Evropská komise.

## Provádění pomoci EU je nyní lépe monitorováno

### Evropská unie a různé mezinárodní organizace pravidelně hodnotily stav správy veřejných financí a boje s korupcí na Ukrajině

#### 45

Po celou dobu kontrolovaného období hodnotily různé evropské a mezinárodní organizace či nástroje správu veřejných financí<sup>41</sup> a boj s korupcí<sup>42</sup> na Ukrajině. Správa veřejných financí a stav boje s korupcí byly rovněž dobře známé díky realizovaným projektům a výročním zprávám vydávaným delegací EU (zprávám o řízení vnější pomoci). Při plánování pomoci EU na Ukrajině byly rovněž užitečné zprávy o pokroku evropské politiky sousedství, ačkoli se problematikou transparentnosti rozpočtu výslovně zabývají teprve od roku 2015.

### Zlepšil se rámec pro monitorování rozpočtové podpory, chybí však systematický přístup k nezávislým hodnocením rozpočtové podpory

#### 46

Studie o veřejných výdajích a finanční odpovědnosti z roku 2006 a 2011 byly významným zdrojem pro pozitivní hodnocení správy veřejných financí vypracované Komisí, a to i přesto, že výsledky Ukrajiny byly podle studie PEFA průměrné<sup>43</sup>, a navzdory některým rysům této studie jako takové: studie PEFA se neprovádějí dostatečně často na to, aby umožňovaly sledovat využití finančních prostředků EU, a použité ukazatele v plné míře nepokrývají priority v oblasti správy veřejných financí, na něž se zaměřují politiky EU. Pokyny pro rozpočtovou podporu<sup>44</sup> studie PEFA nadále uvádějí jako upřednostňovaný rámcový nástroj hodnocení této oblasti, ale Komise od roku 2010 k posouzení každoročního pokroku rovněž používá vlastní výroční zprávu týkající se této oblasti.

#### 47

Od roku 2012 Komise rovněž posiluje svůj rámec pro sledování rozpočtové podpory tím, že vytvořila meziútvary Řídící výbor pro rozpočtovou podporu a stanovila rámec pro řízení rizik.

41 Hlavními referenčními dokumenty o správě veřejných financí byly: dvě operační hodnocení GR pro hospodářské a finanční záležitosti (2009 a 2014), výroční zprávy o správě veřejných financí vydávané delegací EU (od roku 2010), dvě studie PEFA vypracované společně Světovou bankou a EU (2006 a 2011, viz bod 46) a posouzení SIGMA (podpora zlepšení správy a řízení veřejného sektoru) zveřejněné v roce 2011.

42 Hlavním zdrojem v oblasti boje s korupcí byly zprávy o pokroku akčního plánu na uvolnění vízového režimu od roku 2011, zpráva Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu z roku 2013, zprávy skupiny GRECO, zprávy Rady Evropy a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), průzkumy organizace Transparency International a istanbulský protikorupční akční plán.

43 V obou studiích PEFA byl poměr silných (A a B) ukazatelů k průměrným až slabým (C a D) asi 40 % ku 60 %, přičemž podíl ukazatelů D ve zprávě z roku 2011 vzrostl. Základní témata byla následující: míra nevykázaných vládních operací, dohled nad souhrnným rozpočtovým rizikem jiných subjektů veřejného sektoru, účinnosti mzdových kontrol a externí audit. *Zdroj: Světová banka, 2012, Ukraine - Public financial management performance report (Ukrajina – Zpráva o výkonnosti správy veřejných financí), Washington, DC: Světová banka, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011.01.16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>.*

44 Pokyny pro rozpočtovou podporu na roky 2007 a 2012.

## 48

Zjistili jsme, že rozpočtová podpora EU na Ukrajině není hodnocena systematicky. V dohodě o financování může Komise stanovit rámec pro hodnocení u každého programu. Komise naplánovala střednědobé hodnocení pouze u tří programů odvětvové rozpočtové podpory na Ukrajině: Energetika I, Energetická účinnost a Správa hranic. Nikdy nebylo provedeno závěrečné hodnocení *ex post*, nicméně v roce 2014 bylo zcela dokončeno celkové hodnocení operací rozpočtové podpory na Ukrajině<sup>45</sup>.

### Komise pozastavila vyplácení podpory EU, což posunulo vpřed priority v oblasti správy veřejných financí

## 49

Přímé pozastavení plateb rozpočtové podpory představovalo poslední – a úspěšný – pokus o prosazení priorit EU v oblasti správy veřejných financí. V roce 2011 Komise toto opatření využila dvakrát. V letech 2014 a 2015 byly díky odloženému vyplacení makrofinanční pomoci řádně dodrženy některé podmínky spojené s programem (viz **rámec 3**).

45 IBF International Consulting, *Evaluation of Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report* (Hodnocení operací rozpočtové podpory na Ukrajině, závěrečná hodnotící zpráva), září 2014.

### Rámec 3

#### Příklady plateb, které byly pozdrženy s cílem urychlit reformy

- Jelikož Ukrajina odstoupila od mezinárodně přijatelného práva v oblasti veřejných zakázek z roku 2010, bylo v únoru 2011 pozastaveno vyplácení u všech programů rozpočtové podpory. Vyplácení bylo obnoveno v září 2011, teprve poté, co ukrajinský parlament v červenci 2011 schválil zákon o veřejných zakázkách, který byl považován za slučitelný s mezinárodními osvědčenými postupy.
- V reakci na stagnující spolupráci mezi EU a Ukrajinou a na dlouhodobou absenci důvěryhodné strategie reformy správy veřejných financí byly všechny platby rozpočtové podpory požadované v roce 2011 v prosinci 2011 pozastaveny. Pozastavené platby rozpočtové podpory (devět tranší v celkové výši 87,9 milionů EUR) byly vyplaceny dne 27. listopadu 2013 poté, co byla oficiálně schválena přijatelná strategie reformy správy veřejných financí a akční plán.
- Ukázalo se, že je obtížné rozeznat dostatečný pokrok v plnění podmínek pro tranše makrofinanční pomoci vyplacené v letech 2014 a 2015. Komise pozdržela vyplácení poslední tranše MFA I do dubna 2015. Dále pozdržela vyplácení druhé tranše MFA II až do prosince 2014, kdy byla schopna stanovit, že její ukrajinský protějšek dosáhl dostatečného pokroku.

## Výsledky pomoci EU jsou i nadále nestabilní

### **Omezený pokrok v oblasti reforem a neochota ukrajinských orgánů ovlivnily plnění specifických podmínek pro správu veřejných financí a boj s korupcí a zdržely provádění rozpočtové podpory**

#### 50

V průběhu většiny kontrolovaného období se neochota ukrajinských orgánů k zavádění konkrétních reforem v oblasti správy projevila hlavně v neúplném plnění obecných a specifických podmínek programů rozpočtové podpory pro správu veřejných financí a boj s korupcí. První splátky se několikrát opozdily převážně proto, že nebyly splněny obecné podmínky v oblasti správy veřejných financí (viz bod 49). Míra čerpání variabilních tranší, které podléhají specifickým podmínkám pro správu veřejných financí a boj s korupcí, se pohybovala v rozmezí od 67 % u programu Energetika I do pouhých 25 % u programů Energetická účinnost a Správa hranic. U programů s několika variabilními tranšemi zpravidla docházelo k tomu, že druhá tranše měla nižší míru plnění než ta první, což rovněž odráží nedostatečnou dynamiku reformního procesu.

#### 51

Tempo reforem je také pomalejší, protože ukrajinské orgány vyplácejí finanční prostředky z odvětvové rozpočtové podpory poskytnuté EU skrze mimorozpočtový fond. Finanční prostředky z rozpočtové podpory jsou považovány za příjem ve speciálně vyčleněném fondu a jsou vypláceny pomocí zdlouhavého procesu o 11 krocích. U první splátky programu Energetika I trvalo dva roky, než byl postup dokončen. To bylo předmětem kritiky jak ve střednědobém hodnocení programu Energetika I, tak v hodnocení programů rozpočtové podpory na Ukrajině z roku 2014. Podle druhého zmíněného hodnocení byla do poloviny roku 2014 na plnění rozpočtu převedena pouze přibližně polovina finančních prostředků z vyplacené rozpočtové podpory.

### **Většina podmínek pro makrofinanční pomoc v oblasti správy veřejných financí byla navzdory nedostatkům v provádění hodnocena jako z velké části splněná**

#### 52

V části věnované správě veřejných financí v rámci MFA I a II vyhodnotila Komise polovinu podmínek jako z velké části splněných a pouze jednu podmínku jako nesplněnou. Nicméně pro účely vyplacení prostředků Komise využila svůj prostor pro uvážení a několik podmínek vyhodnotila kladně, přestože jejich provedení v praxi bylo poznamenáno nedostatky (viz **rámeček 4**).

### Příklady nedostatků při plnění podmínek správy veřejných financí u úvěrů makrofinanční pomoci

Druhá splátka MFA I:

- Podmínka 2: Antimonopolní výbor byl sice vytvořen, avšak potýkal se s nejistým rozpočtem na rok 2015 a riziko výrazného omezení zdrojů existuje i nadále.
- Podmínka 4: Na všech úrovních státní správy byla přijata strategie vzdělávání úředníků působících v oblasti vnitřní kontroly, měla však řadu nedostatků (nedostatečná rozpracovanost, špatná koncepce, absence konkrétního časového rozvrhu, nedostatek informací o financování, absence kvantitativních kritérií a slabé propojení s reformou správy veřejných financí). Nebyla zavedena certifikace vnitřního auditu.

Druhá splátka MFA II:

- Podmínka 1: Velká část orgánů odpovědných za zadávání veřejných zakázek a veřejných zadavatelů sice včas zveřejnila své plány v této oblasti, avšak většina z nich byla nedostatečně rozpracována. Sporným bodem bylo také propojení potřeb v oblasti veřejných zakázek se státním rozpočtem, neboť státní rozpočet na rok 2015 byl přijat pozdě (29. prosince 2014).

## Ukrajinská vláda dosáhla řady legislativních cílů v oblasti správy veřejných financí, přetrvává však mnoho dlouhodobých problémů

### 53

Obecně se Komise domnívá, že strategie reforem správy veřejných financí a akční plán z roku 2013 představují klíčové úspěchy v této oblasti v kontrolovaném období<sup>46</sup>. Ministerstvo financí je této strategii v poměrně vysoké míře nakloněno. Nicméně udržitelnost dosažených reforem a viditelnost a trvalý význam strategie se přímo odvíjejí od trvajících politického odhodlání ze strany Ukrajiny.

**Schéma 1** poskytuje přehled vývoje v hlavních oblastech správy veřejných financí v kontrolované období.

### 54

Ačkoli podmínky pro pomoc EU a jiných dárců nebyly zcela splněny, v letech 2010 až 2012 byla přijata celá řada legislativních rozhodnutí v oblasti správy veřejných financí. Ukrajinská vláda nicméně nevěnovala dostatečnou pozornost jejich řádnému provedení: kvalita souvisejících vnitrostátních právních předpisů byla špatná, byly přidělovány nedostatečné finanční prostředky a přijaté právní změny byly kontroverzní a regresivní. Bezprostřední provádění se tedy celkově nesetkalo s úspěchem. Prosazování reforem v oblasti správy veřejných financí bylo v tomto období ještě složitější, neboť až do roku 2013 nebyla v této oblasti k dispozici strukturovaná strategie reforem (viz bod 34).

46 Na základě rozhovorů se zaměstnanci Komise a výročních zpráv o pokroku.

Vývoj správy veřejných financí na Ukrajině v období 2010–2015

Oblast správy veřejných financí	Vývoj správy veřejných financí v letech 2010–2013		Vývoj správy veřejných financí v letech 2014–2015
	Zlepšení	Výzvy/nedostatky	
<b>Veřejné zakázky</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010/2011 – nové, poměrně progresivní zákony v oblasti veřejných zakázek</li> <li>• 2010 – vytvoření antimonopolního výboru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontroverzní a regresivní právní změny, které vyžadovaly zásadní zásahy ze strany EU.</li> <li>• Antimonopolní výbor postrádal finanční prostředky.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nový zákon o veřejných zakázkách, byl snížen počet výjimek, klesl počet přidělených nekonkurenčních zakázek.</li> <li>• Antimonopolní výbor funguje, čelí však výrazným omezením a rozpočtové nejistotě.</li> </ul>
<b>Správa daní</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – nový daňový zákoník</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dárcovská a podnikatelská sféra považují nový daňový zákoník za nekvalitní.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nová reforma daňového systému.</li> <li>• Poklesly nedoplatky DPH, riziko jejich nárůstu však trvá.</li> <li>• V roce 2015 byl zaveden elektronický systém DPH.</li> </ul>
<b>Interní finanční kontrola ve veřejné správě (PIFC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Návrh zákona k dispozici v roce 2008</li> <li>• 2011 – právní základ pro normy PIFC</li> <li>• 2012 – etický kodex / metodická doporučení</li> <li>• Od roku 2012 – oddělení vnitřní kontroly na ministerstvech a v jiných státních organizacích</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provedení zákona PIFC opakovaně odloženo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Další vyjasnění ustanovení PIFC, která však nejsou zcela v souladu s normami EU pro danou oblast.</li> <li>• Nová strategie školení státních úředníků odpovědných za vnitřní kontrolu a audit.</li> </ul>
<b>Ukrajinská účetní komora (UÚK)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – působnost UÚK významně omezena vyloučením příjmů.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Působnost UÚK znovu rozšířena na příjmy.</li> <li>• Nový zákon v této oblasti rozšířil působnost UÚK na transakce státních podniků se státem.</li> <li>• Snížení počtu zaměstnanců z 550 na 386.</li> </ul>
<b>Rozpočtová transparentnost</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedodržené termíny a nedostatek veřejných konzultací u státního rozpočtu na rok 2015.</li> </ul>
<b>Rozpočtový kodex</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – nový rozpočtový kodex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Má se za to, že vykazuje řadu nedostatků.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Změna rozpočtového kodexu: důraz na decentralizaci rozpočtu.</li> <li>• Konsolidace tří mimorozpočtových sociálních fondů.</li> </ul>

Zdroj: Evropský účetní dvůr.



## 55

V roce 2014 a 2015 dostaly reformy nový impuls, především díky řadě dodatečných legislativních rozhodnutí, po nichž následovalo viditelné zlepšení v oblastech řízení veřejných zakázek, správy příjmů a rozpočtových postupů. Například v oblasti veřejných zakázek začal v roce 2014 klesat počet výjimek a podíl zakázek přidělených na jiném než konkurenčním základě. Ukrajinská vláda ve spolupráci s MMF vytvořila strategii reformy správy příjmů a začala ji provádět. Mimo to byly v roce 2015 podniknuty první kroky směrem k sestavování rozpočtu podle výsledků a ke střednědobému plánování.

## 56

Významný pokrok v oblasti rozpočtového dohledu představovalo přijetí nového zákona o Ukrajinské účetní komoře (UÚK, nejvyšší kontrolní instituce Ukrajiny), který vstoupil v platnost dne 9. srpna 2015. Mandát účetní komory byl rozšířen, aby byly splněny podmínky stanovené EU, Světovou bankou a dalšími dárci. Paradoxem je, že zákon o Ukrajinské účetní komoře současně vyžaduje snížení zdrojů organizace<sup>47</sup>.

## 57

Od roku 2014 bylo dosaženo pokroku, přetrvává však několik dlouhodobých problémů: riziko navrácení k původním nešvarům (to se týká například výjimek u zadávání veřejných zakázek a rozpočtové transparentnosti), nedostatek finančních prostředků pro antimonopolní výbor, riziko zvýšení nedoplatků DPH a nedostatky ve vnitřní finanční kontrole ve veřejné správě.

**Teprve po revoluci na Majdanu byly učiněny významné kroky v oblasti boje s korupcí, je však stále nutné upevnit protikorupční rámec a dosáhnout hmatatelných výsledků**

## 58

**Schéma 2** uvádí hlavní činnosti, které EU v kontrolovaném období prováděla, aby Ukrajině pomohla zavést právní a institucionální rámec pro boj s korupcí.

47 Zdroje účetní komory byly klíčovým tématem, o němž Komise jednala s ukrajinskými orgány v lednu 2015 před tím, než bylo přijato rozhodnutí vyplatit třetí tranši MFA I. Návrh zákona o UÚK požadoval snížit zdroje organizace zavedením maximálního možného počtu zaměstnanců (nejvýše 250). Tento maximální počet byl v konečné verzi zákona o UÚK výrazně zvýšen (v porovnání s původním návrhem) na 386, a to na popud Komise, když přezkoumávala plnění podmínek makrofinanční pomoci.

Hlavní události v oblasti boje s korupcí na Ukrajině v období 2006–2015

	Činnosti EU	Legislativní rozhodnutí a institucionální změny	Poznámky
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podmínky MFA II a III</li> <li>Smlouva o budování státu</li> <li>Poradní mise EU pro reformu sektoru civilní bezpečnosti (EUAM)</li> <li>Pomoc poskytnutá Skupinou na podporu Ukrajiny ministerstvu spravedlnosti</li> <li>Probíhající akční plán na uvolnění vízového režimu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zřízení zvláštního státního zastupitelství zaměřeného na boj s korupcí (listopad 2015).</li> <li>Zákony posilující právní rámec pro vymáhání majetku (listopad 2015).</li> <li>Zákony týkající se prevence a potírání politické korupce a financování politických stran (říjen 2015).</li> <li>Koordinační orgán: Národní rada pro protikorupční politiku (říjen 2014).</li> <li>Legislativní protikorupční balíček (říjen 2014), který zavedl: 1) strategii pro boj s korupcí 2014–2017, 2) Ukrajinský národní protikorupční úřad a 3) Národní agenturu pro prevenci korupce.</li> <li>Trestní zákon o korupci (červen 2014).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vláda blokovala zákon o prevenci korupce po dobu devíti měsíců.</li> <li>Výstupy v souladu s prioritami boje s korupcí v rámci programu přidružení z roku 2015.</li> <li>Dlouhodobý dopad bude záviset na skutečném prosazování práva.</li> </ul>
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Probíhající akční plán na uvolnění vízového režimu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Několik legislativních změn, například ve vztahu k trestným činům spojeným s korupcí a zabavování výnosů z korupce.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Určitý pokrok při uvádění boje s korupcí do souladu s mezinárodními normami.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akční plán na uvolnění vízového režimu</li> <li>Program rozpočtové podpory určené na reformu veřejné správy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V dubnu 2011 schválen protikorupční zákon (který částečně nahradil protikorupční balíček zrušený v prosinci 2010).</li> <li>Program rozpočtové podpory určené na reformu veřejné správy <i>nebyl proveden</i>, neboť požadovaný zákon o veřejné službě nespĺňoval základní zásady EU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protikorupční zákony v plné míře neodpovídaly mezinárodním normám.</li> <li>Program rozpočtové podpory byl odvolán v roce 2013.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podmínky MFA I</li> <li>Projektová podpora reforem v oblasti soudnictví (část 5 – Nezávislost soudnictví a část 6 – Prevence korupce a boj s ní)</li> <li>Program rozpočtové podpory určené na správu hranic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strategie pro boj s korupcí 2014–2017</li> <li>Podpora zřízení Ukrajinského národního protikorupčního úřadu od roku 2014.</li> <li>Neuspokojivé výsledky programu správy hranic (<i>v míře korupce na ministerstvu příjmů a daní nebyl učiněn žádný pokrok</i>).</li> </ul>	<p>Opožděné provádění:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>MFA I zahájena v roce 2014;</li> <li>Projektová podpora reforem soudnictví zahájena v roce 2013.</li> </ul>
2009–2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>2006 Projekt TACIS zaměřený proti korupci</li> </ul>	<p>Výstupy týkající se</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vytvoření strategického a institucionálního rámce pro boj s korupcí,</li> <li>posílení kapacit pro prevenci korupce,</li> <li>posílení protikorupčních právních předpisů.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Malý dopad, neboť nový parlament v prosinci 2010 tehdejší protikorupční balíček zrušil.</li> </ul>

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

## 59

Boj s korupcí byl sice na programu dialogu mezi EU a Ukrajinou (viz body 35–37), ale před rokem 2010 byl v programech pomoci zohledňován jen zřídka. Dopad příliš ambiciózního<sup>48</sup> projektu TACIS z roku 2006 (technická pomoc pro Společenství nezávislých států a Gruzii) proti korupci na Ukrajině, zahájeného po oranžové revoluci, byl minimální, jelikož v prosinci 2010 ukrajinský parlament první protikorupční balíček zákonů přijatých v roce 2009 z politických důvodů odvolal<sup>49</sup>.

## 60

Počínaje rokem 2011 podpořila EU legislativní reformy tím, že do akčního plánu na uvolnění vízového režimu, který byl Ukrajině nabídnut v prosinci 2010, zahrnu-la referenční hodnoty. Protikorupční legislativa z dubna 2011 a následné legislativní změny přijaté v letech 2012 a 2013 byly pozitivní, neboť uvedly ukrajinské protikorupční zákony do souladu s doporučeními Komise a skupiny GRECO. Rok 2013 sice přinesl výrazný pokrok, nicméně k dokončení rámce pro boj s korupcí bylo nutné dosáhnout dalších zlepšení<sup>50</sup>. Komise především upozorňovala na nízkou kvalitu legislativního procesu na Ukrajině a na skutečnost, že chybí ucelený strategický přístup k reformám<sup>51</sup>. Protikorupční instituce působící do roku 2014, tj. Národní protikorupční výbor a vládní zmocněnec pro protikorupční politiku, nefungovaly a nebyly schopny řádně vykonávat svůj mandát.

## 61

V roce 2014 začala ukrajinská vláda v oblasti protikorupčních právních předpisů úzce spolupracovat s občanskou společností. V letech 2014 a 2015 byly přijaty důležité zákony. Pokrok v oblasti právních předpisů a institucí pokračoval až do prosince 2015<sup>52</sup>. Pokrok byl zaznamenán také v letech 2014 a 2015, kdy byly založeny nové instituce, tj. protikorupční úřad (Ukrajinský národní protikorupční úřad)<sup>53</sup>, zvláštní státní zastupitelství zaměřené na boj s korupcí, jehož posláním je dohled nad vyšetřováním Ukrajinského národního protikorupčního úřadu, Národní agentura pro prevenci korupce a Národní rada pro protikorupční politiku.

## 62

V roce 2015 považovala Komise a OECD ukrajinský protikorupční rámec za zcela v souladu s mezinárodními normami a měřítky EU. Pokud měl být rámec účinný, bylo současně nutno dosáhnout řady dalších výsledků, včetně<sup>54</sup>:

- přidělení náležitých rozpočtových zdrojů, které zajistí řádné fungování protikorupčních institucí a provádění protikorupční strategie a s ní spojeného akčního plánu,

48 Na základě monitorovacích zpráv.

49 OECD, „Protikorupční reformy na Ukrajině“, Sledování istanbulského protikorupčního akčního plánu, březen 2015, s. 17. První protikorupční balíček zákonů sestával ze 1) zákona o zásadách prevence a potírání korupce, 2) zákona o odpovědnosti právnických osob za korupční trestné činy a 3) zákona o změně některých ukrajinských legislativních aktů týkajících se odpovědnosti za korupční trestné činy.

50 COM(2013)809 final ze dne 15. listopadu 2013, s. 11, „Třetí zpráva o provádění akčního plánu Ukrajiny na uvolnění vízového režimu“.

51 Tamtéž, s. 14.

52 SWD(2015) 705 final ze dne 18. prosince 2013, s. 6, „Šestá zpráva o provádění akčního plánu Ukrajiny na uvolnění vízového režimu“.

53 Ukrajinský národní protikorupční úřad je vyšetřovací agentura, která se zabývá korupčním jednáním vyšších státních úředníků a korupcí s vysokými úplatky, i když do ní není zapojen žádný státní úředník na vysoké úrovni. Z formálního hlediska je úřad státním donucovacím orgánem, který nepodléhá kontrole vlády.

54 Viz SWD(2015) 705 final a OECD, *Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan, progress updates* (Sledování istanbulského protikorupčního akčního plánu, aktuální informace o pokroku), 7.–9. října 2015.

- dalšího zlepšení právního rámce, které zajistí úplnou nezávislost a integritu zvláštního státního zastupitelství zaměřeného na boj s korupcí,
- zlepšení právních předpisů pro národní úřad pro vymáhání majetku a úřad pro správu majetku,
- vyjasnění a koordinace konkrétních úkolů institucí, jako jsou Ukrajinská bezpečnostní služba a Ukrajinská účetní komora, v oblasti boje s korupcí,
- účinného monitorování a koordinace ze strany Národní rady pro protikorupční politiku.

## 63

Spolu s vytvořením odpovídajících struktur představuje hlavní problém skutečné prosazování práva a nezávislost soudnictví. Ani do konce roku 2015 nepřineslo politické odhodlání k potírání korupce, k němuž se vláda hlásila po událostech na Majdanu, přesvědčivé výsledky ve vyšetřování případů korupce na vysoké úrovni a v udílení sankcí. Odborníci poukazují na to, že boj s korupcí na Ukrajině stagnoval, jelikož orgány pro prosazování nebyly dostatečně nezávislé na vládě a oligarchové vyvíjeli tlak na politické strany<sup>55</sup>. Slabé výsledky Ukrajiny v oblasti korupce na vysoké úrovni ohrožují její mezinárodní záchranný balíček<sup>56</sup>.

55 Viz například *National Integrity System Assessment Ukraine 2015* (Posouzení národního systému integrity, Ukrajina 2015), Transparency International 2015, které vzniklo v rámci projektu „Posouzení národních systémů integrity ve východním regionu evropského sousedství“.

56 Viz například prohlášení Christine Lagardeové, generální ředitelky Mezinárodního měnového fondu (MMF), tisková zpráva č. 16/50, 10. února 2016.

## Část II – Účinnost pomoci EU při zlepšování správy v plynárenství a bezpečnost dodávek zemního plynu do EU přes Ukrajinu

### 64

Zkoumali jsme, zda dialog mezi EU a Ukrajinou účinně řešil problémy v oblasti zemního plynu a energetické účinnosti, zda pomoc EU, jejímž cílem bylo zlepšit správu v plynárenství a bezpečnost dodávek zemního plynu do EU přes Ukrajinu, byla vhodně navržena a sledována a zda přinesla hmatatelné a udržitelné výsledky. Posuzovali jsme správní aspekty plynárenství z hlediska cíle EU vytvořit konkurenční, transparentní a nediskriminační trh s plynem, který by byl v souladu s pravidly a normami EU<sup>57</sup>. Sem patřila informovanost a ochrana spotřebitelů, transparentní ceny, odpovědnost poskytovatelů, transparentní podávání zpráv o trhu s plynem a podpora energetické účinnosti. Hlavními písemnými doklady, které jsme použili jako základ pro svá zjištění a o nichž jsme hovořili s auditovanými subjekty, byly společné zprávy EU a Ukrajiny o provádění memoranda o porozumění o spolupráci v oblasti energetiky, závěry Rady, zprávy Evropského parlamentu, strategické a programové dokumenty Komise a zprávy Komise o řízení. Dále jsme používali zprávy z externích zdrojů, například zprávy Mezinárodní energetické agentury, Oxford Institute for Energy Studies, Světové banky, MMF a organizací občanské společnosti.

### Až do nedávné doby byl dialog mezi EU a Ukrajinou znesnadňován nedůsledným odhodláním a přístupem

#### Dialog o plynárenství byl obsáhlý, jeho účinnost však byla omezená

### 65

V memorandu o porozumění o spolupráci v oblasti energetiky, které v roce 2005 podepsaly EU a Ukrajina, jsou stanoveny plány a řeší se hlavní otázky týkající se energetiky<sup>58</sup> na Ukrajině. Za významný úspěch považujeme skutečnost, že se Ukrajina v únoru 2011 připojila ke Smlouvě o Energetickém společenství<sup>59</sup>. Navíc od roku 2014 usiluje o splnění závazků, které ze Smlouvy plynou, zejména tím, že provádí třetí balíček právních předpisů EU týkajících se energetiky<sup>60</sup>, což je klíčová priorita spolupráce mezi EU a Ukrajinou v oblasti energetiky.

- 57 Na základě kapitoly I hlavy V dohody o přidružení.
- 58 U plynárenství to zahrnuje cenové reformy, síť sociálního zabezpečení, energetickou účinnost, diverzifikaci dodávek a modernizaci infrastruktury.
- 59 Smlouva o Energetickém společenství byla podepsána v roce 2006. Strany se zavazují k tomu, že liberalizují své trhy s energií a provedou klíčové právní předpisy EU v oblasti elektřiny, plynu, životního prostředí a energie z obnovitelných zdrojů.
- 60 Nejnovější soubor právních předpisů EU týkajících se trhu s energií, označovaný jako třetí balíček, byl v EU přijat v roce 2009 s cílem zlepšit fungování vnitřního trhu s energií a vyřešit strukturální problémy.

**66**

Do roku 2014 neměl dialog na vysoké úrovni mezi EU a Ukrajinou o spolupráci v oblasti energetiky na restrukturalizaci odvětví zemního plynu velký dopad, neboť na ukrajinské straně chyběl skutečný zájem. V období 2007 až 2015 se objevila řada obdobných významných problémů a pokrok v modernizaci soustavy pro tranzit zemního plynu byl omezený. V období 2007–2013 bylo úsilí Komise snížit ukrajinské ceny za energii na ekonomicky obhajitelnou úroveň nebo snížit deficit společnosti Naftogaz neúspěšné. Úspěchem Komise však bylo, že se jí v letech 2014 a 2015 navzdory krizi mezi Ukrajinou a Ruskem podařilo předejít závažným narušením dodávek plynu do EU (viz bod 68).

**Dialog o plynárenství byl poznamenán rozdíly v názorech zainteresovaných subjektů v EU a nerozhodností ze strany Ukrajiny****67**

Mezi jednotlivými členskými státy a mezi členskými státy a Komisí panovaly odlišné názory na bezpečnost dodávek zemního plynu do EU přes Ukrajinu a na nutnost rychle jednat. „Jednotné vystupování“ u těchto priorit bylo tedy i přes úsilí Komise obtížné. EU při komunikaci na vysoké úrovni jednoznačně prosazovala strategickou povahu tranzitu plynu přes Ukrajinu. Současně se nevyjadřovala jasně o tom, jak může nestabilní hospodářská a finanční situace této země a státní energetické společnosti Naftogaz, dále zhoršená systémovou korupcí v plynárenství, ovlivnit spolehlivost Ukrajiny jako tranzitní země pro plyn.

**68**

Tranzit plynu přes Ukrajinu má nesmírný význam pro bezpečnost dodávek ve střední, jižní a východní Evropě a rovněž má významné hospodářské, finanční a sociální důsledky pro samotnou Ukrajinu. V roce 2014, když Gazprom zastavil dodávky plynu na Ukrajinu, čímž byla potenciálně ohrožena bezpečnost tranzitu plynu přes Ukrajinu, EU zareagovala pohotově: nabídla alternativní řešení dodávek plynu na Ukrajinu tím, že zprostředkovala zpětné toky a podpořila nová propojení s cílem tranzit přes Ukrajinu zachovat.

**69**

Kvůli přetrvávající absenci dostatečně stabilní ukrajinské energetické strategie (s výjimkou role Ukrajiny coby tranzitní země pro plyn) a proměnlivosti politické vůle bylo pro Komisi obtížné zaujmout důsledný přístup k dialogu mezi EU a Ukrajinou o plynu ve spleťtém geopolitickém prostředí.

## V rané fázi byly podmínky pomoci EU obecné

### 70

Jelikož některé podmínky v programu rozpočtové podpory Energetika I z roku 2007 byly málo přesné, nezabránily sporným výkladům ze strany ukrajinských orgánů<sup>61</sup>. Kvůli těmto nepřesnostem a kvůli skutečnosti, že program povoloval pouze tři různé úrovně splnění podmínek (0 – 50 – 100%), musela být Komise v některých případech při svém hodnocení vstřícná<sup>62</sup>. S ohledem na naléhavou makroekonomickou a politickou situaci byla navíc řada podmínek v oblasti energetiky, na nichž se dohodly Komise a ukrajinské orgány v rámci MFA I, rovněž definována obsáhleji<sup>63</sup>.

## Až do roku 2014 chyběly o pomoci EU kvalitní údaje

### 71

Spolehlivé údaje, které lze okamžitě použít, a to i za nepříznivých podmínek, jsou nezbytné pro fundované rozhodování založené na faktech. Až do roku 2014 byla dostupnost ihned použitelných a spolehlivých údajů problematická, například pokud šlo o:

- množství plynu, které každý den projde přes Ukrajinu,
- pravidelné údaje o poplatcích za tranzit plynu, které Ukrajina skutečně vybere<sup>64</sup>,
- ucelené souhrnné statistiky o skutečném nárůstu poplatků za plyn a topení.

### 72

V roce 2014 bylo, pokud jde o přístup Komise k údajům o tranzitu plynu přes Ukrajinu, zaznamenáno určité zlepšení a od roku 2015 ukrajinský provozovatel přepravní soustavy zveřejňuje informace o denním tranzitu plynu na internetu.

### 73

Společné výroční zprávy Komise a Ukrajiny o pokroku při plnění memoranda o porozumění v oblasti energetiky z roku 2005 byly užitečným fórem pro pravidelný politický dialog o hlavních výzvách v oblasti energetiky. Zjistili jsme však, že nebyly dostatečně kritické a že v plné míře neodrážely pohled Komise.

## Dopad pomoci EU na plynárenství byl do roku 2014 omezený

### 74

Až do počátku roku 2015 se pomoci EU nepodařilo dosáhnout v plynárenství na Ukrajině průlomů<sup>65</sup>, nicméně od té doby bylo dosaženo významných milníků a pokroku (viz též **schéma 3**):

- 61 Viz například podmínka „žádný nárůst kvazifiskálního schodku v odvětví energetiky v porovnání s rokem 2006“. Tuto podmínku si každá strana vyložila odlišným způsobem, takže Komise navrhla míru plnění 0 % a ukrajinskí partneři 100 %.
- 62 Například u ukazatele 6 (Dokončení dohod o financování prioritních projektů v oblasti infrastruktury s mezinárodními finančními institucemi), ukazatele 5.3 (Připravení metrologického plynového vedení v regionálním metrologickém centru Bojarka pro uvedení do provozu) a ukazatele 8 (Projekt a konstrukce pilotní mezinárodní měřicí plynárenské stanice na vstupním místě do ukrajinského tranzitního systému plynu).
- 63 Příkladem jsou následující věty: „významně zvýšit celkovou míru výběru poplatků společností Naftogaz“, „dosáhnout významného pokroku v oblasti plnění závazků, které pro Ukrajinu plynou ze Smlouvy o Energetickém společenství“, „dosáhnout významného pokroku v plnění iniciativy v oblasti transparentnosti těžebního průmyslu (EIT)“, „cíleně posilovat sociální záchranou síť“ a „významně rozšířit využití individuálních plynoměrů“.
- 64 Výběr poplatků sice lze vypočítat, ale pouze teoreticky pomocí stanoveného vzorce na základě smluv o tranzitu plynu.
- 65 Pro ilustraci tohoto tvrzení lze uvést, že související podmínky pro rozpočtovou podporu EU v energetice (Energetika I a Energetická účinnost) byly splněny pouze částečně, tj. v míře 59 %. V řadě případů se Komise a ukrajinské úřady na skutečné míře plnění neshodly.



Vývoj v energetice a plynárenství na Ukrajině v období 2007–2015

Oblasti/podoblasti		Vývoj v letech 2007–2013	Vývoj v letech 2014–2015	Poznámky
a) Reforma plynárenství	<b>Zákon o plynárenství</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Postupný pokrok bez většího průlomu.</li> <li>Přistoupení Ukrajiny ke Smlouvě o Energetickém společenství bylo impulsem k lepší integraci Ukrajiny do energetického trhu EU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Přijetí uceleného akčního plánu pro reformu plynárenství (březen 2015) a ukrajinský zákon o plynárenství z dubna 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rok 2015 byl pozitivním mezníkem v reformě plynárenství. Po zákonu o plynárenství z dubna 2015 byly v souladu se třetím energetickým balíčkem EU zahájeny přípravy na oddělení společnosti Naftogaz.</li> </ul>
	<b>Ceny za plyn a topení</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nedostatečný nárůst v letech 2007 až 2013 (přes požadavky EU a MMF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Významně narostly ceny za služby.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Další značný nárůst cen zemního plynu v dubnu 2016.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nedošlo ke snížení deficitu společnosti Naftogaz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V roce 2015 deficit společnosti Naftogaz výrazně poklesl.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V roce 2017 by měl deficit společnosti Naftogaz zmizet úplně.</li> </ul>
	<b>Sociální záchranná síť</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neúspěšné úsilí o zřízení odolného systému, který by umožňoval nejchudším členům společnosti kompenzovat zvyšování cen energie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Byl zdokonalen systém sociálních náhrad, který měl vyvážit výrazný nárůst cen energií v roce 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Odolnost systému náhrad se ukáže v budoucnu.</li> </ul>
	<b>Měření v celém plynárenském řetězci</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Významný pokrok v instalaci plynoměrů v jednotlivých domácnostech.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cílem akčního plánu reformou plynárenství v roce 2015 je zlepšit měření v celém plynárenském řetězci.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Do dubna 2017 má být dokončena instalace plynoměrů ve všech zbývajících doposud neměřených domácnostech a alespoň jednoho měřiče spotřeby tepla na budovu.</li> </ul>
<b>b) Energetická účinnost</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>V ukrajinském programu reformy v oblasti energetiky není prioritou (navzdory úsilí Komise).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Určitý nedávný pozitivní vývoj (nové projekty EU a programy s podporou EU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Další úsilí v této oblasti od roku 2015.</li> </ul>
<b>c) Modernizace soustavy pro tranzit zemního plynu</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Pomoc EU nepodnítila modernizaci (ukrajinskí partneři nesplnili úvěrové podmínky).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>První práce na modernizaci plynovodu mají být zahájeny v roce 2016 (financování částečně zaručeno z prostředků EU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gazprom hrozí, že v roce 2019 ukončí tranzit ruského plynu přes Ukrajinu.</li> </ul>
<b>d) Bezpečnost dodávek plynu přes Ukrajinu</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Krizové situace v letech 2005–2006 a v roce 2009.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>V období 2014–2015 se vyskytly obtíže, ale díky úsilí EU byly tranzit i dodávky plynu zachovány (prostřednictvím propojení, zpětných toků a vyjednávání se společnostmi Gazprom a Naftogaz).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Další konkurenční tranzitní projekty se pokoušejí Ukrajinu obejít.</li> <li>Zlepšení správy v plynárenství a lepší integrace do energetického trhu EU.</li> </ul>

Zdroj: Evropský účetní dvůr.



- a) Reforma plynárenství: navzdory snahám EU byl pokrok v letech 2007 až 2013 pomalý. Nicméně díky plnění podmínek pomoci, které stanovila EU a její partneři, se reforma plynárenství od roku 2014 znovu rozběhla (viz **rámeček 5**):

### Vývoj v plynárenství od roku 2014

- Byl přijat ucelený akční plán reforem plynárenství, který zavádí konkrétní časově vymezené činnosti, a nový zákon o plynárenství.
- Na začátku roku 2015, po nedostatečných pokusech v průběhu náročného období hospodářské krize a po zvýšení cen ruského plynu, se poplatky zvýšily přibližně o 300 až 600 % u plynu pro domácnosti a asi o 70 % pro dálkové vytápění. Tento nárůst má pokračovat až do roku 2017, dokud ceny nedosáhnou úrovně tržní parity. Deficit společnosti Naftogaz se v roce 2015 významně snížil a do roku 2017 by měl zmizet úplně<sup>66</sup>.
- V roce 2015 byl rozšířen stávající systém sociálních náhrad tak, aby vyvažoval dopady obrovského nárůstu cen energie na nejchudší členy společnosti. Nicméně je zapotřebí dalšího postupného zlepšení – nebo reformy –, aby bylo možné vypořádat se s nárůstem cen v budoucnosti a zavést účinnější pobídky v oblasti energetické účinnosti.
- Cílem akčního plánu reforem plynárenství v roce 2015 je zlepšit měření v celém plynárenském řetězci.

66 Cíl MMF.

- b) Energetická účinnost: ukrajinské orgány ve svém programu energetické reformy neoznačily energetickou účinnost za prioritu navzdory tomu, že v memorandu o porozumění o energetické spolupráci uzavřeném mezi EU a Ukrajinou má význačné postavení. Od roku 2015 věnují ukrajinské úřady energetické účinnosti větší pozornost.
- c) Modernizace soustavy pro tranzit zemního plynu: od roku 2006 se Komise pokouší získat finanční prostředky na modernizaci soustavy pro tranzit zemního plynu skrze úvěry od mezinárodních finančních institucí. V roce 2012 financovala Komise přípravnou studii, která dospěla k závěru, že modernizace by podle různých scénářů s různým množstvím přepraveného plynu stála 2,5–5,3 miliardy EUR. EIB a EBRD se podařilo podepsat první smlouvy o úvěru od mezinárodních finančních institucí se společností Ukrtransgaz<sup>67</sup> ve výši 150 milionů EUR od každé instituce<sup>68</sup> až v prosinci 2014, když usoudily, že Ukrajina dosáhla dostatečného pokroku u některých klíčových podmínkách dohodnutých ve společném prohlášení z roku 2009. Stavba bude zahájena v roce 2016 a dokončení se očekává v roce 2018 v rámci první fáze rozsáhlého projektu modernizace tranzitního plynovodu Urengoj-Pomary-Užhorod.

67 Dceřiná společnost společnosti Naftogaz, která odpovídá za přenos a skladování plynu.

68 Tento úvěr EIB je kryt úplnou zárukou ze strany EU.

## d) Bezpečnost dodávek plynu přes Ukrajinu:

- i) V kontrolovaném období byla bezpečnost dodávek plynu do EU přes Ukrajinu stále ještě ohrožena kvůli politické, správní a ekonomické nestabilitě země. Tato situace se zhoršila v krizových obdobích v letech 2005–2006 a 2009 a další obtíže nastaly v letech 2014–2015. Navíc není jisté, že plyn bude do zemí EU i nadále proudit přes ukrajinské území: Gazprom hrozí, že ukončí ukrajinský tranzit ruského plynu v roce 2019, kdy vyprší stávající smlouva mezi společnostmi Gazprom a Naftogaz. Mimo to se alternativní projekty tranzitu plynu (například Nord Stream II, Turkstream, Southstream) snažily nebo snaží tuto zemi obejít. Nicméně cílem EU je tranzit plynu přes Ukrajinu zachovat.
- ii) Nedávné úsilí Komise o zachování tranzitu plynu přes Ukrajinu v letech 2014–2015 bylo úspěšné a významně posílilo bezpečnost dodávek plynu do EU a na Ukrajinu, a to díky propojení, zpětným tokům a zprostředkování mezi společnostmi Naftogaz a Gazprom při jednáních o tzv. „zimním balíčku“ v letech 2014–2015. Ukrajinská skladovací zařízení, která jsou pro bezpečnost dodávek plynu do východní části EU nepostradatelná, byla v zimním balíčku na období 2015–2016 úspěšně doplněna pomocí vlastních zdrojů Naftogazu a také úvěru od mezinárodních finančních institucí<sup>69</sup>.
- iii) Očekává se, že reforma plynárenství zlepší správu v plynárenství na Ukrajině, a tím omezí část rizika pro bezpečnost tranzitu plynu přes Ukrajinu související se správou. Dalším úspěchem Komise bylo přistoupení Ukrajiny ke Smlouvě o Energetickém společenství v roce 2011, jejímž cílem je lépe začlenit tuto zemi do energetického trhu EU, a tím přispět k dlouhodobé stabilizaci ukrajinského plynárenství.

69 Celkem 300 milionů USD od EBRD se zajištěním ukrajinskou státní zárukou, po nichž má následovat úvěr od Světové banky ve výši až 520 milionů USD se zárukou EIB, a tudíž EU.

## 74

Na základě své auditní činnosti jsme došli k závěru, že pomoc EU poskytnutá Ukrajině při transformaci v dobře spravovaný stát v oblastech správy veřejných financí, boje s korupcí a fungování plynárenství byla celkově vzato částečně účinná.

### **Účinnost pomoci EU poskytnuté Ukrajině při zlepšování správy veřejných financí a v boji s korupcí**

## 75

Pomoc EU poskytnutá Ukrajině při zlepšování správy veřejných financí a v boji s korupcí byla částečně účinná.

## 76

Po většinu kontrolovaného období měla správa veřejných financí na dialogu mezi EU a Ukrajinou jen malý podíl. Nicméně od roku 2011 byla EU v oblasti reforem správy veřejných financí náročnější a pomohla Ukrajině v roce 2013 vypracovat reformní strategii a akční plán pro tuto oblast (viz body 31–34). Boj s korupcí byl pravidelnou součástí programu dialogu mezi EU a Ukrajinou. Byl posílen díky akčnímu plánu na uvolnění vízového režimu z roku 2011 a dále jej urychlila prohloubená spolupráce po událostech na Majdanu (viz body 35–37).

### **Doporučení 1 – V procesu dialogu s Ukrajinou klást větší důraz na správu veřejných financí**

---

Má-li být zachováno reformní úsilí v oblasti správy veřejných financí, započaté přijetím strategie pro tuto oblast v roce 2013, měly by Komise a ESVČ upevnit politický dialog o těchto otázkách. Komise by také měla prozkoumat možnost zahájit konkrétní program, aby se reformy v této oblasti provedly účinně a co nejdříve.

## Závěry a doporučení

### 77

Koncepce pomoci EU s částečnou účinností podporovala zlepšení správy veřejných financí a boje s korupcí. Komise začlenila nutnost posílení těchto oblastí do návrhu programů rozpočtové podpory a makrofinanční pomoci pro Ukrajinu, ačkoli se v některých případech objevily nedostatky ve způsobu, jakým byly stanoveny podmínky nebo bylo hodnoceno jejich dodržování (viz body 38–40). Většina programů rozpočtové podpory na Ukrajině byla navržena tak, aby byla velká část přidělené částky vyplacena na začátku programu, jakmile budou splněny obecné podmínky. Tento přístup může snížit motivaci provádět reformy, na nichž následně závisí nižší platby. Aby řešila kritickou situaci na Ukrajině, Komise se zaměřila na to, aby byla pomoc v roce 2014 vyplácena rychle (viz body 41–44).

### Doporučení 2 – Zlepšit koncepci podmínek finanční pomoci a její vyplácení

Komise by měla na základě zkušeností získaných na Ukrajině zlepšit koncepci pomoci v budoucnu:

- a) U rozpočtové podpory a úvěrových podmínek makrofinanční pomoci by měly být všechny vybrané ukazatele jasně definovány, aby se předešlo jakýmkoli sporům v procesu hodnocení.
- b) Úvěrové a grantové podmínky by se v budoucnu měly doplňovat a vzájemně umocňovat.
- c) Při vyjednávání a stanovování podmínek by Komise měla úzce spolupracovat s ostatními dárci, především s mezinárodními finančními institucemi, čímž se posílí motivace k reformám.
- d) V programech by se mělo usilovat o nalezení rovnováhy mezi aspekty politického pákového efektu a nutností rychlého vyplacení pomoci. U rozpočtové podpory by částky spojené s podmínkami pro správu veřejných financí a boj s korupcí ve variabilních splátkách měly být dostatečně významné na to, aby zajistily splnění podmínek.

### 78

Provádění pomoci EU bylo obecně monitorováno účinně a monitorování se během kontrolovaného období dále zlepšilo. EU a mezinárodní organizace pravidelně hodnotily situaci v těchto oblastech na Ukrajině a Komise od roku 2012 posílila svůj rámec pro monitorování rozpočtové podpory. Chybí však systematický přístup k hodnocení programů rozpočtové podpory (viz body 45–48). V letech 2011–2013 byly platby rozpočtové podpory pozastaveny, což urychlilo plnění priorit v oblasti správy veřejných financí (viz bod 49).

## Závěry a doporučení

### Doporučení 3 – Posílit monitorování způsobu, jímž se pomoc EU provádí

---

Mají-li se reformy v oblastech správy veřejných financí a boje s korupcí prohloubit a urychlit, Komise by měla posílit monitorování v některých oblastech a klást větší důraz na odpovědnost příjemce:

- a) Komise by měla zjednodušit způsob, jímž programy rozpočtové podpory realizované na Ukrajině hodnotí.
- b) V případech řádně odůvodněných nedostatkem uspokojivého pokroku v reformách by Komise měla – s ohledem na to, jaké výsledky pozastavení plateb přináší – využívat pozastavení plateb rozpočtové podpory.

## 79

Pomoc EU Ukrajině byla částečně účinná při získávání hmatatelných a udržitelných výsledků ve správě veřejných financí a boji s korupcí. Až do roku 2014 se nedostatečné nasazení ukrajinské vlády v reformním procesu projevovalo neúplným a opožděným dosahováním očekávaných výsledků (viz body 50–51). Reformy sice dostaly v roce 2014 nový impuls, nicméně dosavadní výsledky jsou i nadále nestabilní. U programu makrofinanční pomoci Komise využila svůj prostor pro uvážení a dospěla k závěru, že většina podmínek v oblasti správy veřejných financí byla z velké části splněna, a to i přes určité nedostatky v jejich plnění (viz bod 52). V případě správy veřejných financí a boje s korupcí má většina dosažených výsledků podobu legislativních a institucionálních změn (viz body 53–63). U politiky boje s korupcí se na výsledky účinného provádění stále čeká.

### Doporučení 4 – Klást větší důraz na účinné provádění a udržitelnost reforem

---

Komise by měla obhajovat legislativní změny a současně by ve spolupráci s organizacemi občanské společnosti měla další pomoc ze strany EU podmínit účinným prováděním klíčových reforem v oblasti správy veřejných financí a boje s korupcí. To se týká především reformní strategie a akčního plánu v oblasti správy veřejných financí a finanční udržitelnosti fungujících nestranných subjektů, které bojují s korupcí. Je třeba přísně hodnotit podmínky vyplácení.

### **Pomoc EU při zlepšování správy v plynárenství a bezpečnost dodávek zemního plynu do EU přes Ukrajinu**

#### **80**

Z celkového pohledu byla pomoc EU poskytnutá Ukrajině při zlepšování správy v plynárenství a zajištění bezpečnosti dodávek plynu do EU přes Ukrajinu částečně účinná.

#### **81**

Dialog, který vedly EU a Ukrajina o energetických otázkách, byl až donedávna ovlivněn nerozhodností Ukrajiny a rozdíly v názorech zainteresovaných subjektů v EU na zajištění bezpečnosti dodávek plynu do EU přes Ukrajinu. Tytéž zásadní problémy se objevily i v období 2007 až 2015 (viz body 65–69).

#### **82**

V rané fázi obsahovala koncepce kontrolované pomoci EU v plynárenství a bezpečnosti dodávek plynu přes Ukrajinu určité podmínky, které byly nejasné a které bylo obtížné posoudit (viz bod 70).

#### **83**

Do roku 2014 chyběly při monitorování toho, jak se pomoc EU provádí, kvalitní údaje a zprávy společně předkládané EU a Ukrajinou v některých případech nepopisovaly úplné pozadí obtíží, které se v plynárenství objevily (viz body 71–72).

#### **84**

Do roku 2014 byl dopad pomoci EU na fungování ukrajinského plynárenství pouze omezený a při zajišťování bezpečnosti dodávek plynu přes Ukrajinu přinášel smíšené výsledky. Od roku 2014 však bylo dosaženo významných milníků (viz bod 73).

**Doporučení 5 – Podniknout kroky zaměřené na to, aby byla pomoc EU Ukrajině v oblasti zemního plynu účinnější**

Komise by měla neprodleně přijmout kroky, jimiž zlepší monitorování strategické spolupráce EU s Ukrajinou v oblasti zemního plynu a zvýší její účinnost. Zejména je třeba klást větší důraz na shromažďování, ověřování a analýzu údajů. Komise by měla i za nepříznivých podmínek systematicky shromažďovat přesnější a ověřitelnější informace. To má rozhodující význam pro fundované rozhodování založené na faktech.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 8. listopadu 2016.

*Za Účetní dvůr*



*předseda*  
Klaus-Heiner LEHNE

## Prověřované programy

Tabulka 1 – Ukrajina: programy rozpočtové podpory v období 2007–2015

	Přiděleno	Vyplaceno
	<i>(v mil. EUR)</i>	
<b>Programy odvětvové rozpočtové podpory<sup>1</sup> (zkratka, rok rozhodnutí)</b>	<b>588</b>	<b>259</b>
Podpora provádění ukrajinské energetické politiky (Energetika I, 2007)	87	73
Podpora provádění ukrajinské strategie v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie (Energetická účinnost, 2008)	70	52
Podpora vzájemného obchodu odstraněním technických překážek obchodu mezi Ukrajinou a EU (Obchod, 2008)	45	29
Podpora provádění strategie v oblasti životního prostředí na Ukrajině (Životní prostředí, 2009)	35	24
Podpora provádění ukrajinské dopravní strategie (Doprava, 2009)	65	27
Podpora politiky správy hranic na Ukrajině (Správa hranic, 2010)	66	49
Pokračující podpora provádění energetické strategie na Ukrajině (Energetika II, 2012)	45	5
Program podpory odvětvové politiky – podpora ukrajinské regionální politiky (Regionální politika, 2013)	55	0
Reforma ukrajinského správního právního rámce a státní služby (2011)	70	zrušeno
Rozpočtová podpora ukrajinské politiky regionálního rozvoje (2012)	50	zrušeno
<b>Smlouva o budování státu<sup>2</sup></b>	<b>355</b>	<b>250</b>

1 Částka zahrnuje dodatečnou část podpory (technická pomoc, audit, přezkumy programů a hodnocení).

2 Z celkové částky 355 milionů EUR na určených na smlouvu o budování státu bylo 232 milionů EUR nových finančních prostředků a 123 milionů bylo převzato z prostředků přidělených z ročního akčního programu na rok 2013 (tj. ze dvou programů podpory odvětvové politiky na odstraňování překážek obchodu a na provádění strategie v oblasti životního prostředí na Ukrajině (oba po 55 milionech EUR) a 13 milionů ze zvýšení rozpočtu, které bylo původně určeno pro odvětví životního prostředí).

Zdroj: CRIS k 31. 12. 2015.

Tabulka 2 – Ukrajina: přehled makrofinanční pomoci EU v období 2007–2015

Rok rozhodnutí	Zkratka pro účely auditu	Přiděleno	Vyplaceno
		<i>(v mil. EUR)</i>	
2002	MFA I	110	610
2010		500	
2014	MFA II	1 000	1 000
2015	MFA III	1 800	600
<b>Celkem</b>		<b>3 410</b>	<b>2 210</b>

Zdroj: GŘ pro hospodářské a finanční záležitosti k 31. 12. 2015,

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm).



Tabulka 3 – Ukrajina: kontrolované projekty z období 2007–2015

Název (rok smlouvy)	Přiděleno	Vyplaceno
	(v mil. EUR)	
<b>Správa veřejných financí</b>		
Twinning „Posílení prosazování práva a politiky v oblasti hospodářské soutěže Ukrajině“ (2007)	1	0,9
Twinning „Pomoc Hlavnímu kontrolnímu a reviznímu úřadu Ukrajiny (KRU) při zavádění nového systému vnitřní finanční kontroly ve veřejné správě“ (2007)	1,1	1,1
Harmonizace systémů hospodářské soutěže a zadávání veřejných zakázek na Ukrajině s normami EU (2008)	4,4	4,4
Posílení potenciálu ukrajinské národní banky sbližováním s normami EU pro centrální bankovníctví (2009)	1,1	0,6
Podpora ukrajinského ministerstva financí v oblastech správy veřejného dluhu a rozpočtových prognóz (2010)	1,7	1,5
Vypracování informačního dokumentu pro twinningový projekt týkající se dohledu nad nebankovními finančními institucemi založeného na rizicích (2011)	0,1	0,1
Dodávky výpočetní techniky na integraci regionální sítě ukrajinského antimonopolního výboru, jimiž bude podpořen projekt akčního plánu EU-Ukrajina na rok 2006 s názvem „Harmonizace systémů hospodářské soutěže a zadávání veřejných zakázek na Ukrajině s normami EU“ (2010)	0,2	0,2
Prodloužení smlouvy 147–509 s názvem „Harmonizace systémů hospodářské soutěže a zadávání veřejných zakázek na Ukrajině s normami EU“ (2011)	1,1	1,1
Vypracování tří twinningových projektů v oblasti správy veřejných financí na Ukrajině (2013)	0,1	0,1
Harmonizace ukrajinského systému zadávání veřejných zakázek s normami EU (2013)	4	2,7
Kolik stojí stát: podpora veřejného monitorování tvorby státního rozpočtu (2013)	0,3	0,2
Občanská společnost a sdělovací prostředky pro transparentní místní rozpočty (2013)	0,3	0,1
Vytvoření a zavedení systému „otevřeného rozpočtu“ pro sledování využívání veřejných prostředků (2013)	0,3	0,2
Nezávislé sledování toků zdrojů a financí z vývoje konvenčních a nekonvenčních uhlovodíků na Ukrajině v rámci dohody o společné výrobě (2013)	0,2	0,2
<b>Správa veřejných financí celkem</b>	<b>15,9</b>	<b>13,4</b>
<b>Boj s korupcí</b>		
Podpora řádné správy: projekt proti korupci na Ukrajině (2006)	1,5	1,4
Projekt na podporu reformy soudnictví na Ukrajině (2013)	8,6	2,4
<b>Boj s korupcí celkem</b>	<b>10,1</b>	<b>3,8</b>

Zdroj: CRIS k 31. 12. 2015.

## Shrnutí

### III

V důsledku dramatických událostí na Ukrajině na konci února 2014, konkrétně svržení bývalého ukrajinského prezidenta Janukovyče dne 28. února 2014 a ilegální ruské anexe Krymu v následujících dnech, bylo nutné okamžitě a rozhodně reagovat a v co největší míře zmírnit dopady tíživé a nečekané situace.

Při takové reakci se však Komisi nedostalo dost času na to, aby vytvořila předem stanovenou a dlouhodobou strategii ještě před oznámením důležitého balíčku pomoci Ukrajině v březnu 2014, nicméně dlouhodobější plánování bylo zahájeno ihned poté a od té doby se uskutečnil bezpočet strategických diskuzí, a to i za účasti mezinárodních partnerů.

### V

Přestože pomoc EU byla účinná jen částečně, považuje Komise důležité strukturální reformy v téměř všech oblastech popsanych v bodu IV za spuštěné prostřednictvím programů EU nebo jimi podporované.

### VI

Komise musela vyjednat a zhodnotit podmínky makrofinanční pomoci (dále jen „MFA“) a rozpočtové podpory za výjimečných politických, ekonomických a finančních okolností na Ukrajině.

Většina programů rozpočtové podpory zahrnuje pevné tranše, které se vyplácejí na začátku programu po splnění standardních obecných podmínek pro operace rozpočtové podpory.

### VII

Spolupráce s Ukrajinou v odvětví energetiky probíhala v posledních 10 letech na základě memoranda o porozumění o spolupráci v oblasti energetiky z roku 2005 a byla zaměřena na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu do Evropy prostřednictvím ukrajinského plynovodu a na zavedení rozsáhlých reforem v odvětví energetiky. To bylo také hlavním cílem společného prohlášení o modernizaci ukrajinské soustavy pro tranzit zemního plynu z března 2009. Plynová krize v roce 2009 ještě zdůraznila význam a příhodnost této iniciativy, ačkoliv její provádění bylo obtížné vzhledem ke složité politické situaci v zemi a trvajícím geopolitickému napětí.

Dosažený pokrok umožnil Evropské investiční bance (dále jen „EIB“) a Evropské bance pro obnovu a rozvoj (dále jen „EBRD“) v prosinci 2014 podepsat první sadu úvěrů na modernizaci soustavy pro tranzit zemního plynu. Úsilí o zlepšení správy v plynárenství na Ukrajině i celková bezpečnost dodávek byly do roku 2014 narušovány závislostí Ukrajiny na ruských energetických dodávkách. Od té doby bylo v oblasti reforem trhu s plynem dosaženo výrazného pokroku, jenž je obecně uznáván.

Od března 2015 se provádí plán rozsáhlých reforem plynárenství. Po novém zákonu o plynárenství přijala vláda v červenci 2016 plán na oddělení společnosti Naftogaz od provozovatele tranzitního systému, který by měl být realizován do roku 2017.

Komise, spolu se sekretariátem Energetického společenství a dalšími partnery, se bude nadále zasazovat o završení reforem plynárenství, o zlepšení transparentnosti a o zajištění podmínek řádné hospodářské soutěže, včetně připuštění nových subjektů na trh a zvýšení bezpečnosti dodávek zemního plynu a spolehlivosti ukrajinského tranzitního systému.

## Úvod

### 04

Od poloviny roku 2015 byly v ukrajinské ekonomice patrné známky ekonomické stabilizace po obzvláště hluboké recesi, která byla z velké části způsobena ztrátou důvěry a poškozením produkčních kapacit v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na východě. Tato stabilizace je odrazem kombinace faktorů, mezi něž patří silná reakce na poli makroekonomické politiky, která se zaměřila na řešení dlouhodobé nerovnováhy, a rozsáhlá mezinárodní finanční a technická podpora, jež byla zásadní při řešení krize důvěry.

Po poklesu o 6,6 % v roce 2014 a o 9,9 % v roce 2015 se očekává návrat ekonomiky k růstu (o předpokládané 1–2 %) v roce 2016 díky postupně rostoucí důvěře spotřebitelů a investorů. Reálný HDP se v prvním kvartálu roku 2016 zvýšil o 0,1 %, přičemž ve druhém kvartálu vzrostl o 1,3 %.

### 08

V důsledku situace na Ukrajině byla pomoc evropského nástroje sousedství (dále jen „ENI“) od roku 2014 poskytována formou každoročních „zvláštních opatření“. Nyní byly zahájeny přípravy na návrat k normálnímu víceletému programování ve formě jednotného rámce podpory, který započne od roku 2018.

### 13

Komise souhlasí s tím, že odhodlání ukrajinských úřadů k zavádění reforem od roku 2014 výrazně vzrostlo. U současné ukrajinské vlády je patrné silné odhodlání především k reformě veřejné správy (dále jen „PAR“).

Komise na tomto příznivém vývoji staví a podporuje ho. V této oblasti probíhají práce na koncepci významného programu pomoci EU, jehož účelem je toto odhodlání k reformám podpořit a udržet. Třetí program MFA rovněž zahrnuje významné závazky k PAR, které se týkají legislativy i provádění reformy.

### 15

MFA nevytváří vůči podmínkám Mezinárodního měnového fondu (dále jen „MMF“) duplicitu, ale doplňuje je. MFA lze čerpat jen tehdy, pokud dochází k plnění příslušného programu MMF a vyhodnocování přezkumů MMF. Z toho vyplývá, že příjemce musí kontinuálně plnit podmínky MMF, aby mohl čerpat MFA.

## Rámeček 1 – Zahájení kampaně ukrajinských orgánů proti oligarchii

Komise považuje roli a relevanci Agentury pro modernizaci za přehnanou a domnívá se, že nehrozilo žádné nebezpečí záměny s oficiální pomocí EU Ukrajině.

### 17

V důsledku dramatických událostí na Ukrajině na konci února 2014, konkrétně svržení bývalého ukrajinského prezidenta Janukovyče dne 28. února 2014 a ilegální ruské anexe Krymu v následujících dnech, bylo nutné okamžitě a rozhodně reagovat a v co největší míře zmírnit dopady tíživé a nečekané situace.

Při takové reakci se však Komisi nedostalo dost času na to, aby vytvořila předem stanovenou a dlouhodobou strategii ještě před oznámením důležitého balíčku pomoci Ukrajině v březnu 2014, nicméně dlouhodobější plánování bylo zahájeno ihned poté a od té doby se uskutečnil bezpočet strategických diskuzí, a to i za účasti mezinárodních partnerů.

Po oznámení balíčku podpory, který měl značný politický význam, byly dále důsledně koncipovány specifické programy podpory EU tak, aby zohledňovaly a dokumentovaly finanční rizika i aktivity dalších dárců.

### 18

Cílem finančního balíčku z března 2014 bylo vyslat silný signál politické podpory a zároveň mobilizovat krátkodobou rozpočtovou a fiskální podporu i dlouhodobější podporu v oblasti investic a poradenství. Balíček byl tudíž zaměřen na krátkodobé i střednědobé až dlouhodobé potřeby, přičemž ty střednědobé až dlouhodobé závisely na trvajícím závazku k reformám ze strany ukrajinských úřadů.

Je třeba uvést, že součástí finančního balíčku z března 2014 bylo pouze 1,61 miliardy EUR z MFA (v součtu objemů MFA I a MFA II). Návrh třetí operace MFA pro Ukrajinu (o objemu 1,8 miliardy EUR) Komise přijala v lednu 2015, byl tedy doplňkem balíčku z března 2014 a zakládal se na uceleném hodnocení pomoci poskytnuté do té doby, jejího dopadu na ekonomickou a finanční stabilitu na Ukrajině od počátku krize i s ohledem na zhoršující se finanční situaci na Ukrajině na začátku roku 2015.

### 20

Návrat k víceletému programování ve formě jednotného rámce podpory je předpokládán od roku 2018. Přípravné práce již byly zahájeny.

### 21

Přes možné výzvy v počátcích koordinace jsou nyní činnosti delegace EU v Kyjevě, Skupiny na podporu Ukrajiny a poradní mise EU úzce koordinovány a zcela se doplňují. Důkazem je například společná koncepce nového programu podpory proti korupci, který byl zaveden v tomto roce (červen 2016).

### 22

Od této iniciativy bylo upuštěno. Komise nadále podporuje Ukrajinu v boji s korupcí a podvody prostřednictvím jiných iniciativ, kromě jiného například podporou nových ukrajinských protikorupčních orgánů prostřednictvím protikorupčního programu zmíněného v odpovědi na bod 21 a podporou reformy soudnictví.

### 24

Koordinace dárců ze strany ukrajinských vlád byla po většinu kontrolovaného období skutečně relativně slabá. Současná ukrajinská vláda však podniká kroky k řešení a zlepšení situace, které začínají mít pozitivní účinek.

## 25

Komise od počátku koordinuje svou činnost s fondem EBRD sdružujícím více dárců a nyní přijala rozhodnutí (červenec 2016) do fondu také přispět.

## Připomínky

## 34

EU vskutku velmi aktivně podporovala vývoj strategie správy veřejných financí v letech 2012 a 2013, díky čemuž byl před summitem ve Vilniusu přijat velmi kvalitní dokument. Momentálně pracuje – opět s pomocí odborníků EU a OECD SIGMA – na aktualizaci a dalším zlepšení strategie správy veřejných financí.

## 38

Podmínky správy veřejných financí a boj s korupcí byly ústředním tématem řady programů podpory EU, například smlouvy o budování státu. Komise bude nadále zlepšovat způsob a kritéria posuzování pokroku ve správě veřejných financí.

## 40

Komise se domnívá, že vzhledem k výjimečným politickým a finančním okolnostem na Ukrajině využila svůj prostor pro uvážení vhodným způsobem.

## Rámeček 2 – Podmínky makrofinanční pomoci se stanovují a posuzují pružně

Memorandum o porozumění pro MFA I bylo z velké části vyjednáno v letech 2010–2012 s ukrajinskou vládou, jež byla mnohem méně nakloněna reformám, a bylo ratifikováno ukrajinským parlamentem až v roce 2014. I přes těžká vyjednávání se Komisi podařilo zanést do memoranda několik obecných podmínek pro správu veřejných financí.

Díky přístupu, který v rámci jedné podmínky předpokládá více než jeden výsledek, je možné stanovit v konkrétní oblasti reformu jednotný cíl, který poslouží strategické orientaci, přičemž však zůstává zachována jasnost a specifická opatření očekávaných v rámci dané politiky.

## Společná odpověď na body 41 a 42.

Komise se domnívá, že míra předsovávání pevných tranší odvětvové rozpočtové podpory zůstala v mezích doporučených v pokynech pro rozpočtovou kontrolu a byla vzhledem k situaci na Ukrajině odůvodněná.

## 43

Komise se domnívá, že Ukrajina byla v roce 2014 na pokraji finančního a v podstatě také politického kolapsu. Ve spolupráci s MMF a dalšími mezinárodními dárci reagovala EU na finanční krizi na Ukrajině pohotově, především pak v roce 2014 a v první polovině roku 2015. Vzhledem k hloubce ekonomické krize na Ukrajině a velikosti země (jde o zdaleka největšího z východních sousedů EU) bylo nezbytné poskytnout makrofinanční pomoc ve značné výši.

### 46

Čerpání rozpočtové podpory je skutečně od roku 2010 založeno na uceleném hodnocení správy veřejných financí, které zohledňuje veškerý relevantní materiál k analýze včetně studií o veřejných výdajích a finanční odpovědnosti (dále jen „PEFA“).

### 48

Komise se domnívá, že hodnocení operací rozpočtové podpory na Ukrajině z roku 2014 poskytlo ucelený a komparativní přehled a posouzení.

### 51

Komise si je tohoto problému, který byl také zdůrazněn v hodnocení rozpočtové podpory, vědoma a poskytuje ministerstvu financí poradenství k nalezení lepších způsobů vyplácení prostředků EU.

### 52

Komise se domnívá, že její hodnocení „z velké části splněné“ znamená, že ačkoli nebyl proveden každý aspekt podmínky MFA, reformního účelu dané podmínky bylo dosaženo do té míry, že by zpoždění výplaty MFA bylo neodůvodněné.

### Společná odpověď Komise na body 67–69.

Komise udržovala během kontrolovaného období vzhledem k strategické roli ukrajinské soustavy pro tranzit zemního plynu a s tím spojené potřebě rozsáhlých reforem v plynárenství koherentní politiku.

Členské státy úsilí Komise z velké části podporovaly. Komise ovšem připouští, že priority některých členských států v oblasti spolupráce v plynárenství nebyly vždy zcela v souladu s prioritami Komise.

Po krizích v letech 2006 a 2009 Komise provedla interní posouzení rizik a zhodnotila, jaká ponaučení si lze vzít z přerušování dodávky zemního plynu, a to v pracovním dokumentu útvarů Komise (pracovní dokument útvarů Komise {COM(2009) 363} SEC(2009) 977).

Komise se domnívá, že přerušování dodávek plynu v letech 2006 a 2009 bylo přímým důsledkem obchodního sporu mezi společnostmi Gazprom a Naftogaz, jenž byl ovlivněn a prohlouben politickým napětím mezi Ukrajinou a Ruskem.

Komise musela vzít v potaz citlivost souvisejících informací a domnívá se, že za těchto okolností nebylo možné poskytnout jasnější vyjádření.

### 70

Komise uznává, že koncepce programů pomoci v plynárenství mohla být v určitých případech lepší, ale zároveň odkazuje na slabou administrativní kapacitu příslušných ukrajinských ministerstev při koncipování programů pomoci.

### 71

Komise se domnívá, že přístup k údajům se během kontrolovaného období postupně zlepšil. Od roku 2015 jsou relevantní údaje týkající se množství zemního plynu v tranzitu i informace o trhu související s ukrajinským plynárenstvím veřejně přístupné, a to díky spolupráci mezi ukrajinskými úřady, Komisí a Evropskou sítí provozovatelů plynárenských přepravních soustav (dále jen „ENTSO pro zemní plyn“).

### 73

Komise se domnívá, že pokroku bylo dosaženo už v roce 2014, kdy kupříkladu vláda připravila nový zákon o plynárenství, díky čemuž bylo možné v prosinci 2014 podepsat první úvěry EIB/EBRD na modernizaci soustavy pro tranzit zemního plynu.

### c)

Z úsilí Komise pomoci Ukrajině s modernizací soustavy pro tranzit zemního plynu vyplynula významná konkrétní investiční rozhodnutí až ke konci roku 2014, a to především proto, že předchozí ukrajinské vlády nebyly provádění klíčových reforem dohodnutých ve společném prohlášení z roku 2009 nakloněny.

### d) i)

Komise a ESVČ se domnívají, že bezpečnost dodávek zemního plynu do EU přes Ukrajinu byla ohrožena rovněž externími aktéry (Ruskem).

## Závěry a doporučení

### 74

Komise a ESVČ se domnívají, že pomoc EU hrála při podpoře politického sblížení Ukrajiny s EU a její ekonomické integrace klíčovou roli. Od počátku krize v roce 2014 hrála pomoc EU rovněž klíčovou roli při stabilizaci situace na Ukrajině a zahájení důležitých strukturálních reforem napříč širokým spektrem oblastí a odvětví.

### 76

Komise se domnívá, že boj s korupcí a správa veřejných financí jsou klíčovými tématy dialogu mezi EU a Ukrajinou. V důsledku toho byla v posledních letech zahájena řada důležitých reforem, které nyní vykazují významné výsledky.

### **Doporučení 1 – V procesu dialogu s Ukrajinou klást větší důraz na správu veřejných financí**

Komise a ESVČ toto doporučení přijímají.

V současné době zvažují specifický program pomoci pro správu veřejných financí jako speciální opatření roku 2017. Zálležitosti kolem správy veřejných financí již jsou klíčovými součástmi všech probíhajících operací rozpočtové podpory a s pomocí odborníků EU a OECD-SIGMA právě dochází k aktualizaci strategie správy veřejných financí.

### 77

Komise považuje rychlou mobilizaci a vyplácení pomoci v letech 2014 a 2015 vzhledem ke kritické situaci na Ukrajině za zásadní. Všechny platby rozpočtové podpory vycházely z důkladného posouzení, jehož cílem bylo zajistit splnění obecných podmínek rozpočtové podpory.

Většina programů rozpočtové podpory zahrnuje pevné tranše, které se vyplácejí na začátku programu po splnění standardních obecných podmínek pro operace rozpočtové podpory.

### Doporučení 2 – Zlepšit koncepci podmínek finanční pomoci a její vyplácení

Komise toto doporučení přijímá.

#### a)

Komise již začala definovat cíle politiky přesnějším a cílenějším způsobem, jak je patrné z vývoje memorand o porozumění s Ukrajinou, především pak mezi MFA II a III. Komise bude i v budoucnu nadále usilovat o jasnost a přesnost.

Podmínky MFA jsou však vždy výsledkem vyjednávání s přijímající zemí. Obzvláště tam, kde se taková vyjednávání konají za výjimečných geopolitických a finančních okolností, je možné, že Komise bude i v budoucnu nucena nalézt rovnováhu mezi potřebou naléhavosti a delšího časového období pomoci na straně jedné a přesnosti a jasnosti na straně druhé.

#### c)

Jako vždy v minulosti bude Komise i nadále úzce koordinovat svou činnost s MMF a dalšími dárci, a to u všech svých programů MFA.

#### d)

Komise bude také nadále usilovat o nalezení rovnováhy mezi pákovým efektem a rychlostí čerpání. Výjimečné geopolitické a finanční okolnosti na Ukrajině v roce 2014 v určitých případech ospravedlňovaly chyby při rychlém vyplácení MFA. Od chvíle, kdy se ke konci roku 2015 ekonomická situace na Ukrajině začala stabilizovat, začala být i Komise mnohem náročnější při provádění podmínek MFA. Toto zdůrazňuje fakt, že druhá tranše MFA III je od října roku 2015 pozastavena, neboť provádění podmínek ještě nebylo dokončeno.

Komise bude nadále provádění zblízka monitorovat s cílem co nejlépe využít funkci pákového efektu své pomoci. Zároveň však nelze do budoucna vyloučit, že tranše MFA nebudou vyplaceny i při nesplnění malého počtu podmínek za jinak celkově uspokojivé situace v oblasti provádění.

### 78

Komise se domnívá, že hodnocení operací rozpočtové podpory na Ukrajině z roku 2014 umožnilo ucelené a komparativní posouzení.



### Doporučení 3 – Posílit monitorování způsobu, jímž se pomoc EU provádí

Komise toto doporučení přijímá.

Komise bude nadále pracovat na posílení monitorování způsobu, jímž se pomoc EU provádí, a využije všech nástrojů, které má k dispozici, ke zrychlení pokroku reforem.

#### 79

Komise se domnívá, že její hodnocení „z velké části splněné“ znamená, že ačkoli nebyl do detailu proveden každý aspekt podmínky MFA, reformního účelu dané podmínky bylo dosaženo do té míry, že by zpoždění výplaty MFA bylo neodůvodněné.

### Doporučení 4 – Klást větší důraz na účinné provádění a udržitelnost reforem

Komise a ESVČ toto doporučení přijímají.

Při posuzování podmínek vyplácení se Komise u MFA omezí na kategorie hodnocení „splněné“, „z velké části splněné“ a „nesplněné“.

#### 80

Spolupráce s Ukrajinou v plynárenství byla v posledních 10 letech zaměřena na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu (a ropy) do Evropy prostřednictvím ukrajinské tranzitní soustavy. Úsilí o zlepšení správy plynárenství na Ukrajině, jakož i celková bezpečnost dodávek byly narušovány politickou situací a závislostí Ukrajiny na ruských energetických dodávkách. Dialog na vysoké úrovni v oblasti energetiky, který proběhl v souvislosti s memorandem o porozumění z roku 2005, v tomto ohledu posloužil jako zásadní a užitečné fórum.

#### 81

Komise udržovala během tohoto období vzhledem k strategické roli ukrajinské soustavy pro tranzit zemního plynu a potřebě rozsáhlých reforem v plynárenství koherentní politiku. Toto potvrdila v řadě svých závěrů na toto téma i Rada. Zatímco členské státy z velké části úsilí Komise podporovaly, priority některých členských států v oblasti spolupráce v plynárenství nebyly vždy v souladu s prioritami Komise.

#### 82

I přes nedostatky se Komise domnívá, že programy rozpočtové podpory i s nimi související projekty technické pomoci umožnily jistý pokrok v agendě klíčových reforem v plynárenství i ve zvýšení bezpečnosti dodávek, a to navzdory často nepříznivým politickým okolnostem. Viz též odpověď Komise na bod 70.

#### 83

Komise se domnívá, že se komunikace a přístup k údajům s vývojem energetického dialogu postupně zlepšovaly (viz také odpověď Komise na bod 71). Komise se věnovala klíčovým výzvám v plynárenství ve svém pravidelném dialogu o energetice, i když ve společných zprávách nebylo pozadí vždy popsáno úplně.

### **Doporučení 5 – Podniknout kroky zaměřené na to, aby byla pomoc EU Ukrajině v oblasti zemního plynu účinnější**

Komise toto doporučení přijímá a již začala s jeho prováděním.

Již byly učiněny významné kroky s cílem zefektivnit pomoc EU, včetně vytvoření týmu odborníků na energetiku v rámci Skupiny na podporu Ukrajiny a vylepšení a užší koordinace pomoci se sekretariátem Energetického společenství a dalšími zainteresovanými stranami (dárce, ENTSO pro zemní plyn atd.).

Komise právě aktualizuje memorandum o porozumění o spolupráci v oblasti energetiky s Ukrajinou a má v úmyslu do konce roku 2016 podepsat strategické energetické partnerství, a to za účelem dalšího zintenzivnění energetického dialogu s Ukrajinou a zvýšení účinnosti spolupráce v odvětví energetiky.

Komise také pokračuje ve svém úsilí být mediátorem v probíhajícím sporu ohledně zemního plynu mezi Ruskem a Ukrajinou, mj. prostřednictvím podrobného monitorování množství zemního plynu v tranzitu. V rámci dohody o přidružení s Ukrajinou je zaveden systém včasného varování.

Budou podniknuta další opatření s cílem zlepšit kvalitu statistických údajů shromažďovaných o Ukrajině, především pomocí statistické součásti projektu EU4Energy, který byl spuštěn v červnu roku 2016 ve spolupráci s Mezinárodní energetickou agenturou a Energetickým společenstvím.

## JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

### Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:  
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:  
na zastoupeních Evropské unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/represent_cs.htm))  
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_cs.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm));  
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese [http://europa.eu/europedirect/index\\_cs.htm](http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm)  
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (\*).

(\*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

### Placené publikace:

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

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	7.10.2014
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	20.7.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	8.11.2016
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	24.11.2016

V této zprávě Účetní dvůr zkoumá, zda pomoc Komise a Evropské služby pro vnější činnost v období 2007–2015 účinně pomáhala transformovat Ukrajinu v dobře spravovaný stát v oblasti správy veřejných financí a boje s korupcí a také v plynárenství.

Celkově vzato byla pomoc EU poskytnutá Ukrajině v uvedených třech oblastech částečně účinná. Do roku 2014 byl dopad pomoci EU pouze omezený. Reformy sice dostaly v roce 2014 nový impuls, nicméně dosavadní výsledky jsou i nadále nestabilní. Ve zprávě je předloženo pět doporučení, jak pomoc EU zlepšit.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace