

Ειδική έκθεση

**Συνδρομή της ΕΕ προς
την Ουκρανία**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ: +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6353-7	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/212143	QJ-AB-16-031-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6374-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/44934	QJ-AB-16-031-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6344-5	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/283921	QJ-AB-16-031-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση

Συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών θεμάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο Karel Pinxten, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Szabolcs Fazakas, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Márton Baranyi, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τη Beatrix Lesiewicz, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τον Francis Joret, προσωρινώς ασκούντα καθήκοντα ανώτερου διοικητικού στελέχους, τον Christian Geoffroy, υπεύθυνο έργου, και την Alina Milasiute και τον Balazs Kaszar, ελεγκτές.



Από τα αριστερά: B. Kaszar, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Σημεία

Συνομογραφίες και ακρωνύμια

I-VIII **Σύνοψη**

1-10 **Εισαγωγή**

1-3 **Γεωγραφικό και πολιτικό πλαίσιο**

4-5 **Οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση**

6-7 **Πλαίσιο συνεργασίας ΕΕ-Ουκρανίας**

8-10 **Οικονομική συνδρομή της ΕΕ**

11-25 **Ειδικό πλαίσιο της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία**

11-16 **Η ασταθής πολιτική, οικονομική και διοικητική κατάσταση αποτέλεσε τροχοπέδη για τη συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας**

11 **Οι διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία σύνδεσης ενίσχυσαν τον διάλογο ΕΕ-Ουκρανίας**

12-14 **Η πολιτική και διοικητική αστάθεια επιβράδυναν την πορεία του διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας και την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων**

15-16 **Από το 2010, η Επιτροπή επισημαίνει ολοένα και περισσότερο τους κινδύνους που εγκυμονεί το ολιγαρχικό σύστημα**

17-22 **Η ανταπόκριση της ΕΕ στην ουκρανική κρίση το 2014, μολοντί άμεση, αποτέλεσε λύση έκτακτης ανάγκης**

17-18 **Η χρηματοδοτική δέσμη μέτρων της Επιτροπής του Μαρτίου του 2014 αποτελούνταν κυρίως από πιθανά δάνεια**

19-20 **Η Επιτροπή χρησιμοποίησε ειδικά μέτρα για να αντιμετωπίσει άμεσα την κρίση στην Ουκρανία**

21-22 **Η ΕΕ συνέστησε έκτακτες δομές προκειμένου να διαχειριστεί την περαιτέρω εμπλοκή της στην Ουκρανία**

23-25 **Οι χορηγοί βοήθειας ενέτειναν τον συντονισμό τους, προκειμένου να αντιμετωπίσουν την αδυναμία της ουκρανικής κυβέρνησης στον τομέα αυτό**

23-24 **Η ουκρανική κυβέρνηση ήταν αναποτελεσματική όσον αφορά τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας**

25 **Μετά το 2014, η κοινότητα των χορηγών βοήθειας έχει βελτιώσει τον εσωτερικό της συντονισμό**

26-29	Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου
30-73	Παρατηρήσεις
30-63	Μέρος I — Αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία από την άποψη της βελτίωσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της καταπολέμησης της διαφθοράς
31-37	Ο διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας σχετικά με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών βελτιώθηκε σημαντικά από το 2013 και ο αντίστοιχος διάλογος για την καταπολέμηση της διαφθοράς από το 2011
38-44	Ο σχεδιασμός της συνδρομής επέτρεπε την ταχεία εκταμίευση πόρων, αλλά δεν ελάμβανε πάντοτε επαρκώς υπόψη τις προς επίτευξη μεταρρυθμίσεις
45-49	Η παρακολούθηση της υλοποίησης της συνδρομής της ΕΕ βελτιώθηκε
50-63	Τα αποτελέσματα της συνδρομής της ΕΕ εξακολουθούν να είναι επισφαλή
64-73	Μέρος II — Αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ από την άποψη της βελτίωσης της διακυβέρνησης στον τομέα του φυσικού αερίου και του ασφαλούς εφοδιασμού της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία
65-69	Ασυνέπεια στην προσήλωση και την προσέγγιση για τη μεταρρύθμιση του αποτελεσματικού διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας μέχρι πρόσφατα
70	Οι προϋποθέσεις της συνδρομής της ΕΕ ήταν αόριστες στο αρχικό στάδιο
71-72	Η συνδρομή της ΕΕ έπασχε από την έλλειψη δεδομένων υψηλής ποιότητας μέχρι το 2014
73	Η συνδρομή της ΕΕ μέχρι το 2014 είχε περιορισμένο αντίκτυπο στον τομέα του αερίου
74-84	Συμπεράσματα και συστάσεις
	Παράρτημα — Προγράμματα που εξετάστηκαν
	Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

Συντομογραφίες και ακρωνυμία

05

αΕγχΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΓΔ: Γενική Διεύθυνση

ΔΔΔΕ: Δημόσιες δαπάνες και δημοσιονομική ευθύνη

ΔΔΟ: Διαχείριση δημόσιων οικονομικών

ΔΕΔΕ: Δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΔΧΟ: Διεθνής χρηματοπιστωτικός οργανισμός

ΕΔΕΒ: Εκθέσεις διαχείρισης της εξωτερικής βοήθειας

ΕΕΠ: Εθνικό ενδεικτικό πρόγραμμα

ΕΠΔ: Ετήσιο πρόγραμμα δράσης

ΕΣΧ: Έγγραφο στρατηγικής ανά χώρα

ΕΤΑΑ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης

ΕΤΕπ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΚΔ: Καταπολέμηση της διαφθοράς

ΜΟΣ: Μακροοικονομική συνδρομή

ΟΚΠ: Οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΣΔΚΜ: Σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού

ΣΕΣΣ: Συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας

ΦΠΑ: Φόρος προστιθέμενης αξίας

ACU: Accounting Chamber of Ukraine
Λογιστικό επιμελητήριο της Ουκρανίας

CRIS: Common Relex Information System
Κοινό σύστημα πληροφόρησης RELEX

ENI: European Neighbourhood Instrument
Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας

ENPI: European Neighbourhood and Partnership Instrument
Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης

EUAM: EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform
Συμβουλευτική αποστολή της ΕΕ για τη μεταρρύθμιση του τομέα της μη στρατιωτικής ασφάλειας

GRECO: Group of States against Corruption
Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς

NABU: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine
Εθνική υπηρεσία καταπολέμησης της διαφθοράς της Ουκρανίας

SGUA: Support Group for Ukraine
Ομάδα στήριξης της Ουκρανίας

SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management
Στήριξη για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διαχείρισης

TACIS: Τεχνική βοήθεια στην Κοινοπολιτεία Ανεξαρτήτων Κρατών και τη Γεωργία

I

Η Ουκρανία είναι μία από τις μεγαλύτερες και σημαντικότερες από πολιτική άποψη χώρες που γειτνιάζουν άμεσα με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη χώρα επικρατούν συνθήκες θεσμικής και πολιτικής αστάθειας, προβλήματα διακυβέρνησης και οικονομικές και δημοσιονομικές δυσκολίες. Η σύρραξη στην ανατολική Ουκρανία όξυνε σε μεγάλο βαθμό τις οικονομικές και δημοσιονομικές προκλήσεις. Η Ουκρανία, ωστόσο, δρομολόγησε πολλές σημαντικές μεταρρυθμίσεις μετά τα γεγονότα της πλατείας του Μαϊντάν το 2014.

II

Η συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας εντάσσεται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας και, συγκεκριμένα, της ανατολικής της διάστασης, της ανατολικής εταιρικής σχέσης. Μετά από μακρές διαπραγματεύσεις, η συμφωνία σύνδεσης που υπεγράφη το 2014, μόλις τεθεί σε ισχύ, θα αντικαταστήσει εξ ολοκλήρου τη συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας του 1994. Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης, ο οποίος αντικαταστάθηκε από τον ευρωπαϊκό μηχανισμό γειτονίας το 2014, παρείχε το μεγαλύτερο μέρος της διμερούς συνδρομής. Κατά την υπό έλεγχο περίοδο (2007-2015), η οικονομική βοήθεια που παρείχε η ΕΕ συνίστατο σε επιχορηγήσεις ύψους 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ, το ήμισυ των οποίων χορηγήθηκε ως δημοσιονομική στήριξη, και σε δάνεια μακροοικονομικής στήριξης ύψους 3,4 δισεκατομμυρίων ευρώ.

III

Κατά το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου που αφορούσε ο έλεγχος, το ασταθές πολιτικό, νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο περιόρισε την αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ. Στον απόηχο των γεγονότων του Μαϊντάν του 2014, η συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας σημείωσε πρόοδο, ωστόσο τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ακόμη η χώρα επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, ενώ οι κίνδυνοι που συνδέονται με τους ολιγάρχες παραμένουν υψηλοί. Η ανταπόκριση της ΕΕ στην ουκρανική κρίση του 2014 (η δέσμη μέτρων 2014-2020 ύψους 11,2 δισεκατομμυρίων ευρώ), αν και άμεση, δεν αποτελούσε παρά λύση έκτακτης ανάγκης. Η ΕΕ είχε τη δυνατότητα να διαθέσει και να εκταμιεύσει μεγάλα χρηματικά ποσά ταχέως και χωρίς προκαθορισμένη στρατηγική.

IV

Στόχος του ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί κατά πόσον η συνδρομή της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης) ήταν καλά προετοιμασμένη, εύστοχη και αποτελεσματική ώστε να βοηθήσει την Ουκρανία να μετατραπεί σε ευνοούμενο κράτος στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) και της καταπολέμησης της διαφθοράς (ΚΔ), καθώς και στον τομέα του φυσικού αερίου κατά την περίοδο 2007-2015. Η εμβέλεια του ελέγχου περιελάμβανε όλα τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης και μακροοικονομικής συνδρομής που δρομολογήθηκαν από την ΕΕ από το 2007 και εξής, καθώς και τα χρηματοοικονομικά μέσα από το «χρηματοδοτικό πακέτο» της Επιτροπής που δημιουργήθηκαν το 2014.

V

Συνολικά, η συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά τη στήριξη της διαδικασίας μετατροπής της Ουκρανίας σε ευνοούμενο κράτος στους τομείς που αναφέρονται στο σημείο IV.

VI

Η συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά την παραγωγή απτών και βιώσιμων αποτελεσμάτων στους τομείς της ΔΔΟ και της ΚΔ. Η ΔΔΟ αποτέλεσε επιμέρους θέμα του διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας κατά το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου 2007-2013. Μέχρι το 2014, η περιορισμένη προσήλωση της ουκρανικής κυβέρνησης στη μεταρρυθμιστική διαδικασία είχε ως αποτέλεσμα να σημειώνονται ελλείψεις και καθυστερήσεις. Η ΚΔ ενισχύθηκε με το σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων του 2011 και επιταχύνθηκε περαιτέρω χάρη στη βελτίωση της συνεργασίας μετά τα γεγονότα του Μαϊντάν. Παρά τη νέα μεταρρυθμιστική ώθηση που παρατηρήθηκε μετά το 2014, τα μέχρι σήμερα αποτελέσματα εξακολουθούν να είναι επισφαλή. Όσον αφορά την πολιτική για την ΚΔ, δεν υπάρχουν ακόμη ορατά αποτελέσματα που να υποδηλώνουν μια αποτελεσματική υλοποίηση. Ορισμένες αδυναμίες που αφορούσαν είτε τον τρόπο με τον οποίον είχαν οριστεί οι προϋποθέσεις της συνδρομής είτε τη μέθοδο αξιολόγησης της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων επηρέασαν τον σχεδιασμό των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης και της μακροοικονομικής συνδρομής. Τα περισσότερα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία είχαν σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο ώστε το μεγαλύτερο μέρος του ποσού που επρόκειτο να διατεθεί να εκταμιεύεται στην αρχή του προγράμματος και εφόσον είχαν εκπληρωθεί οι γενικές προϋποθέσεις. Για να αντιμετωπίσει την κρίσιμη κατάσταση στην οποία βρισκόταν η χώρα το 2014, η Επιτροπή επικεντρώθηκε στην άμεση εκταμίευση της συνδρομής. Η παρακολούθηση της υλοποίησης της συνδρομής της ΕΕ ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτελεσματική. Η αναστολή των πληρωμών δημοσιονομικής στήριξης είχε ως αποτέλεσμα την προώθηση των προτεραιοτήτων της ΔΔΟ την περίοδο 2011-2013.

VII

Η συνδρομή που παρείχε η ΕΕ στην Ουκρανία ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά τη βελτίωση της διακυβέρνησης στον τομέα του φυσικού αερίου και τη διασφάλιση του εφοδιασμού της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία. Ο διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας για το φυσικό αέριο κάλυπτε ευρεία θεματολογία, ωστόσο στιγματίστηκε από την ανεπαρκή ανάληψη σχετικής δέσμευσης εκ μέρους της χώρας και από την απόκλιση των απόψεων των ενδιαφερόμενων μερών της ΕΕ ως προς τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία. Ο σχεδιασμός της αναθεωρημένης συνδρομής της ΕΕ για τη βελτίωση της διακυβέρνησης στον τομέα του φυσικού αερίου και για τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία περιελάμβανε ορισμένες προϋποθέσεις οι οποίες ήταν ασαφείς και δύσκολο να αξιολογηθούν. Ορισμένες φορές, τα δεδομένα που αφορούσαν την παρακολούθηση της υλοποίησης της συνδρομής της ΕΕ δεν ήταν υψηλής ποιότητας και οι κοινές εκθέσεις ΕΕ-Ουκρανίας δεν παρείχαν αρκετά αναλυτική επεξήγηση των δυσκολιών που αντιμετώπιζε ο τομέας του φυσικού αερίου. Μέχρι το 2014, η συνδρομή της ΕΕ είχε περιορισμένο αντίκτυπο στη λειτουργία του τομέα αυτού και απέδωσε μικτά αποτελέσματα ως προς τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία. Ωστόσο, έκτοτε έχουν επιτευχθεί σημαντικά ορόσημα και, συγκεκριμένα, η θέσπιση νόμου σχετικά με το φυσικό αέριο τον Απρίλιο του 2015, σύμφωνα με την τρίτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια.

VIII

Στην παρούσα έκθεση διατυπώνονται πέντε συστάσεις που σκοπό έχουν τη βελτίωση της συνδρομής που παρέχει η ΕΕ στην Ουκρανία.

Γεωγραφικό και πολιτικό πλαίσιο

01

Η Ουκρανία καλύπτει έκταση 603 000 τ.χλμ. και ο πληθυσμός της το 2014 ανερχόταν σε 44,3 εκατομμύρια. Η χώρα ανεξαρτητοποιήθηκε πλήρως το 1991 με την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης. Μετά τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2004 και την ένταξη χωρών από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, η Ουκρανία αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες και σημαντικότερες από πολιτική άποψη χώρες που γειτνιάζουν άμεσα με την Ένωση.

02

Στη χώρα επικρατεί πολιτική και θεσμική αστάθεια. Μετά το 2004, σημειώθηκαν τρία μείζονος σημασίας γεγονότα: η «πορτοκαλί επανάσταση» του 2004, οι προεδρικές εκλογές του 2010 (οι οποίες διεξήχθησαν σε μεγάλο βαθμό κατά τρόπο δημοκρατικό και ειρηνικό) και η επανάσταση του Μαϊντάν¹ του 2014.

03

Από τις αρχές του 2014, η εδαφική ακεραιότητα της Ουκρανίας απειλείται σοβαρά. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, σε ορισμένες περιοχές των περιφερειών Donetsk και Luhansk, σημειώνονταν συγκρούσεις μεταξύ του ουκρανικού στρατού και υποστηριζόμενων από τη Ρωσία αυτονομιστών, ενώ ρωσικές δυνάμεις είχαν προσαρτήσει τη Χερσόνησο της Κριμαίας².

Οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση

04

Η Ουκρανία καταγράφει ανεπαρκείς οικονομικές επιδόσεις μετά την ανεξαρτητοποίησή της το 1991. Οι θετικοί ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης στις αρχές του 2000 δέχθηκαν σοβαρό πλήγμα από την παγκόσμια κρίση του 2008 και έκτοτε η οικονομία δυσκολεύεται να ανακάμψει. Η δημοσιονομική κατάσταση στην Ουκρανία έχει επιδεινωθεί με την πάροδο των ετών κυρίως εξαιτίας της κακοδιαχείρισης των δημόσιων πόρων. Επιπλέον, το σκέλος των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού επηρεάζεται αρνητικά από την εκτεταμένη παραοικονομία³. Παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, η Ουκρανία εξακολουθεί να θεωρείται η πλέον διεφθαρμένη χώρα της Ευρώπης⁴. Κατεστημένα συμφέροντα επηρεάζουν τη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής. Ομάδες ολιγαρχών που αναπτύχθηκαν ραγδαία μετά την ανεξαρτητοποίηση της χώρας εξακολουθούν να ασκούν τεράστια επιρροή στην οικονομία, την πολιτική και τα μέσα ενημέρωσης της Ουκρανίας.

- 1 Χρησιμοποιούνται επίσης και άλλοι όροι όπως π.χ. Ευρωμαϊντάν ή τα γεγονότα, οι διαμαρτυρίες, η διαδήλωση ή η εξέγερση του (Ευρω) Μαϊντάν ή η επανάσταση της αξιοπρέπειας.
- 2 Η Ρωσία ισχυρίζεται ότι η Κριμαία ανήκει στη Ρωσική Ομοσπονδία βάσει του δημοψηφίσματος της 16ης Μαρτίου 2014, το οποίο καταδικάστηκε ως παράνομο από την ουκρανική κυβέρνηση, την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Ηνωμένες Πολιτείες και τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ.
- 3 Η παραοικονομία της Ουκρανίας, που είναι η μεγαλύτερη της Ευρώπης, υπολογίζεται ότι αντιστοιχεί περίπου στο 44 % του ΑΕγχΠ. Βλέπε ανάλυση των Igor Vinnychuk και Serhii Ziukov, «Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis», Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, 2013.
- 4 Η Ουκρανία κατατάχθηκε στην 130ή θέση επί συνόλου 168 χωρών από τη Διεθνή Διαφάνεια το 2015 (142η θέση επί συνόλου 175 χωρών το 2014) (βλέπε <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Η σύγκρουση στην ανατολική Ουκρανία επιδείνωσε σε μεγάλο βαθμό την οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση, απορροφώντας τους περιορισμένους οικονομικούς πόρους της χώρας και καταστρέφοντας ουσιαστικά τη σημαντικότερη βιομηχανική περιοχή της. Στις αρχές του 2014, η ουκρανική κυβέρνηση υπολόγισε τις ανάγκες της σε εξωτερική βοήθεια για την περίοδο 2014-2015 σε 35 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ περίπου. Το έλλειμμα της κρατικής εταιρείας φυσικού αερίου Naftogaz βαρύνει συνεχώς τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς αυξήθηκε από 1,9 % του ΑΕγχΠ το 2013 σε 5,7 % του ΑΕγχΠ το 2014, υπερβαίνοντας το τότε συνολικό δημοσιονομικό έλλειμμα του 4,6 %⁵.

Πλαίσιο συνεργασίας ΕΕ-Ουκρανίας

06

Η συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας εντάσσεται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας και, συγκεκριμένα, της ανατολικής της διάστασης, της ανατολικής εταιρικής σχέσης. Η συνεργασία προχώρησε κυρίως με την υπογραφή της συμφωνίας εταιρικής σχέσης και συνεργασίας (ΣΕΣΣ) το 1994, το σχέδιο δράσης ΕΕ-Ουκρανίας το 2005 και την ατζέντα σύνδεσης το 2009⁶.

07

Τον Μάρτιο του 2007, η ΕΕ και η Ουκρανία ξεκίνησαν διαπραγματεύσεις για την υπογραφή μιας «νέας ενισχυμένης συμφωνίας» (η οποία από τον Σεπτέμβριο του 2008 καλείται «συμφωνία σύνδεσης») για την αντικατάσταση της ΣΕΣΣ· οι διαπραγματεύσεις ολοκληρώθηκαν τον Δεκέμβριο του 2011 και η συμφωνία μονογραφήθηκε. Στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών εργασιών για την υπογραφή της συμφωνίας κατά τη 16η σύνοδο κορυφής ΕΕ-Ουκρανίας τον Φεβρουάριο του 2013, η Ουκρανία επιβεβαίωσε την αποφασιστικότητα της να επιτύχει απτή πρόοδο σε τρεις τομείς: εξάλειψη των αδυναμιών που παρατηρούνται κατά τις εκλογικές διαδικασίες, αντιμετώπιση του προβλήματος της επιλεκτικής δικαιοσύνης και αποτροπή της επανεμφάνισής του, καθώς και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων που καθορίζονται στην ατζέντα σύνδεσης. Στις 21 Νοεμβρίου του 2013, η Ουκρανία αποφάσισε να αναστείλει τις προπαρασκευαστικές εργασίες για την υπογραφή της συμφωνίας σύνδεσης. Η αιφνιδιαστική αυτή εξέλιξη είχε ως αποτέλεσμα να πραγματοποιηθεί η μαζική διαδήλωση του Μαϊντάν υπέρ της πολιτικής σύνδεσης και της οικονομικής ενοποίησης με την ΕΕ. Στον απόηχο των γεγονότων του Μαϊντάν, η ΕΕ και η Ουκρανία υπέγραψαν τις πολιτικές διατάξεις της συμφωνίας σύνδεσης στις 21 Μαρτίου του 2014 και τις υπόλοιπες διατάξεις στις 27 Ιουνίου του 2014⁷. Η συμφωνία προβλέπει την αναβάθμιση των σχέσεων ΕΕ-Ουκρανίας σε όλους τους τομείς της συνεργασίας και συνιστά παράλληλα μια μεταρρυθμιστική ατζέντα που βασίζεται σε ολοκληρωμένο πρόγραμμα εναρμόνισης της ουκρανικής νομοθεσίας με τους κανόνες της ΕΕ.

- 5 Έκθεση ανά χώρα αριθ. 15/69 του ΔΝΤ, με τίτλο «Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report», Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Μάρτιος 2015.
- 6 Η ατζέντα σύνδεσης επικαιροποιήθηκε το 2011, το 2013 και το 2015.
- 7 Στα μέσα Απριλίου του 2016, η συμφωνία σύνδεσης είχε κυρωθεί από το ουκρανικό κοινοβούλιο (Verkhovna Rada), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε δώσει τη συγκατάθεσή του για τη σύναψη της συμφωνίας και 27 κράτη μέλη την είχαν κυρώσει (οι Κάτω Χώρες δεν έχουν λάβει τελική απόφαση επί της κύρωσης μετά το αρνητικό αποτέλεσμα που προέκυψε από εθνικό δημοψήφισμα). Κάποια μέρη της συμφωνίας σύνδεσης εφαρμόζονται σε προσωρινή βάση.

Οικονομική συνδρομή της ΕΕ

08

Η οικονομική συνδρομή, με τη μορφή επιχορηγήσεων που θα βοηθούσαν την Ουκρανία να υλοποιήσει το σχέδιο δράσης, χορηγήθηκε κυρίως μέσω του ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ΕΜΓΕΣ)⁸ ο οποίος, το 2014, αντικαταστάθηκε από τον ευρωπαϊκό μηχανισμό γειτονίας (ΕΜΓ)⁹. Η διμερής συνδρομή του ΕΜΓΕΣ προς την Ουκρανία προγραμματίστηκε μέσω του εγγράφου στρατηγικής ανά χώρα (ΕΣΧ) της περιόδου 2007-2013 και δύο εθνικών ενδεικτικών προγραμμάτων (ΕΕΠ 2007-2010 και 2011-2013). Έκτοτε δεν έχει ανακοινωθεί κανένα νέο ΕΣΧ ή ΕΕΠ λόγω της δυσχερούς κατάστασης. Το μεγαλύτερο μέρος της συνδρομής ΕΣΧ-ΕΠΠ (65 %) χορηγήθηκε με τη μέθοδο της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης. Η Ουκρανία έλαβε επίσης επιχορηγήσεις από την ΕΕ μέσω του μηχανισμού συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας και του μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη.

09

Πέραν των επιχορηγήσεων, η ΕΕ παρέσχε στην Ουκρανία μακροοικονομική συνδρομή (ΜΟΣ), για την ακρίβεια δάνεια τα οποία καταβάλλονται τμηματικά («δόσεις») αφού προηγουμένως εκπληρωθούν προϋποθέσεις που συνδέονται με τη μακροοικονομική κατάσταση και τις τομεακές μεταρρυθμίσεις. Στον **πίνακα 1** απεικονίζεται η κατανομή της οικονομικής συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία σε επιχορηγήσεις και δάνεια κατά την περίοδο 2007-2015.

- 8 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ΕΕ L 310 της 9.11.2006, σ. 1).
- 9 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 232/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας (ΕΕ L 77 της 15.3.2014, σ. 27).

Πίνακας 1

Διμερής βοήθεια της ΕΕ προς την Ουκρανία, 2007-2015, κατανομή ανά μέσο (σε εκατομμύρια ευρώ)

	Συνολικά κεφάλαια ¹	
	Ποσό	Μερίδιο
Συνολική συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία (περιλαμβανομένης της ΜΟΣ)	5 019	100 %
Συνολικές επιχορηγήσεις	1 609	32 %
ENPI/ENI ²	1 330	27 %
εκ των οποίων		
Δημοσιονομική στήριξη ^{3, 4}	794	16 %
Άλλες επιχορηγήσεις ENPI/ENI	536	11 %
Μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη	54	1 %
Μηχανισμός συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας	225	4 %
Συνολικά δάνεια στο πλαίσιο της μακροοικονομικής συνδρομής (ΜΟΣ)	3 410	68 %
ΜΟΣ I	610	12 %
ΜΟΣ II	1 000	20 %
ΜΟΣ III	1 800	36 %

1 Στοιχεία μέχρι 30 Νοεμβρίου 2015.

2 Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας και εταιρικής σχέσης / Ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας.

3 Περιλαμβάνει τη σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού.

4 Εξαιρείται το ποσό των 29 εκατομμυρίων ευρώ που διατέθηκε για συμπληρωματικές δράσεις (τεχνική συνδρομή).

10

Τον Μάρτιο του 2014, η Επιτροπή ανακοίνωσε ενδεικτική δέσμη μέτρων για τη στήριξη της Ουκρανίας, ύψους 11,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, η οποία περιελάμβανε μεταξύ άλλων δάνεια ύψους έως και 8 δισεκατομμυρίων ευρώ από την ΕΤΕπ (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων) και την ΕΤΑΑ (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης) για την περίοδο 2014-2020, προκειμένου να υποστηριχθεί η μεταρρυθμιστική διαδικασία (βλέπε σημεία 17 έως 18).

Ειδικό πλαίσιο της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία

Η ασταθής πολιτική, οικονομική και διοικητική κατάσταση αποτέλεσε τροχοπέδη για τη συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας

Οι διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία σύνδεσης ενίσχυσαν τον διάλογο ΕΕ-Ουκρανίας

11

Κατά την υπό έλεγχο περίοδο, ο διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας πραγματοποιήθηκε σε ένα ευρύτερο διαρθρωμένο πλαίσιο το οποίο περιελάμβανε τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων και τη συνακόλουθη προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας σύνδεσης. Οι υφιστάμενες προσπάθειες συνεργασίας ΕΕ-Ουκρανίας υπαγορεύονται από τη συμφωνία σύνδεσης που υπεγράφη το 2014 και από την ατζέντα σύνδεσης του 2015. Η συνεργασία υψηλού επιπέδου συζητήθηκε στις ετήσιες συνόδους κορυφής ΕΕ-Ουκρανίας και στις συνεδριάσεις του συμβουλίου συνεργασίας/σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας. Προς υποστήριξη του συμβουλίου συνεργασίας/σύνδεσης, συστάθηκε επίσης η επιτροπή συνεργασίας/σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας, παράλληλα με επτά υποεπιτροπές που ήταν υπεύθυνες για την παρακολούθηση της προόδου του σχεδίου δράσης και της ατζέντας συνεργασίας¹⁰. Στη διαδικασία του διαλόγου συνέβαλαν επίσης και οι επισκέψεις που πραγματοποιήθηκαν από Επιτρόπους και ανώτερους αξιωματούχους. Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, η καταπολέμηση της διαφθοράς και η ενέργεια εντάχθηκαν επίσημα στο πλαίσιο της διαδικασίας του διαλόγου.

Η πολιτική και διοικητική αστάθεια επιβράδυναν την πορεία του διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας και την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων

12

Η πολιτική αστάθεια στην Ουκρανία επηρέασε σε μεγάλο βαθμό τη συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας και την υλοποίηση της συνδρομής της ΕΕ. Κατά την περίοδο 2004-2014 συντελέστηκαν στην Ουκρανία τρεις σημαντικές πολιτικές αλλαγές (βλέπε σημείο 2), οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα σημαντικές μετατοπίσεις στον πολιτικό προσανατολισμό της χώρας σε σχέση, κυρίως, με τις ευρωπαϊκές της φιλοδοξίες. Οι αλλαγές αυτές είχαν σημαντικό αντίκτυπο τόσο στη νομοθεσία, καθώς ανακλήθηκαν εγκεκριμένοι νόμοι και υποβλήθηκαν σε αναθεώρηση, όσο και στη σταθερότητα της δημόσιας διοίκησης στα μεσαία και ανώτερα κυρίως επίπεδα της ιεραρχίας.

13

Κατά την υπό έλεγχο περίοδο, στην ουκρανική δημόσια διοίκηση πραγματοποιήθηκαν πολλές προσπάθειες για την αναδιάρθρωσή της (π.χ. κατά το διάστημα 2010-2011). Μέχρι το 2014, η διαδικασία αναδιάρθρωσης υπονομεύτηκε από την έλλειψη πολιτικής βούλησης για συμμόρφωση με τα πρότυπα διακυβέρνησης της ΕΕ. Κατά συνέπεια, η εν λόγω διαδικασία εφαρμόστηκε με αναποτελεσματικό τρόπο και επηρέασε την υλοποίηση των προγραμμάτων της ΕΕ. Κατά τον χρόνο του ελέγχου διαπιστώσαμε ιδιαίτερη πολιτική προσήλωση στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, η εναλλαγή στελεχών στις μεσαίες και ανώτερες θέσεις της ιεραρχίας υπονόμωσε τόσο τις μεταρρυθμίσεις που υποστηρίχθηκαν με τη συνδρομή της ΕΕ όσο και τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων, ενώ οι χαμηλοί μισθοί αποτελούσαν δυνητικό κίνητρο για διαφθορά.

¹⁰ Κατά τον χρόνο του ελέγχου, βρίσκονταν υπό σύσταση οι νέοι φορείς της συνεργασίας που προβλέπονταν στην ατζέντα σύνδεσης.

14

Διαπιστώσαμε ότι μετά τις διαδηλώσεις του Μαϊντάν, η συνεργασία προχώρησε σε πολλούς τομείς που είχαν τελεματώσει κατά την περίοδο 2007-2013 (όπως η μεταρρύθμιση των δημόσιων συμβάσεων και η αναδιοργάνωση στον τομέα της ενέργειας). Ωστόσο, οι οικονομικές και γεωπολιτικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ουκρανία επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις κυβερνητικές προτεραιότητες και τις δραστηριότητες των δημόσιων υπηρεσιών.

11 ΕΠΕΔ 2010, 2011, 2012 (μη διαθέσιμες στο κοινό).

12 «European Commission Risk Management Framework for Ukraine, Risk Register 2012-2014» (μη διαθέσιμο στο κοινό).

Από το 2010, η Επιτροπή επισημαίνει ολοένα και περισσότερο τους κινδύνους που εγκυμονεί το ολιγαρχικό σύστημα

15

Διαπιστώσαμε ότι, από το 2010, η Επιτροπή αναφέρεται στους κινδύνους που εγκυμονεί το ολιγαρχικό σύστημα της Ουκρανίας με μεγαλύτερη ευθύτητα θίγοντας, μεταξύ άλλων, τη δυσλειτουργική δημόσια διοίκηση, τη διαφθορά που ξεκινά από τα ανώτερα και διαχέεται στα κατώτερα επίπεδα της ιεραρχίας και τη χρησιμοποίηση των δημόσιων οικονομικών πόρων ως μέσου εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων¹¹. Η Επιτροπή χαρακτήρισε «πολύ υψηλό» τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων σε όλα τα επίπεδα της ουκρανικής διοίκησης και προσπάθησε να τον περιορίσει ανοίγοντας επίσημο διάλογο και αναστέλλοντας τη δημοσιονομική της στήριξη. Πολλές ελπίδες εναποτέθηκαν επίσης στην υλοποίηση των στρατηγικών για τη μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (2013) και την καταπολέμηση της διαφθοράς (2014)¹². Όσον αφορά ειδικότερα το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης, τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης και μακροοικονομικής συνδρομής της ΕΕ δεν περιελάμβαναν προϋποθέσεις για να διασφαλιστεί ότι οι μελλοντικές ιδιωτικοποιήσεις θα είναι διαφανείς και δίκαιες. Ωστόσο, η Επιτροπή υποστήριξε τους στόχους ιδιωτικοποίησης του ΔΝΤ (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο), εντάσσοντας την υλοποίηση του προγράμματός του στις προϋποθέσεις χορήγησης ΜΟΣ.

16

Οι νομικές πρωτοβουλίες που έχουν δρομολογηθεί από τις αρχές του 2015 σκοπό έχουν την απεμπλοκή του ουκρανικού πολιτικού και οικονομικού συστήματος από τον έλεγχο των ολιγαρχών. Ωστόσο, το επίπεδο κινδύνου παραμένει υψηλό (βλέπε **πλαίσιο 1**) και τα απτά αποτελέσματα είναι κατώτερα των προσδοκιών (βλέπε σημείο 63).

Ενεργοποίηση της εκστρατείας των ουκρανικών αρχών εναντίον της ολιγαρχίας

Το 2015 η ουκρανική κυβέρνηση ξεκίνησε εκστρατεία σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ΕΕ με σκοπό τον απεγκλωβισμό του οικονομικού και πολιτικού συστήματος της χώρας από τον στενό εναγκαλισμό των ολιγαρχών. Στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας, πραγματοποιήθηκαν πολλές έρευνες, ασκήθηκαν διώξεις και υποβλήθηκαν σε εξονυχιστικό έλεγχο τα περιουσιακά στοιχεία ορισμένων ολιγαρχών κυρίως από τον τομέα της ενέργειας. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά ήταν σποραδικά, προκάλεσαν αντιπαραθέσεις και συνάντησαν την έντονη αντίδραση πρώην και νυν ολιγαρχών. Ορισμένοι από τους ολιγάρχες ανέλαβαν δικές τους πρωτοβουλίες προτείνοντας μεταρρυθμίσεις για την Ουκρανία¹³.

13 Παραδείγματος χάρι, ο οργανισμός εκσυγχρονισμού της Ουκρανίας —μη κυβερνητική οργάνωση η οποία εδρεύει στη Βιέννη και χρηματοδοτείται από ουκρανούς ολιγάρχες που δραστηριοποιούνται στον ενεργειακό τομέα— ιδρύθηκε το 2015 παρουσιάζοντας το δικό του χωριστό σχέδιο για τη μεταρρυθμιστική δράση στην Ουκρανία και συστήνοντας ταμείο αποκατάστασης. Ο οργανισμός προσέλαβε προσωπικότητες που είχαν διακριθεί στο παρελθόν σε επίπεδο ΕΕ και σε επίπεδο κρατών μελών. Δεδομένου ότι οι δραστηριότητές του επικαλύπτονται σε μεγάλο βαθμό τις δραστηριότητες της ουκρανικής κυβέρνησης και της ΕΕ, υπάρχει κίνδυνος ταύτισης της δράσης του με την επίσημη συνδρομή της ΕΕ στην Ουκρανία.

Η ανταπόκριση της ΕΕ στην ουκρανική κρίση το 2014, μολονότι άμεση, αποτέλεσε λύση έκτακτης ανάγκης

Η χρηματοδοτική δέσμη μέτρων της Επιτροπής, του Μαρτίου του 2014, αποτελούνταν κυρίως από πιθανά δάνεια

17

Στις 5 Μαρτίου 2014, η Επιτροπή ανακοίνωσε ενδεικτική δέσμη μέτρων, ύψους 11,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, για την περίοδο 2014-2020 (βλέπε **πίνακα 2**), με σκοπό να συμβάλει στη σταθεροποίηση της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης στην Ουκρανία, να συνδράμει στη διαδικασία μετάβασης, να ενθαρρύνει πολιτικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις, καθώς και να υποστηρίξει τη χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη¹⁴. Δεδομένων των έκτακτων συνθηκών που επικρατούσαν τη στιγμή της πολιτικής ανακοίνωσης (5 Μαρτίου 2014), η Επιτροπή κατέληξε στη συγκεκριμένη δέσμη μέτρων χωρίς να αναλύσει ενδελεχώς ούτε τον τρόπο με τον οποίον είχε υπολογιστεί η συνδρομή ούτε το καθεστώς συνεργασίας με άλλους χορηγούς και χωρίς να εξετάσει ή να τεκμηριώσει επαρκώς τους δημοσιονομικούς κινδύνους για την ΕΕ. Η ανάλυση και η τεκμηρίωση αυτή πραγματοποιήθηκαν αργότερα και συνόδευσαν τις προτάσεις της Επιτροπής για τη θέσπιση νομοθετικών πράξεων.

14 Βλέπε http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm και, για περισσότερες λεπτομέρειες, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Πίνακας 2

Στήριξη της ΕΕ προς την Ουκρανία — Ενδεικτική δέσμη μέτρων για την περίοδο 2014-2020, όπως ανακοινώθηκαν στις 5 Μαρτίου 2014

Πηγή χρηματοδότησης	Ενδεικτικά ποσά (σε εκατομμύρια ευρώ)
I. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2014-2020)	
I.1 Συνολική αναπτυξιακή συνδρομή (επιχορηγήσεις)	1 565
Διμερής ενίσχυση (κυρίως ευρωπαϊκός μηχανισμός γειτονίας):	
— Ετήσιο πρόγραμμα δράσης (ΕΠΔ) για το 2014	140-200
— Διάφορα ΕΠΔ (μέσος όρος) — για την περίοδο 2015-2020	780
— Πρόγραμμα-ομπρέλα («περισσότερα κίνητρα για περισσότερα αποτελέσματα») για την περίοδο 2015-2020	240-300
Επενδυτική διευκόλυνση γειτονίας	200-250
Μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη (ICSP)	20
Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)	15
I.2 Μακροοικονομική συνδρομή (δάνεια) ¹	1 610
II ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ	
ΕΤΕπ	έως 3 000
ΕΤΑΑ	5 000
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	11 175

1 Το 2015 χορηγήθηκε και νέο δάνειο ΜΟΣ (ΜΟΣ ΙΙΙ), ύψους 1,8 δισεκατομμυρίων ευρώ.

18

Η χρηματοδοτική δέσμη μέτρων του Μαρτίου του 2014 περιελάμβανε κατά κύριο λόγο (71,5 %) δάνεια που θα μπορούσε να λάβει η Ουκρανία από την ΕΤΕπ και την ΕΤΑΑ. Η πλήρης εκταμίευση των ποσών από την ΕΤΕπ και την ΕΤΑΑ δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη¹⁵. Στη χρηματοδοτική δέσμη μέτρων, το ύψος των επιχορηγήσεων αυξήθηκε και ανέρχεται πλέον στο ποσό των 220 εκατομμυρίων ευρώ ετησίως μέχρι το 2020 έναντι του ποσού των 140 εκατομμυρίων ευρώ ετησίως που είχε καθοριστεί για την περίοδο 2007-2013. Ωστόσο, οι επιχορηγήσεις στο πλαίσιο του προγράμματος-ομπρέλας (βάσει της αρχής «περισσότερα κίνητρα για περισσότερα αποτελέσματα») δεν είναι εγγυημένες, καθώς εξαρτώνται από την πρόοδο που θα πρέπει να έχει αποδεδειγμένα συντελεστεί στους τομείς της εμβάθυνσης της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Πάντως, οι εκταμιεύσεις στο πλαίσιο της ΜΟΣ (2,21 δισεκατομμύρια ευρώ επί συνόλου 3,41 δισεκατομμυρίων ευρώ) έχουν ήδη υπερβεί το ενδεικτικό ποσό της δέσμης μέτρων που ανακοινώθηκε τον Μάρτιο του 2014. Διαπιστώσαμε ότι ο μηχανισμός της μακροοικονομικής συνδρομής που διαχειρίζεται η Επιτροπή ήταν το αποτελεσματικότερο μέσο για την άμεση εκταμίευση της στήριξης που προοριζόταν για την Ουκρανία, προκειμένου η χώρα να αντιμετωπίσει τη δύσκολη οικονομική της κατάσταση (βλέπε σημείο 43).

Η Επιτροπή χρησιμοποίησε ειδικά μέτρα για να αντιμετωπίσει άμεσα την κρίση στην Ουκρανία

19

Η πολιτική της ΕΕ έναντι της Ουκρανίας υποστηρίζεται με μια σειρά από έγγραφα στρατηγικής στα οποία καθορίζονται βασικοί στόχοι και προτεραιότητες και με τα οποία επιδιώκεται η συνέπεια και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών της ΕΕ. Ωστόσο, τα συγκεκριμένα έγγραφα στρατηγικής δεν είχαν καταρτιστεί με σκοπό να υπαγορεύσουν τη διαδικασία χάραξης πολιτικής σε μια κρίσιμη κατάσταση, όπως αυτή που προέκυψε στην Ουκρανία τον Νοέμβριο του 2013. Η Επιτροπή αναγκάστηκε να προβεί σε ριζικές αλλαγές γρήγορα και χωρίς προκαθορισμένη στρατηγική.

20

Λόγω της κρίσης, η πολυετής διαδικασία προγραμματισμού για την Ουκρανία ανεστάλη. Η Επιτροπή δεν μπορούσε να χρησιμοποιήσει το τυποποιημένο ενιαίο πλαίσιο στήριξης που διαθέτει για να καθορίσει τομείς προτεραιότητας σε πολυετή βάση και να καταλείψει τη συνδρομή για το 2014 και το 2015. Όπως προβλέπεται στον κανονισμό¹⁶, η Επιτροπή δέσμευσε τη συνδρομή της με τη μορφή ετήσιων ειδικών μέτρων.

15 Από το 2014 και εξής, η ΕΤΕπ και η ΕΤΑΑ διασφάλισαν τη σύναψη δανείων αξίας 940 και 870 εκατομμυρίων ευρώ για την υλοποίηση αντίστοιχων προγραμμάτων (ενδεικτικά ποσά μέχρι το τέλος του Ιουλίου του 2015).

16 Άρθρο 2, παράγραφος 5, και άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 236/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών για την εφαρμογή των μηχανισμών χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (ΕΕ L 77 της 15.3.2014, σ. 95).

Η ΕΕ συνέστησε έκτακτες δομές προκειμένου να διαχειριστεί την περαιτέρω εμπλοκή της στην Ουκρανία

21

Παράλληλα με τη σημαντική αύξηση της ευρωπαϊκής συνδρομής προς την Ουκρανία το 2014, η ΕΕ συνέστησε νέους φορείς που είχαν ανάγκη από πρόσθετη εμπειρογνώσια, προκειμένου να παράσχουν συμβουλές στη χώρα σχετικά με τη μεταρρυθμιστική διαδικασία. Οι δύο πλέον αξιοσημείωτες πρωτοβουλίες είναι η ομάδα στήριξης της Ουκρανίας (SGUA) που συγκροτήθηκε από την Επιτροπή και η συμβουλευτική αποστολή της ΕΕ για τη μεταρρύθμιση του τομέα της μη στρατιωτικής ασφάλειας (EUAM)¹⁷. Τόσο η SGUA όσο και η EUAM αναβαθμίζουν σημαντικά τη συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας, καθώς παρέχουν εμπειρογνώσια σε συγκεκριμένους τομείς που υποστηρίζονται ήδη από την αντιπροσωπεία της ΕΕ. Ως εκ τούτου, διαπιστώσαμε ότι υπάρχει κίνδυνος αλληλοεπικάλυψης με τις δραστηριότητες της αντιπροσωπείας της ΕΕ, καθώς και κίνδυνος σύγχυσης για τις ουκρανικές αρχές σε σχέση κυρίως με την καταπολέμηση της διαφθοράς, τομέας που εμπίπτει στην αρμοδιότητα και των τριών μερών. Το 2015 η Επιτροπή ανέλαβε πρωτοβουλίες για να αντιμετωπίσει αυτόν τον κίνδυνο¹⁸.

22

Προκειμένου να διασφαλίσει τη χρήση αυξημένης χρηματοδότησης από την ΕΕ, τον Ιούνιο του 2014, η Επιτροπή εξέτασε το ενδεχόμενο της δημιουργίας, από κοινού με τις ουκρανικές αρχές, ανεξάρτητου φορέα για τη διερεύνηση της απάτης και της διαφθοράς¹⁹. Μέχρι το τέλος του 2015, ο κοινός αυτός φορέας δεν είχε συσταθεί ακόμη.

Οι χορηγοί βοήθειας ενέτειναν τον συντονισμό τους, προκειμένου να αντιμετωπίσουν την αδυναμία της ουκρανικής κυβέρνησης στον τομέα αυτό

Η ουκρανική κυβέρνηση ήταν αναποτελεσματική όσον αφορά τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας

23

Οι ουκρανικές αρχές διαχειρίστηκαν ανεπαρκώς τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας. Η επικοινωνία μεταξύ των υπουργείων ήταν ελάχιστη, οι συνομιλητές από την ουκρανική πλευρά ανύπαρκτοι και η κατανομή των αρμοδιοτήτων ασαφής. Στις αξιολογήσεις για τις δημόσιες δαπάνες και την οικονομική λογοδοσία του 2006 και του 2011 (βλέπε σημείο 46) αξιολογήθηκε επίσης αρνητικά η ροή οικονομικών πληροφοριών μεταξύ ουκρανικής κυβέρνησης και χορηγών όσον αφορά την εξωτερική συνδρομή. Μολονότι η ουκρανική κυβέρνηση προσπάθησε να διαχειριστεί σε κεντρικό επίπεδο τον συντονισμό των χορηγών κατά την περίοδο 2008-2009, τα καθήκοντα που είχαν ανατεθεί δεν ήταν σαφή και η πολιτική στήριξη υποχώρησε γρήγορα, με αποτέλεσμα η πρωτοβουλία να αποτύχει.

17 Η EUAM είναι μη εκτελεστική, άοπλη αποστολή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) που υποστηρίζει, συμβουλεύει και καθοδηγεί ουκρανικούς πολιτικούς και θεσμικούς παράγοντες για τη μεταρρύθμιση του τομέα της μη στρατιωτικής ασφάλειας σε στρατηγικό επίπεδο.

18 Για να περιοριστούν οι αλληλοεπικάλυψεις, αποφασίστηκε ως προσωρινή λύση η EUAM να επικεντρωθεί στη σύσταση υπηρεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και η SGUA να ασχοληθεί με τις μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε επίπεδο Υπουργείου Δικαιοσύνης.

19 Υπόμνημα της 25ης Ιουνίου 2014 σχετικά με την στήριξη που παρέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ουκρανία http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

Από το 2014, το Υπουργείο Οικονομικής Ανάπτυξης και Εμπορίου έχει προβεί σε αρκετές ενέργειες για τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας, αλλά η έκβαση και η βιωσιμότητα των εν λόγω ενεργειών εξακολουθούν να είναι μέχρι σήμερα αμφισβητήσιμες²⁰. Η νομο-παρασκευαστική διαδικασία για τη διεθνή τεχνική βοήθεια, η οποία ξεκίνησε το 2012, αναστάλη από το 2014 και εξής.

Μετά το 2014, η κοινότητα των χορηγών βοήθειας έχει βελτιώσει τον εσωτερικό της συντονισμό

25

Η αυξανόμενη εμπλοκή χορηγών βοήθειας στην Ουκρανία δημιουργεί επιπλέον προκλήσεις σε επίπεδο συντονισμού στο εσωτερικό της κοινότητας των χορηγών και ασκεί πίεση σε μια απορροφητική ικανότητα που έχει ήδη αποδειχθεί αδύναμη στην πράξη. Από το 2014, η Επιτροπή συνεδρίασε συχνά με άλλους σημαντικούς χορηγούς βοήθειας και όλοι μαζί κατήρτισαν και υποστηρίζουν χάρτη συνδρομής προς την Ουκρανία. Διαπιστώσαμε ότι ο χάρτης των χορηγών περιλαμβάνει παράλληλες δραστηριότητες, όπως προγράμματα της ΕΕ και του USAID (Οργανισμός Διεθνούς Ανάπτυξης των ΗΠΑ) στον τομέα της δικαιοσύνης. Μολονότι η Επιτροπή δεν συμμετέχει στο ταμείο πολλαπλών χορηγών της ΕΤΑΑ, έχουν συσταθεί μηχανισμοί που βοηθούν την ΕΤΑΑ να συντονίζει το έργο της και να προγραμματίζει τις αποφάσεις της με τα αντίστοιχα τμήματα της Επιτροπής.

20 Κατά τον χρόνο του ελέγχου, δεν είχαν ακόμη ανατεθεί καθήκοντα συντονισμού των χορηγών και δεν είχε ακόμη διαμορφωθεί σαφής πολιτική για τον συντονισμό των χορηγών στο εσωτερικό της ουκρανικής κυβέρνησης. Στις 8 Ιουλίου του 2014, πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες συνεδρίαση υψηλού επιπέδου σχετικά με τον συντονισμό της διεθνούς στήριξης για την Ουκρανία (με εκπροσώπους από πολλές χώρες που χορηγούν βοήθεια, από την ΕΕ και από άλλα σημαντικά διεθνή ιδρύματα και οργανώσεις χορηγών). Το φθινόπωρο του 2014, συγκλήθηκε συνδιάσκεψη χορηγών και επενδυτών, προκειμένου να εξεταστεί η υλοποίηση της ατζέντας για την οικονομική ανάπτυξη και ανάκαμψη της Ουκρανίας την περίοδο 2014-2016. Η συνδιάσκεψη αυτή αντικαταστάθηκε από μια διεθνή συνδιάσκεψη για τη στήριξη της Ουκρανίας που πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2015 από την κοινότητα χορηγών/επιχειρηματιών και την κοινωνία των πολιτών.

Εμβέλεια και τροπος προσεγγίσης του ελέγχου

26

Όσον αφορά την περίοδο 2007-2015, εξετάσαμε κατά πόσον η συνδρομή της Επιτροπής²¹ και της ΕΥΕΔ, εφεξής αναφερόμενη ως «συνδρομή της ΕΕ»²², υποστήριξε αποτελεσματικά τη μετατροπή της Ουκρανίας σε ευνομούμενο κράτος. Επικεντρωθήκαμε στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) και την καταπολέμηση της διαφθοράς (ΚΔ), καθώς επίσης και στον τομέα του φυσικού αερίου και την ενεργειακή αποδοτικότητα. Οι τομείς αυτοί είναι ιδιαίτερα σημαντικοί για τη μεταρρυθμιστική διαδικασία της Ουκρανίας και έχουν λάβει σημαντική συνδρομή από την ΕΕ. Σκοπός ήταν η αναβάθμιση της διακυβέρνησης μέσω της ενθάρρυνσης της χρήσης διεθνών προτύπων και βέλτιστων πρακτικών²³.

27

Η εμβέλεια του ελέγχου περιελάμβανε όλα τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης και μακροοικονομικής συνδρομής του ΕΜΓΕΣ και του ΕΜΓ που δρομολογήθηκαν από την ΕΕ μετά το 2007, καθώς και τους μηχανισμούς του «χρηματοδοτικού πακέτου» της Επιτροπής που δημιουργήθηκε το 2014 για να αντιμετωπιστεί η κρίση στην Ουκρανία. Τα προγράμματα που εξετάστηκαν παρατίθενται στο **παράρτημα**.

28

Ο έλεγχός μας διενεργήθηκε μεταξύ Ιουνίου 2014 και Δεκεμβρίου 2015. Στο επίκεντρο του ελέγχου τέθηκαν:

- η αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία από την άποψη της βελτίωσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της καταπολέμησης της διαφθοράς
- η αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία από την άποψη της βελτίωσης της διακυβέρνησης στον τομέα του φυσικού αερίου και του ασφαλούς εφοδιασμού της ΕΕ με φυσικό αέριο.

29

Στο πλαίσιο του ελέγχου πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις και ανταλλαγές επιστολών με την Επιτροπή, την ΕΥΕΔ, την αντιπροσωπεία της ΕΕ στην Ουκρανία, ουκρανικές αρχές και οργανισμούς, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ), κράτη μέλη της ΕΕ²⁴, διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και τον Διεθνή Οργανισμό Ενέργειας, ενώ εξετάστηκαν και διάφορα έγγραφα, μεταξύ άλλων, έγγραφα πολιτικής και στρατηγικής και άλλες συναφείς εκθέσεις από ομάδες προβληματισμού και ΟΚΠ. Επιπλέον, τον Μάρτιο του 2015, πραγματοποιήθηκε επίσκεψη μίας εβδομάδας στο Κίεβο.

21 Αφορά κυρίως τη ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση, τη ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων και τη ΓΔ Ενέργειας.

22 Μέχρι και το τέλος του 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν υπεύθυνη για την ανάπτυξη της προσέγγισης της ευρωπαϊκής γειτονίας και εταιρικής σχέσης και, στη συνέχεια, για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση της συνδρομής, καθώς και για το συνολικό πλαίσιο συνεργασίας βάσει της ευρωπαϊκής γειτονίας και εταιρικής σχέσης. Μετά τη σύστασή της τον Δεκέμβριο του 2010, η ΕΥΕΔ ανέλαβε την ευθύνη της ανάπτυξης της πολιτικής, καθώς και του συνολικού πλαισίου συνεργασίας, ενώ από κοινού με την Επιτροπή έχει αναλάβει τον προγραμματισμό της βοήθειας. Η υλοποίηση της βοήθειας εξακολουθεί να αποτελεί αρμοδιότητα της Επιτροπής.

23 Ορισμένα παραδείγματα: στον τομέα της ΔΔΟ, ελέγχθηκαν η εφαρμογή των προτύπων και μεθόδων INTOSAI, η εναρμόνιση με τα διεθνή πρότυπα για τον δημόσιο εσωτερικό έλεγχο και οι προσπάθειες για την προσέγγιση με το κεκτημένο της ΕΕ στις δημόσιες συμβάσεις. Όσον αφορά την ΚΔ, η κύρωση και η εφαρμογή της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς και της σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης.

24 Γαλλία, Ιταλία, Ουγγαρία, Σλοβενία και Σουηδία.

Μέρος Ι — Αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία από την άποψη της βελτίωσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της καταπολέμησης της διαφθοράς

30

Εξετάσαμε κατά πόσον ο διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας κάλυψε με αποτελεσματικότητα ζητήματα που άπτονταν διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της καταπολέμησης της διαφθοράς, κατά πόσον ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση της συνδρομής της ΕΕ συνέβαλαν αποτελεσματικά στη βελτίωση της ΔΔΟ και την ΚΔ, καθώς και κατά πόσον επιτεύχθηκαν απτά και βιώσιμα αποτελέσματα σε αυτούς τους τομείς. Τα κυριότερα αποδεικτικά έγγραφα που χρησιμοποιήθηκαν για τις διαπιστώσεις μας και συζητήθηκαν με τους ελεγχόμενους ήταν εσωτερικές πηγές, όπως εσωτερικές διαχειριστικές εκθέσεις της Επιτροπής —εκθέσεις παρακολούθησης, ετήσιας προόδου και συμμόρφωσης, καθώς και εξωτερικές πηγές, όπως εκθέσεις για τις ΔΔΔΕ και το πρόγραμμα SIGMA και εκθέσεις του ΟΟΣΑ και των ΟΚΠ.

Ο διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας σχετικά με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών βελτιώθηκε σημαντικά από το 2013 και ο αντίστοιχος διάλογος για την καταπολέμηση της διαφθοράς από το 2011

Διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών: αποσπασματική προσέγγιση και ανυπαρξία αξιόπιστης μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη ΔΔΟ μέχρι το 2013

31

Η ΔΔΟ και η ΚΔ συμπεριελήφθησαν επίσημα στο πλαίσιο των δομών διαλόγου (βλέπε σημείο 11). Ωστόσο, η ΔΔΟ δεν ήταν στο επίκεντρο του διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας κατά το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου 2007-2013. Τα βασικότερα έγγραφα του διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας επικεντρώθηκαν σε περιορισμένο αριθμό πτυχών της ΔΔΟ²⁵. Τόσο η ΔΔΟ όσο και η ΚΔ εμφανίζονται ελάχιστα στο έγγραφο στρατηγικής ανά χώρα 2007-2013 και στα δύο εθνικά ενδεικτικά προγράμματα (ΕΕΠ 2007-2010 και 2011-2013).

32

Στην αξιολόγηση της συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την Ουκρανία του 2010²⁶ επικρίθηκε έντονα ο τρόπος με τον οποίον αντιμετωπίστηκε το ζήτημα της ΔΔΟ στην Ουκρανία, καθώς επισημάνθηκε η ανυπαρξία πλαισίου ανάπτυξης ενδεδειχμένου διαλόγου με την ουκρανική κυβέρνηση για ζητήματα που άπτονται της ΔΔΟ. Δεν συστήθηκε ειδική υποεπιτροπή η οποία θα επικεντρωνόταν σε όλες τις πτυχές της ΔΔΟ. Οι πτυχές της ΔΔΟ (π.χ. λογιστικός έλεγχος, δημοσιονομικός έλεγχος και δημόσιες συμβάσεις) συζητήθηκαν σε διάφορες σχετικές υποεπιτροπές. Ούτε οι κοινές ομάδες παρακολούθησης που δημιουργήθηκαν για την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης των προγραμμάτων τομεακής δημοσιονομικής στήριξης ούτε η υποεπιτροπή οικονομικών και κοινωνικών υποθέσεων, χρηματοδοτήσεων και στατιστικών, η οποία συνεδρίαζε άπαξ ετησίως και κάλυπτε ευρύ φάσμα θεμάτων, θεωρήθηκαν κατά την αξιολόγηση κατάλληλοι ή επαρκείς μηχανισμοί για τον σκοπό αυτό²⁷.

- 25 Οι πτυχές της ΔΔΟ που επελέγησαν ήταν οι δημόσιες συμβάσεις, η φορολογία και, σε πολύ μικρότερο βαθμό, ο δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος (ΔΕΔΕ), ο εξωτερικός έλεγχος και ο δημοσιονομικός σχεδιασμός.
- 26 «Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine», αξιολόγηση που διενεργήθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από την εταιρεία ADE — Ανάλυση οικονομικών αποφάσεων, Δεκέμβριος 2010.
- 27 Αυτόθι, σ. 87.

Παρατηρήσεις

33

Ένα ζήτημα που εκκρεμούσε για μεγάλο χρονικό διάστημα ήταν η έλλειψη αξιόπιστης μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη ΔΔΟ. Το 2007 η ουκρανική κυβέρνηση ενέκρινε στρατηγική για τη ΔΔΟ που είχε καταρτιστεί με τη συνδρομή της Παγκόσμιας Τράπεζας. Η ΕΕ πρότεινε την εφαρμογή προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης για τη ΔΔΟ κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου, το 2007 και το 2010. Αμφότερες οι προτάσεις ακυρώθηκαν, επειδή τον Ιανουάριο του 2008 δρομολογήθηκε πρόγραμμα της Παγκόσμιας Τράπεζας αξίας 50 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ, το οποίο επρόκειτο να καλύψει εκτενώς ζητήματα που άπτονταν της ΔΔΟ. Ωστόσο, το πρόγραμμα εκσυγχρονισμού των δημόσιων οικονομικών της Παγκόσμιας Τράπεζας δεν πέτυχε τους στόχους του²⁸. Μετά το 2010, σε πολλές βασικές μελέτες και αξιολογήσεις επισημάνθηκαν οι αδυναμίες της ουκρανικής στρατηγικής για τη ΔΔΟ²⁹.

34

Με αφορμή αυτήν την κριτική, από το 2011, η ΕΕ έγινε περισσότερο συγκεκριμένη στο αίτημά της για τη μεταρρύθμιση της ΔΔΟ³⁰. Το 2012 το Υπουργείο Οικονομικών συνέστησε ομάδα εργασίας για τη ΔΔΟ με εντολή να καταρτίσει μεταρρυθμιστική στρατηγική, καθιστώντας κατ' αυτό τον τρόπο δυνατή την επανέναρξη της δημοσιονομικής στήριξης που είχε ανασταλεί το 2011 ως συνέπεια της μικρής προόδου που είχε σημειωθεί στον τομέα της ΔΔΟ και, συγκεκριμένα, στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων. Η Επιτροπή — μέσω κυρίως της αντιπροσωπείας της ΕΕ στο Κίεβο — παρείχε την αμέριστη στήριξη της στο Υπουργείο Οικονομικών προκειμένου να καταρτιστεί ικανοποιητική μεταρρυθμιστική στρατηγική και σχέδιο δράσης για τη ΔΔΟ πριν τη σύνοδο κορυφής του Βιλνιους το 2013.

Διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς: καθυστερημένη έναρξη και περιορισμένη πρόοδος, παρά τις προσπάθειες που κατέβαλε η ΕΕ κατά το μεγαλύτερο μέρος της υπό έλεγχο περιόδου και τη νέα ώθηση που έδωσαν τα γεγονότα του Μαϊντάν

35

Η ΚΔ αναφερόταν στα σχέδια δράσης που αφορούσαν τη συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας ΕΕ-Ουκρανίας του 1994 και βρισκόταν στην ατζέντα του διαλόγου με την Ουκρανία. Μετά την «πορτοκαλί επανάσταση» του 2004, η Ουκρανία κατέβαλε προσπάθειες για να δώσει ώθηση στην ΚΔ δημιουργώντας ένα νέο πλαίσιο βασιζόμενο σε αναλύσεις και συστάσεις διεθνών οργανισμών. Η ΕΕ παρότρυνε την Ουκρανία να προσχωρήσει στην ομάδα χωρών κατά της διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO) και να εφαρμόσει τις συστάσεις της, καθώς και να κυρώσει τις συμβάσεις του ΟΗΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Ουκρανία έγινε μέλος της GRECO το 2006 και κύρωσε τις συμβάσεις του ΟΗΕ το 2009. Η πρόοδος ως προς την υλοποίηση των διεθνών συστάσεων ήταν αργή μέχρι το 2010³¹.

36

Τον Δεκέμβριο του 2010, το νεοεκλεγέν ουκρανικό κοινοβούλιο κατάργησε τη δέσμη νομοθετικών μέτρων και άλλα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τα οποία είχαν θεσπιστεί το 2009 χωρίς ωστόσο να εφαρμοστούν ποτέ. Λόγω αυτής της εξέλιξης, από το 2011 και εξής, η ΕΕ συμπεριλαμβάνει στο σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων στόχους που αφορούν τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τους σχετικούς φορείς.

28 Στην τελική αποτίμηση του προγράμματος, το πρόγραμμα αξιολογείται συνολικά ως «μη ικανοποιητικό»: «Αποτέλεσμα: η συνάφεια των στόχων αξιολογείται «μεγάλη», δεδομένης της μεταρρυθμιστικής ατζέντας της κυβέρνησης για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Η καταλληλότητα του σχεδιασμού αξιολογείται «μέτρια», καθώς δεν είναι σαφές εάν οι προγραμματισμένες δραστηριότητες του προγράμματος κάλυψαν τον στόχο της διαφάνειας. Η επίτευξη του στόχου της ενίσχυσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε επίπεδο λειτουργικής αποτελεσματικότητας ήταν «μέτρια». Η επίτευξη του στόχου της ενίσχυσης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε επίπεδο διαφάνειας ήταν «αμελητέα». Η αποτελεσματικότητα αξιολογείται «μέτρια». Οι αξιολογήσεις αυτές υποδεικνύουν τις σοβαρές ελλείψεις που υπήρχαν κατά την κατάρτιση και εφαρμογή του προγράμματος, με συνέπεια η αξιολόγηση να δίνει τον βαθμό «μη ικανοποιητικό». (βλέπε την ιστοσελίδα <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 Κατά την αξιολόγηση που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας SIGMA και δημοσιεύτηκε το 2011, επισημάνθηκε ότι η στρατηγική ήταν κυρίως προσανατολισμένη προς τους στόχους του προγράμματος διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της Παγκόσμιας Τράπεζας και ότι η κάλυψη άλλων τομέων της ΔΔΟ ήταν επιφανειακή. Το πεδίο αναφοράς της στρατηγικής επικρίθηκε επίσης στη μελέτη σχετικά με ζητήματα που άπτονται της ΔΔΟ σε επιλεγμένες χώρες της περιφέρειας της ευρωπαϊκής γειτονίας, καθώς επίσης και στην αξιολόγηση της συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την Ουκρανία που πραγματοποιήθηκε το 2010.

30 Μετά τη σύνοδο κορυφής της 19ης Δεκεμβρίου 2011, ο αρμόδιος Επίτροπος για τη διείρυνση και την ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας διαβίβασε στον πρώτο αντιπρόεδρο της ουκρανικής κυβέρνησης ανεπίσημο σημείωμα με τις

37

Στον απόηχο της επανάστασης του Μαϊντάν, η ΕΕ έλαβε και άλλα μέτρα για να ενισχύσει τις συστάσεις της σχετικά με την ΚΔ. Μετά την υπογραφή της συμφωνίας σύνδεσης το 2014, στην ατζέντα σύνδεσης ΕΕ-Ουκρανίας του 2015 συμπεριλαμβάνονταν περισσότερα συγκεκριμένες βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες, με επίκεντρο κυρίως την εφαρμογή της δέσμης νομοθετικών μέτρων που εγκρίθηκε στις 14 Οκτωβρίου 2014 και τη σύσταση και τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας τόσο της εθνικής υπηρεσίας καταπολέμησης της διαφθοράς όσο και της εθνικής υπηρεσίας για την πρόληψή της. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι οποίες θεωρούνται καίριας σημασίας για τον περιορισμό του κινδύνου καθυστέρησης των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς, συμμετείχαν περισσότερο στη διαδικασία του διαλόγου.

Ο σχεδιασμός της συνδρομής επέτρεπε την ταχεία εκταμίευση πόρων, αλλά δεν ελάμβανε πάντοτε επαρκώς υπόψη τις προς επίτευξη μεταρρυθμίσεις

Οι προϋποθέσεις για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και την καταπολέμηση της διαφθοράς που συμπεριελήφθησαν στα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης και στη μακροοικονομική συνδρομή ήταν αρκετά ελλιπείς

38

Η μεταρρύθμιση της ΔΔΟ αποτελεί μέρος των γενικών προϋποθέσεων δημοσιονομικής στήριξης³² οι οποίες πρέπει να θεωρούνται ότι έχουν εκπληρωθεί για να πραγματοποιηθεί οποιαδήποτε εκταμίευση. Οι συγκεκριμένες γενικές προϋποθέσεις αποτελούν τη μοναδική προϋπόθεση για την εκταμίευση των προκαθορισμένων «δόσεων». Η θετική αξιολόγηση της ΔΔΟ εξαρτάται από την ικανοποιητική πορεία εφαρμογής της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη ΔΔΟ³³. Ωστόσο, οι συμφωνίες χρηματοδότησης των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία δεν ήταν πάντα σαφείς όσον αφορά τις ενέργειες που έπρεπε να πραγματοποιηθούν για να επιτευχθεί, βάσει συγκεκριμένων οροσήμων ή εκρών, το απαιτούμενο επίπεδο της «ικανοποιητικής προόδου»³⁴.

39

Πέραν της γενικής προϋπόθεσης της ΔΔΟ που έπρεπε να εκπληρωθεί για να εκταμιευτούν όλες οι δόσεις και πέραν των προγραμμάτων ΔΔΟ και ΚΔ, ορισμένα προγράμματα περιελάμβαναν ειδικούς δείκτες ΔΔΟ ή ΚΔ για την εκταμίευση των μεταβλητών δόσεων. Οι δείκτες αυτοί κάλυπταν σημαντικό ποσοστό (10-20 % συνολικά) των αντίστοιχων μεταβλητών δόσεων. Ο σχετικά μέτριος βαθμός εκπλήρωσης σύμφωνα με τους συγκεκριμένους δείκτες υποδήλωνε την περιορισμένη προστιθέμενη αξία της προσέγγισης που εφαρμοζόταν στη μεταρρυθμιστική διαδικασία της ΔΔΟ (βλέπε σημείο 50).

προς εκπλήρωση απαιτήσεις στον τομέα της ΔΔΟ προκειμένου να προωθηθεί η δημοσιονομική στήριξη. Στις απαιτήσεις συγκαταλέγονταν η δημιουργία της ομάδας εργασίας για τη ΔΔΟ, η κατάρτιση της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη ΔΔΟ και η ανάπτυξη του σχεδίου δράσης για τη ΔΔΟ.

31 Βλέπε δίκτυο του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ανατολική Ευρώπη και την Κεντρική Ασία, σχέδιο δράσης της Κωνσταντινούπολης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, «Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report», Δεκέμβριος 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Τα προγράμματα τομεακής δημοσιονομικής στήριξης αποτελούν συνήθως μείγμα προκαθορισμένων και μεταβλητών δόσεων. Οι προκαθορισμένες δόσεις συνδέονται με την εκπλήρωση γενικών προϋποθέσεων και οι μεταβλητές δόσεις συνδέονται επιπλέον με την πρόοδο που σημειώνεται βάσει συγκεκριμένων δεικτών. Για την εκταμίευση του συνόλου των δόσεων ισχύουν γενικές προϋποθέσεις, οι οποίες συνδέονται με εθνικές/τομεακές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις («δημόσιες πολιτικές»), την ύπαρξη σταθερού μακροοικονομικού πλαισίου, τη διαχείριση δημόσιων οικονομικών και —μετά το 2012— τη διαφάνεια και την παρακολούθηση του προϋπολογισμού.

33 Π.χ. η μοναδική προϋπόθεση που περιλαμβάνει το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης για τη διαχείριση των συνόρων είναι η «σταδιακή βελτίωση για την ανάπτυξη μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου»· επίσης, το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης «Ενέργεια II» του 2012 περιλαμβάνει μια πολύ αόριστη προϋπόθεση για τη ΔΔΟ — γίνεται λόγος για ένα απροσδιόριστο πρόγραμμα με σκοπό τη βελτίωση της ΔΔΟ.

34 Βλέπε επίσης την ειδική έκθεση του Συνεδρίου αριθ. 11/2010 με τίτλο «Διαχείριση της γενικής

40

Στο πλαίσιο των προγραμμάτων μακροοικονομικής συνδρομής, οι συμφωνίες χρηματοδότησης δεν επιτρέπουν στην Επιτροπή να εκταμιεύει τις δόσεις της βοήθειας ανάλογα με τον βαθμό συμμόρφωσης με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο πρόγραμμα. Για τον λόγο αυτό, υπάρχει περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά τη διατύπωση των προϋποθέσεων και τον βαθμό της εκπλήρωσής τους κατά την εκάστοτε αξιολόγηση. Ωστόσο, το περιθώριο αυτό αποδείχθηκε πολύ ευρύ σε ορισμένες περιπτώσεις (βλέπε **πλαίσιο 2**):

Πλαίσιο 2

Ευελιξία κατά τον καθορισμό και την αξιολόγηση της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων ΜΟΣ

- Η διατύπωση ορισμένων προϋποθέσεων που αφορούσαν τη ΔΔΟ και είχαν συμπεριληφθεί στη ΜΟΣ Ι του 2013 ήταν γενικόλογη, με αποτέλεσμα να υπάρχουν μεγάλα περιθώρια εκτίμησης ως προς τον βαθμό της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων³⁵ (το ίδιο ισχύει και για τις προϋποθέσεις της ΜΟΣ Ι που συνδέονται με την ενέργεια· βλέπε σημείο 70).
- Επίσης, όλα τα δάνεια της ΜΟΣ που χορηγούνται στην Ουκρανία περιλαμβάνουν προϋποθέσεις που συντίθενται από πολλές επιμέρους προϋποθέσεις για τον σκοπό της αξιολόγησης της προόδου· η πρακτική αυτή μπορεί να περιπλέκει τη διαδικασία αξιολόγησης, όταν εκπληρώνεται ένα μόνο μέρος της συνολικής προϋπόθεσης³⁶.
- Όσον αφορά τις προϋποθέσεις της μακροοικονομικής συνδρομής, η ορολογία που χρησιμοποιείτο για να προσδιοριστεί το στάδιο εκπλήρωσης διέφερε από το ένα πρόγραμμα στο άλλο³⁷ και τα όρια εκπλήρωσης στις μερικές αξιολογήσεις ήταν ασαφή.

35 Παραδείγματα πολύ γενικόλογης διατύπωσης στη ΜΟΣ Ι: «συνεχίζει να σημειώνει πρόοδο για τη θέσπιση συστήματος δημόσιων συμβάσεων», «επαρκής αύξηση του αριθμού και της ποιότητας ελέγχων» και «σημειώνει σημαντική πρόοδο ως προς την ενίσχυση του συστήματος διαχείρισης ΦΠΑ».

36 2η δόση της ΜΟΣ Ι — προϋποθέσεις 1, 2, 4 (ΔΔΟ), προϋπόθεση 11 (ενέργεια)· ΜΟΣ ΙΙ προϋπόθεση 4 (ΚΔ)· 2η δόση ΜΟΣ ΙΙΙ — προϋποθέσεις 5 (ΔΔΟ), 6 (ΚΔ) και 8 (κρατικές επιχειρήσεις)· 3η δόση ΜΟΣ ΙΙΙ - προϋποθέσεις 7 (ΚΔ), 13 (ενέργεια), 18 (εμπόριο), 19 (δικαιοσύνη). Υπάρχουν συνολικά 12 σύνθετες προϋποθέσεις που αντιστοιχούν στο 17 % του συνόλου των προϋποθέσεων της ΜΟΣ της Ουκρανίας.

37 Εκπληρώθηκε (ΜΟΣ Ι και ΙΙ), υπό εκπλήρωση (ΜΟΣ Ι), εκπληρώθηκε σε μεγάλο βαθμό (ΜΟΣ Ι και ΙΙ), εκπληρώθηκε μερικώς — σημειώθηκε πρόοδος (ΜΟΣ ΙΙ), δεν εκπληρώθηκε ακόμη, αλλά έχει σημειωθεί ικανοποιητική πρόοδος (ΜΟΣ ΙΙ).

Η τομεακή δημοσιονομική στήριξη παρασχέθηκε κατά κύριο λόγο προκαταβολικά, παρά τις σχετικά ανεπαρκείς προηγούμενες επιδόσεις στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

41

Τα προγράμματα τομεακής δημοσιονομικής στήριξης προέβλεπαν συνήθως την εκταμίευση μεγάλου μέρους του διατεθέντος ποσού στην αρχή του προγράμματος. Αυτή η προκαταβολική παροχή της δημοσιονομικής στήριξης και, συγκεκριμένα, η καταβολή της αρχικής προκαθορισμένης δόσης στο ακέραιο και συνήθως χωρίς καθυστέρηση, κυμαινόταν από το 31 % έως το 49 % πριν το 2012 (βλέπε **πίνακα 3**).

42

Ωστόσο, σύμφωνα με τα γενικά όρια που προτείνονται στις κατευθυντήριες οδηγίες για τη δημοσιονομική στήριξη³⁸, η προκαταβολική εφαρμογή των προγραμμάτων τομεακής δημοσιονομικής στήριξης που είχαν σχεδιαστεί για την περίοδο 2007-2010 ερχόταν σε αντιδιαστολή με τις ανεπαρκείς προηγούμενες επιδόσεις της Ουκρανίας στον τομέα της υλοποίησης μεταρρυθμιστικών πολιτικών³⁹ (βλέπε επίσης **γραφήματα 1 και 2**) και με τη σχετικά ανεπαρκή εκπλήρωση των προϋποθέσεων των μεταβλητών δόσεων. Ο σχεδιασμός των δύο τελευταίων προγραμμάτων (Ενέργεια II και Περιφερειακή Ανάπτυξη) προβλέπει την καταβολή μικρότερης προκαθορισμένης δόσης στην αρχή των προγραμμάτων, καθώς, όταν τα ποσά των προκαθορισμένων δόσεων είναι υψηλά, υπάρχει κίνδυνος τα κράτη να εφαρμόσουν με μικρότερο ζήλο τις μεταρρυθμίσεις από τις οποίες εξαρτάται στη συνέχεια η καταβολή των μεταβλητών μικρότερων δόσεων.

Πίνακας 3

Ουκρανία: Προκαταβολική τομεακή δημοσιονομική στήριξη (αρχικώς διατεθέντα ποσά)

Προγράμματα ¹	Σύνολο	Προκαθορισμένες δόσεις	Μεταβλητές δόσεις	Προκαθορισμένες δόσεις
		σε εκατ. ευρώ		σε %
Ενεργειακή απόδοση (2008)	63	31	32	49 %
Ενέργεια I (2007)	82	40	42	49 %
Περιβάλλον (2009)	35	15	20	43 %
Διαχείριση συνόρων	60	25	35	42 %
Μεταφορές (2009)	65	27	38	42 %
Εμπόριο (2008)	39	12	27	31 %
Περιφερειακή ανάπτυξη (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Ενέργεια II (2012)	45	5	40	11 %

1 Στα ποσά περιλαμβάνεται μόνο το σκέλος της δημοσιονομικής στήριξης και όχι το σκέλος της συμπληρωματικής στήριξης (24 εκατομμύρια ευρώ συνολικά για τα προγράμματα Ενέργεια I, Εμπόριο, Ενεργειακή απόδοση και Διαχείριση συνόρων).

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

δημοσιονομικής στήριξης από την Επιτροπή στις χώρες ΑΚΕ, καθώς και στις χώρες της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας» (<http://eca.europa.eu>).

- 38 Παραδείγματος χάριν, στις κατευθυντήριες οδηγίες για τη δημοσιονομική στήριξη η προτεινόμενη αναλογία προκαθορισμένων/ μεταβλητών δόσεων στο πλαίσιο της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης ορίζεται σε 60/40 %, ενώ οι μεταβλητές δόσεις για τις χώρες που παρουσιάζουν μεγαλύτερο κίνδυνο και έχουν ανεπαρκείς προηγούμενες επιδόσεις πρέπει να είναι υψηλότερες.
- 39 Βάσει, παραδείγματος χάριν, των ετήσιων εκθέσεων προόδου, των εκθέσεων ΕΠΕΔ και της ανάλυσης των εκθέσεων συμμόρφωσης πριν από την καταβολή της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης.

Το 2014 και το 2015, στο επίκεντρο του σχεδιασμού της συνδρομής της ΕΕ τέθηκε η δυνητικά ταχεία εκταμίευση

43

Για να βελτιωθεί το κρίσιμο ισοζύγιο πληρωμών και η δημοσιονομική κατάσταση στην Ουκρανία, η χρηματοδοτική συνδρομή που διατίθεται από την ΕΕ μετά το 2014 συνίσταται κυρίως σε επιχορηγήσεις γενικής δημοσιονομικής στήριξης (σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού) και σε δάνεια μακροοικονομικής συνδρομής που εγκρίνονται και εκταμιεύονται ταχέως (βλέπε **πίνακα 4**). Τα δάνεια της ΜΟΣ (έχουν εκταμιευτεί 2,21 δι-σεκατομμύρια ευρώ) αποτελούν πλέον την πλειονότητα των πληρωμών της ΕΕ προς την Ουκρανία, επισκιάζοντας όλες τις άλλες μορφές βοήθειας της ΕΕ, περιλαμβανομένης της σωρευτικής δημοσιονομικής στήριξης. Η εν λόγω εκτίναξη των δανείων ΜΟΣ προς την Ουκρανία είναι πρωτοφανής και για τη ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, καθώς το ποσό των δανείων υπερέβη κατά πολύ τις σωρευτικές εκταμιεύσεις της ΜΟΣ της περιόδου 2002-2014.

44

Η προκαταβολική χορήγηση του δανείου ΜΟΣ II προς την Ουκρανία, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι προϋποθέσεις είναι πλέον λιγότερο αυστηρές από ό,τι για τη ΜΟΣ I, αποσκοπούσαν στην αποσόβηση του κινδύνου της οικονομικής και, κατ' επέκταση, πολιτικής κατάρρευσης. Ομοίως, η Επιτροπή εκταμίευσε 250 εκατομμύρια ευρώ ή το 70 % της σύμβασης για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού (ΣΔΚΜ) τον Ιούνιο του 2014, ένα μήνα μετά την υπογραφή⁴⁰, αφήνοντας 105 εκατομμύρια ευρώ (30 % του συνόλου) για τη μεταβλητή δόση που εξαρτάται από σχετικά πολλές προϋποθέσεις (8 προϋποθέσεις και 29 δείκτες).

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

Πίνακας 4

Ουκρανία: Άμεση εκταμίευση ΜΟΣ και ΣΔΚΜ το 2014 και το 2015 (στις 31.12.2015)

Στήριξη	Προγράμματα (έτος υπογραφής)	Σύνολο	εκταμι- εύτηκε το 2014	εκταμι- εύτηκε το 2015	εκκρεμεί
			σε εκατ. ευρώ		
Δάνεια μακρο- οικονομικής συνδρομής	ΜΟΣ I (2013)	610	360	250	0
	ΜΟΣ II (2014)	1 000	1 000	ά.α.	0
	ΜΟΣ III (2015)	1 800	ά.α.	600	1 200
	Σύνολο ΜΟΣ	3 410	1 360	850	1 200
Δημοσιονομική στήριξη	Σύμβαση για τη δημιουρ- γία κρατικού μηχανισμού (2014)	355	250	0	105
Γενικό σύνολο		3 765	1 610	850	1 305

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η παρακολούθηση της υλοποίησης της συνδρομής της ΕΕ βελτιώθηκε

Η ΕΕ και διάφοροι διεθνείς οργανισμοί αξιολογούσαν τακτικά την κατάσταση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία

45

Σε όλη τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου, πολλοί ευρωπαϊκοί και διεθνείς οργανισμοί/μηχανισμοί αξιολογούσαν τους τομείς της ΔΔΟ⁴¹ και της ΚΔ⁴² στην Ουκρανία. Η κατάσταση στην οποία βρίσκονταν ο τομέας της ΔΔΟ και η ΚΔ ήταν άλλωστε γνωστή χάρη στα προγράμματα που υλοποιούνταν και στις ετήσιες εκθέσεις διαχείρισης της αντιπροσωπείας της ΕΕ (ΕΠΕΔ). Οι εκθέσεις προόδου για την ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας συνέβαλαν και αυτές καθοριστικά στον σχεδιασμό της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία, μολονότι το ζήτημα της διαφάνειας του προϋπολογισμού εθίγη για πρώτη φορά ρητά στις εκθέσεις μόλις το 2015.

Το πλαίσιο παρακολούθησης της δημοσιονομικής στήριξης βελτιώθηκε, αλλά δεν ακολουθείται συστηματική προσέγγιση για την εξασφάλιση ανεξάρτητων αξιολογήσεων της δημοσιονομικής στήριξης

46

Οι εκθέσεις του 2006 και του 2011 για τις δημόσιες δαπάνες και τη δημοσιονομική ευθύνη αποτέλεσαν βασική πηγή αναφοράς για τις θετικές αξιολογήσεις του τομέα της ΔΔΟ από την Επιτροπή. Οι αξιολογήσεις αυτές δεν επηρεάστηκαν από τις μέτριες επιδόσεις της Ουκρανίας στον τομέα ΔΔΔΕ⁴³, ούτε από ορισμένα χαρακτηριστικά του ίδιου του τομέα ΔΔΔΕ: οι αξιολογήσεις του τομέα ΔΔΔΕ δεν είναι αρκετά συχνές για να παρακολουθείται η χρήση των πόρων της ΕΕ και οι δείκτες του τομέα ΔΔΔΕ δεν καλύπτουν πλήρως τις προτεραιότητες της ΔΔΟ που αποτελούν στόχο των πολιτικών της ΕΕ. Στις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη⁴⁴, ο τομέας ΔΔΔΕ εξακολουθεί να αποτελεί το προτιμώμενο μέσο αξιολόγησης υψηλού επιπέδου της ΔΔΟ, μολονότι, από το 2010 και εξής, η Επιτροπή χρησιμοποιεί πλέον και τη δική της ετήσια έκθεση ΔΔΟ για την αξιολόγηση της ετήσιας προόδου.

47

Μετά το 2012, η Επιτροπή ενίσχυσε επίσης το πλαίσιο παρακολούθησης της δημοσιονομικής στήριξης που εφαρμόζει, δημιουργώντας τη διυπηρεσιακή συντονιστική επιτροπή δημοσιονομικής στήριξης και θεσπίζοντας πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων.

41 Τα βασικότερα έγγραφα αναφοράς για τη ΔΔΟ ήταν δύο λειτουργικές αξιολογήσεις της ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (2009 και 2014), ετήσιες εκθέσεις για τη ΔΔΟ της αντιπροσωπείας της ΕΕ που καταρτίζονται από το 2010, δύο αξιολογήσεις των ΔΔΔΕ που εκπόνησε η Παγκόσμια Τράπεζα από κοινού με την ΕΕ (2006 και 2011, βλέπε σημείο 46) και η αξιολόγηση της πρωτοβουλίας SIGMA (στήριξη για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διαχείρισης) που δημοσιεύτηκε το 2011.

42 Τα βασικά έγγραφα αναφοράς για την ΚΔ ήταν οι εκθέσεις προόδου για το σχέδιο δράσης σχετικά με το καθεστώς ελευθέρωσης των θεωρήσεων μετά το 2011, η έκθεση του Γραφείου των Ηνωμένων Εθνών για τον έλεγχο των ναρκωτικών και την πρόληψη του εγκλήματος του 2013, οι εκθέσεις GRECO, οι εκθέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης), έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας και το σχέδιο δράσης της Κωνσταντινούπολης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

43 Και στις δύο αξιολογήσεις του τομέα ΔΔΔΕ, η αναλογία των ισχυρών δεικτών (Α και Β) έναντι των μέσων και αδύναμων (Γ και Δ) ήταν περίπου 40%-60%, με το ποσοστό των δεικτών Δ να εμφανίζει ανοδική τάση στην έκθεση του 2011. Θεμελιώδη ζητήματα ήταν η έκταση των αδήλων κυβερνητικών δραστηριοτήτων, η εποπτεία του συνολικού δημοσιονομικού κινδύνου από άλλες οντότητες του δημόσιου τομέα, η αποτελεσματικότητα των ελέγχων μισθοδοσίας και ο εξωτερικός οικονομικός έλεγχος. Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα. «2012. Ukraine - Public financial management performance report». Ουάσιγκτον, Παγκόσμια Τράπεζα. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη του 2007 και του 2012.

48

Διαπιστώσαμε ότι η δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ προς την Ουκρανία δεν αξιολογείται συστηματικά. Για κάθε πρόγραμμα, η Επιτροπή μπορεί να διαμορφώσει το πλαίσιο αξιολόγησης στη συμφωνία χρηματοδότησης. Η Επιτροπή σχεδίασε ενδιάμεσες αξιολογήσεις για τρία μόνο προγράμματα τομεακής δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία: πρόκειται για τα προγράμματα Ενέργεια Ι, Ενεργειακή απόδοση και Διαχείριση συνόρων. Μολονότι δεν διενεργήθηκε ποτέ τελική εκ των υστέρων αξιολόγηση, η αξιολόγηση των συνολικών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία ολοκληρώθηκε εν τέλει το 2014⁴⁵.

Η αναστολή των πληρωμών συνδρομής της ΕΕ από την Επιτροπή είχε ως αποτέλεσμα την προώθηση των προτεραιοτήτων όσον αφορά τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών

49

Η πλήρης αναστολή πληρωμών δημοσιονομικής στήριξης ήταν αποτελεσματική ως «ύστατο» μέσο για την προώθηση των προτεραιοτήτων της ΕΕ στον τομέα της ΔΔΟ. Η Επιτροπή κατέφυγε σε αυτό δύο φορές το 2011. Το 2014 και το 2015, χάρη στην αναβολή των εκταμιεύσεων της ΜΟΣ, διασφαλίστηκε επίσης ευκολότερα η ορθή εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων που συνόδευαν το πρόγραμμα (βλέπε **πλαίσιο 3**)

45 IBF International Consulting, «Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report», Σεπτέμβριος 2014.

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα αναστολής των πληρωμών προκειμένου να προωθηθούν οι μεταρρυθμίσεις

- Τον Φεβρουάριο του 2011, ανεστάλησαν οι εκταμιεύσεις για όλα τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης λόγω της απόσυρσης του διεθνώς αποδεκτού νόμου του 2010 περί δημόσιων συμβάσεων. Η αναστολή ήρθε τον Σεπτέμβριο του 2011, αφού προηγουμένως, και συγκεκριμένο τον Ιούλιο του 2011, το ουκρανικό κοινοβούλιο υπερψήφισε νέο νόμο περί δημόσιων συμβάσεων ο οποίος κρίθηκε συμβατός με τις διεθνείς ορθές πρακτικές.
- Λόγω της τελμάτωσης της συνεργασίας ΕΕ-Ουκρανίας και της συστηματικής έλλειψης αξιόπιστης μεταρρυθμιστικής στρατηγικής για τη ΔΔΟ, όλες οι πληρωμές δημοσιονομικής στήριξης που ζητήθηκαν το 2011 ανεστάλησαν τον Δεκέμβριο του 2011. Στις 27 Νοεμβρίου του 2013, μετά την επίσημη έγκριση της ικανοποιητικής μεταρρυθμιστικής στρατηγικής και του σχεδίου δράσης για τη ΔΔΟ, οι πληρωμές δημοσιονομικής στήριξης που είχαν καθυστερήσει (9 δόσεις επί συνόλου 87,9 εκατομμυρίων ευρώ) εκταμιεύθηκαν.
- Αποδείχθηκε δύσκολο να εντοπιστεί επαρκής πρόοδος ως προς τις προϋποθέσεις καταβολής των δόσεων ΜΟΣ του 2014 και του 2015. Η Επιτροπή καθυστέρησε την εκταμίευση της τελικής δόσης της ΜΟΣ μέχρι τον Απρίλιο του 2015. Καθυστέρησε επίσης την καταβολή της δεύτερης δόσης ΜΟΣ II μέχρι τον Δεκέμβριο του 2014, οπότε διαπίστωσε την επάρκεια της προόδου εκ μέρους των ουκρανών αντισυμβαλλομένων.

Τα αποτελέσματα της συνδρομής της ΕΕ εξακολουθούν να είναι επισφαλή

Η περιορισμένη πρόοδος στο πεδίο των μεταρρυθμίσεων και η απροθυμία των ουκρανικών αρχών επηρέασαν την εκπλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων για τη ΔΔΟ και την ΚΔ και καθυστέρησαν την υλοποίηση της δημοσιονομικής στήριξης.

50

Κατά το μεγαλύτερο μέρος της υπό έλεγχο περιόδου, η ελλιπής εκπλήρωση γενικών και ειδικών προϋποθέσεων για τη ΔΔΟ και την ΚΔ στα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης υποδήλωναν κατά κύριο λόγο την απροθυμία των ουκρανικών αρχών να εφαρμόσουν συγκεκριμένες κυβερνητικές μεταρρυθμίσεις. Οι πρώτες δόσεις καθυστέρησαν σε αρκετές περιπτώσεις κυρίως επειδή δεν είχαν ακόμη εκπληρωθεί οι γενικές προϋποθέσεις που αφορούσαν τη ΔΔΟ (βλέπε σημείο 49). Το ποσοστό εκταμίευσης των μεταβλητών δόσεων που υπόκεινται σε ειδικές προϋποθέσεις για τη ΔΔΟ και την ΚΔ κυμαινόταν από 67 % στο πρόγραμμα Ενέργεια Ι μέχρι μόλις 25 % στα προγράμματα Ενεργειακής απόδοσης και Διαχείρισης συνόρων. Το γεγονός ότι, στα προγράμματα με πολλές μεταβλητές δόσεις, το ποσοστό εκπλήρωσης που ελαμβάνετο υπόψη για την εκταμίευση της δεύτερης δόσης ήταν χαμηλότερο από ό,τι για την πρώτη δόση υποδήλωνε επίσης την απροθυμία της ουκρανικής κυβέρνησης να προβεί ε μεταρρυθμίσεις.

51

Ο ρυθμός υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων είναι επίσης χαμηλότερος επειδή οι ουκρανικές αρχές διοχετεύουν τα κονδύλια της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης που εκταμιεύονται από την ΕΕ μέσω ενός εκτός προϋπολογισμού ταμείου. Τα κονδύλια δημοσιονομικής στήριξης θεωρούνται έσοδα ενός ειδικού ταμείου και εκταμιεύονται με μια διαδικασία που περιλαμβάνει 11 στάδια. Για την πρώτη δόση του προγράμματος Ενέργεια Ι, για την ολοκλήρωση της διαδικασίας χρειάστηκαν δύο χρόνια για να ολοκληρωθεί η διαδικασία. Το γεγονός αυτό επικρίθηκε τόσο στη μεσοπρόθεσμη αξιολόγηση του προγράμματος Ενέργεια Ι όσο και στην αξιολόγηση του 2014 για τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία. Σύμφωνα με την τελευταία αξιολόγηση, μέχρι τα μέσα του 2014 είχαν μεταβιβαστεί προς εκτέλεση μόνο τα μισά περίπου από τα κονδύλια δημοσιονομικής στήριξης που είχαν εκταμιευτεί.

Οι περισσότερες προϋποθέσεις διαχείρισης δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της μακροοικονομικής συνδρομής είχαν εκπληρωθεί σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με την αξιολόγηση που διενεργήθηκε, παρά τις ελλείψεις που διαπιστώθηκαν ως προς την εφαρμογή

52

Στην ενότητα της ΔΔΟ της ΜΟΣ Ι και ΙΙ, η Επιτροπή έκρινε ότι οι μισές προϋποθέσεις είχαν εκπληρωθεί σε μεγάλο βαθμό και ότι μόνο μία δεν είχε εκπληρωθεί. Ωστόσο, για τους σκοπούς της εκταμίευσης, η Επιτροπή χρησιμοποίησε το περιθώριο εκτίμησης που διαθέτει και αξιολόγησε θετικά πολλές προϋποθέσεις ΔΔΟ παρόλο που η εκπλήρωσή τους στην πράξη χαρακτηρίζεται από αδυναμίες (βλέπε **πλαίσιο 4**).

Παραδείγματα αδυναμιών που χαρακτηρίζουν την εκπλήρωση των προϋποθέσεων ΔΔΟ για τη χορήγηση δανείων ΜΟΣ

Δεύτερη δόση ΜΟΣ I:

- Προϋπόθεση 2: Παρά τη λειτουργία της αντιμονοπωλιακής επιτροπής, το 2015 έπρεπε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της δημοσιονομικής αβεβαιότητας, ενώ δεν έχει ακόμη εκλείψει ο κίνδυνος σημαντικού περιορισμού των πόρων.
- Προϋπόθεση 4: Μολονότι η στρατηγική κατάρτισης για τους υπαλλήλους εσωτερικού ελέγχου είχε ήδη εγκριθεί για όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, η στρατηγική εμφάνιζε αδυναμίες (ελλιπής σχεδιασμός, απουσία συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος ή ποσοτικών κριτηρίων και χαλαρότητα των δεσμών με τη μεταρρύθμιση του τομέα της ΔΔΟ). Δεν είχε θεσπιστεί πιστοποίηση εσωτερικού ελέγχου.

Δεύτερη δόση ΜΟΣ II:

- Προϋπόθεση 1: Μολονότι πολλές αρχές ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων και αναθέτουσες αρχές δημοσιοποίησαν εγκαίρως τα σχέδια προκήρυξης δημόσιων συμβάσεων, οι περισσότερες συμβάσεις δεν είχαν καταρτιστεί όπως έπρεπε. Επιπροσθέτως, η σύνδεση μεταξύ των αναγκών σύναψης δημόσιων συμβάσεων και του κρατικού προϋπολογισμού παρέμενε αμφίβολη, καθώς ο κρατικός προϋπολογισμός του 2015 εγκρίθηκε αργά (29 Δεκεμβρίου 2014).

Η ουκρανική κυβέρνηση πέτυχε αρκετούς νομοθετικούς στόχους ως προς τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, ωστόσο πολλά είναι τα χρόνια προβλήματα που παραμένουν

53

Η Επιτροπή θεωρεί γενικά ότι κατά την υπό έλεγχο περίοδο, η μεταρρυθμιστική στρατηγική και το σχέδιο δράσης του 2013 για τη ΔΔΟ συνιστούν καίρια επιτεύγματα στον τομέα της ΔΔΟ⁴⁶. Το Υπουργείο Οικονομικών επέδειξε μεγάλη σχετικά προσήλωση στη στρατηγική. Ωστόσο, η βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων που επιτεύχθηκαν και η προβολή και συνεχής αποτελεσματικότητα της στρατηγικής εξαρτώνται άμεσα από τη συνεχή πολιτική προσήλωση της Ουκρανίας. Το **γράφημα 1** περιλαμβάνει την επισκόπηση των εξελίξεων που σημειώθηκαν στους βασικούς τομείς της ΔΔΟ κατά την υπό έλεγχο περίοδο.

54

Παρά την ελλιπή εκπλήρωση των προϋποθέσεων που συνοδεύουν τη συνδρομή της ΕΕ και των άλλων χορηγών βοήθειας, μεταξύ 2010 και 2012, θεσπίστηκαν πολλές νομοθετικές αποφάσεις σχετικά με τη ΔΔΟ. Ωστόσο, η κυβέρνηση της Ουκρανίας δεν έδωσε αρκετή προσοχή στην ορθή εκτέλεσή τους: η σχετική εθνική νομοθεσία ήταν χαμηλής ποιότητας, η χρηματοδότηση που διατέθηκε ήταν ανεπαρκής και οι νομικές τροποποιήσεις που εφαρμόστηκαν ήταν αμφιλεγόμενες και οπισθοδρομικές. Ως εκ τούτου, η άμεση υλοποίηση ήταν γενικώς ανεπιτυχής. Την περίοδο αυτή μάλιστα, η προώθηση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ ήταν δυσκολότερη επειδή, μέχρι το 2013, δεν υπήρχε διαρθρωμένη μεταρρυθμιστική στρατηγική για τη ΔΔΟ (βλέπε σημείο 34).

46 Βάσει συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν με υπαλλήλους της Επιτροπής και ετήσιες εκθέσεις προόδου.

Εξελίξεις της ΔΔΟ στην Ουκρανία, 2010-2015

Τομείς ΔΔΟ	Εξελίξεις στη ΔΔΟ την περίοδο 2010-2013		Εξελίξεις στη ΔΔΟ την περίοδο 2014-2015
	Βελτιώσεις	Προκλήσεις/αδυναμίες	
Δημόσιες συμβάσεις	<ul style="list-style-type: none"> 2010/2011 — νέοι, σχετικά προοδευτικοί νόμοι για τις δημόσιες συμβάσεις 2010 — σύσταση αντιμονοπωλιακής επιτροπής 	<ul style="list-style-type: none"> Αμφιλεγόμενες και οπισθοδρομικές νομικές τροποποιήσεις, απαιτήθηκαν αυστηρές παρεμβάσεις από την ΕΕ Η αντιμονοπωλιακή επιτροπή δεν διέθετε επαρκείς πόρους. 	<ul style="list-style-type: none"> Νέος νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις, μείωση του αριθμού εξαιρέσεων, περιορισμός αναθέσεων χωρίς να προηγηθούν διαγωνιστικές διαδικασίες. Λειτουργία αντιμονοπωλιακής επιτροπής, μολονότι με σημαντικούς περιορισμούς και με δημοσιονομική αβεβαιότητα.
Φορολογική διοίκηση	<ul style="list-style-type: none"> 2010 — Νέος φορολογικός κώδικας 	<ul style="list-style-type: none"> Χαρακτηρίστηκε χαμηλής ποιότητας από τους χορηγούς και την επιχειρηματική κοινότητα. 	<ul style="list-style-type: none"> Νέα μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος. Μείωση των περιπτώσεων μη απόδοσης ΦΠΑ, με πιθανότητες αύξησή τους. Εφαρμογή ηλεκτρονικού ΦΠΑ το 2015.
Δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος (ΔΕΔΕ)	<ul style="list-style-type: none"> Διαθέσιμο νομοσχέδιο το 2008 2011 — νομική βάση για πρότυπα ΔΕΔΕ 2012 — κώδικας δεοντολογίας/ μεθοδολογικές συστάσεις Από το 2012 — μονάδες εσωτερικού ελέγχου σε υπουργεία και άλλους κυβερνητικούς οργανισμούς 	<ul style="list-style-type: none"> Επανελημμένη αναβολή της εφαρμογής του νόμου περί ΔΕΔΕ 	<ul style="list-style-type: none"> Περαιτέρω αποσαφήνιση των διατάξεων περί ΔΕΔΕ, οι οποίες ωστόσο δεν συμμορφώνονται πλήρως με τα πρότυπα της ΕΕ για τον ΔΕΔΕ. Νέα στρατηγική κατάρτισης κρατικών υπαλλήλων που είναι αρμόδιοι για εσωτερικούς και λογιστικούς ελέγχους.
Λογιστικό επιμελητήριο της Ουκρανίας (ACU)		<ul style="list-style-type: none"> 2010 — Σημαντικός περιορισμός των αρμοδιοτήτων του ACU, καθώς τα έσοδα εξαιρέθηκαν από τις αρμοδιότητές του. 	<ul style="list-style-type: none"> Οι αρμοδιότητες του ACU επεκτάθηκαν και περιλαμβάνουν εκ νέου τα έσοδα. Νέος νόμος για το ACU επεκτείνει τις αρμοδιότητές του και στις συναλλαγές των κρατικών επιχειρήσεων με το κράτος. Μείωση προσωπικού από 550 σε 386 υπαλλήλους.
Διαφάνεια του προϋπολογισμού			<ul style="list-style-type: none"> Υπέρβαση προθεσμιών και απουσία δημόσιας διαβούλευσης για τον κρατικό προϋπολογισμό του 2015.
Δημοσιονομικός κώδικας	<ul style="list-style-type: none"> 2010 — Νέος δημοσιονομικός κώδικας 	<ul style="list-style-type: none"> Θεωρήθηκε ότι έχει πολλές αδυναμίες. 	<ul style="list-style-type: none"> Τροποποίηση του δημοσιονομικού κώδικα: εστίαση στην αποκέντρωση του προϋπολογισμού. Ενοποίηση τριών εκτός προϋπολογισμού κοινωνικών ταμείων.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

55

Οι μεταρρυθμίσεις έλαβαν νέα ώθηση το 2014 και το 2015 χάρη κυρίως σε μια σειρά από πρόσθετες νομοθετικές αποφάσεις, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα να υπάρξουν ορατές βελτιώσεις στη διαχείριση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, της φορολογικής διοίκησης και των διαδικασιών του κρατικού προϋπολογισμού. Στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, παραδείγματος χάριν, ο αριθμός των εξαιρέσεων και το ποσοστό των συμβάσεων που ανατίθενται χωρίς να διενεργηθεί διαγωνιστική διαδικασία άρχισε να μειώνεται το 2014. Σε συνεργασία με το ΔΝΤ, η ουκρανική κυβέρνηση εκπόνησε και άρχισε να εφαρμόζει στρατηγική για τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης. Το 2015, άλλωστε, πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες ενέργειες προς την κατεύθυνση, αφενός, της κατάρτισης του προϋπολογισμού με βάση συγκεκριμένα αποτελέσματα και, αφετέρου, του μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού.

56

Σημαντική πρόοδος για την παρακολούθηση του προϋπολογισμού σημειώθηκε με τη θέσπιση νέου νόμου σχετικά με το λογιστικό επιμελητήριο της Ουκρανίας (ACU, το ανώτατο όργανο ελέγχου της χώρας), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 9 Αυγούστου 2015. Οι αρμοδιότητες του ACU επεκτάθηκαν προκειμένου να εκπληρωθούν οι προϋποθέσεις που είχαν τεθεί από την ΕΕ, την Παγκόσμια Τράπεζα και άλλους χορηγούς. Παραδόξως, και στον νέο νόμο για το ACU προβλέπεται η μείωση του προσωπικού του οργανισμού⁴⁷.

57

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε μετά το 2014, πολλά είναι τα χρόνια προβλήματα που παραμένουν: ο κίνδυνος υπαναχώρησης (όσον αφορά π.χ. τις εξαιρέσεις στις δημόσιες συμβάσεις και τη διαφάνεια του προϋπολογισμού), η έλλειψη πόρων για την αντιμονοπωλιακή επιτροπή, ο κίνδυνος αύξησης των περιπτώσεων μη απόδοσης ΦΠΑ (φόρος προστιθέμενης αξίας), καθώς και αδυναμίες στην προσέγγιση που αφορά τον ΔΕΔΕ.

Σημαντικά μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς ελήφθησαν μόνο μετά την επανάσταση του Μαϊντάν, ωστόσο εξακολουθεί να είναι απαραίτητη η περαιτέρω ενοποίηση του πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς, όπως επίσης είναι απαραίτητα και τα απτά αποτελέσματα

58

Το **γράφημα 2** περιλαμβάνει τις βασικές ενέργειες στις οποίες προέβη η ΕΕ κατά την υπό έλεγχο περίοδο, προκειμένου να βοηθήσει την Ουκρανία να διαμορφώσει το νομοθετικό και θεσμικό της πλαίσιο σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς.

47 Το προσωπικό του ACU αποτέλεσε κεντρικό ζήτημα το οποίο συζήτησε η Επιτροπή με τις ουκρανικές αρχές τον Ιανουάριο του 2015, ενόψει της απόφασης για την εκταμίευση της τρίτης δόσης της ΜΟΣ Ι. Το νομοσχέδιο για το ACU προέβλεπε τη μείωση του προσωπικού του οργανισμού και τη θέσπιση ανώτατου ορίου (οι υπάλληλοι δεν έπρεπε να υπερβαίνουν τους 250). Το ανώτατο όριο αυξήθηκε σημαντικά (σε σύγκριση με το αρχικό σχέδιο) και, μετά από παρέμβαση της Επιτροπής η οποία αξιολόγησε την εκπλήρωση των προϋποθέσεων της ΜΟΣ, ανέρχεται πλέον σε 386 υπαλλήλους στην τελική μορφή του νόμου για το ACU.

Βασικές εξελίξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία, 2006-2015

	Ενέργειες ΕΕ	Νομοθετικές αποφάσεις και θεσμικές αλλαγές	Παρατηρήσεις
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Προϋποθέσεις ΜΟΣ II και III • Σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού • Συμβουλευτική αποστολή της ΕΕ για τη μεταρρύθμιση του τομέα της μη στρατιωτικής ασφάλειας (EUAM) • Ομάδα υποστήριξης για την Ουκρανία — συνδρομή στο Υπουργείο Δικαιοσύνης • Συνέχιση του σχεδίου δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων 	<ul style="list-style-type: none"> • Σύσταση ειδικής εισαγγελικής αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Νοέμβριος 2015) • Νόμοι για την ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων (Νοέμβριος 2015) • Νόμοι για την πρόληψη και την αντιμετώπιση της πολιτικής διαφθοράς και για τη χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων (Οκτώβριος 2015). • Φορέας συντονισμού: το εθνικό συμβούλιο για την πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς (Οκτώβριος 2014). • Δέσμη νομοθετικών μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Οκτώβριος 2014) με την οποία θεσπίζονται: 1) η στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς της περιόδου 2014-2017, 2) η εθνική υπηρεσία καταπολέμησης της διαφθοράς της Ουκρανίας (NABU) και 3) ο εθνικός οργανισμός για την πρόληψη της διαφθοράς. • Ποινικός νόμος για τη διαφθορά (Ιούνιος 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> • Η κυβέρνηση εμπόδιζε τη θέσπιση νόμου για την πρόληψη της διαφθοράς επί 9 μήνες. • Αποτελέσματα σύμφωνα με τις προτεραιότητες της ΚΔ που καθορίζονταν στην ατζέντα σύνδεσης του 2015. • Ο μακροπρόθεσμος αντίκτυπος θα εξαρτηθεί από την πραγματική επιβολή της νομοθεσίας.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Συνέχιση του σχεδίου δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων 	<ul style="list-style-type: none"> • Πολλές νομοθετικές τροποποιήσεις που αφορούν μεταξύ άλλων αδικήματα τα οποία συνδέονται με τη διαφθορά και την κατάσχεση προϊόντων διαφθοράς. 	<ul style="list-style-type: none"> • Μικρή πρόοδος στο επίπεδο της εναρμόνισης της ΚΔ με τα διεθνή πρότυπα.
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων • Πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης 	<ul style="list-style-type: none"> • Θέσπιση νόμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς τον Απρίλιο του 2011 (αντικατέστησε μερικώς τη δέσμη μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς που ανακλήθηκε τον Δεκέμβριο του 2010). • Το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης <i>δεν εφαρμόστηκε</i> επειδή ο απαιτούμενος νόμος περί δημοσίων υπαλλήλων δεν ήταν συμβατός με βασικές αρχές της ΕΕ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι νόμοι για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν ήταν πλήρως συμβατοί με τα διεθνή πρότυπα. • Το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης αποδεσμεύτηκε το 2013.
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Προϋποθέσεις ΜΟΣ I • Έργο «Υποστήριξη μεταρρυθμίσεων του δικαστικού τομέα» (συνιστώσα 5 «Ανεξαρτησία του δικαστικού συστήματος» και συνιστώσα 6 «Πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς») • Πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης για τη διαχείριση των συνόρων 	<ul style="list-style-type: none"> • Στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς 2014-2017 • Υποστήριξη για τη σύσταση της εθνικής υπηρεσίας καταπολέμησης της διαφθοράς της Ουκρανίας (NABU) μετά το 2014. • Μη ικανοποιητικά αποτελέσματα από το πρόγραμμα διαχείρισης των συνόρων (<i>δεν επιδείχθηκε πρόοδος όσον αφορά τα επίπεδα της διαφθοράς στο Υπουργείο Εσόδων και Δασμών</i>). 	<p>Καθυστερήσεις στην εφαρμογή:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Έναρξη ΜΟΣ I το 2014. • Έναρξη έργου για την υποστήριξη της δικαιοσύνης το 2013.
2009-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Πρόγραμμα TACIS του 2016 για την καταπολέμηση της διαφθοράς 	<p>Αποτελέσματα σχετικά με</p> <ul style="list-style-type: none"> • τη δημιουργία στρατηγικού και θεσμικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς • την ενίσχυση ικανοτήτων για την πρόληψη της διαφθοράς • την ενίσχυση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς. 	<ul style="list-style-type: none"> • Μικρός αντίκτυπος λόγω της κατάργησης της υφιστάμενης δέσμης μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς από το νέο κοινοβούλιο τον Δεκέμβριο του 2010.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

59

Η καταπολέμηση της διαφθοράς βρισκόταν στην ατζέντα της διαδικασίας διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας (βλέπε σημεία 35 έως 37), ωστόσο σπάνια ελαμβάνετο υπόψη στα προγράμματα συνδρομής που είχαν δρομολογηθεί πριν το 2010. Το υπερφιλόδοξο⁴⁸ πρόγραμμα TACIS (τεχνική βοήθεια στην Κοινοπολιτεία Ανεξαρτήτων Κρατών και τη Γεωργία) του 2006 για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία, το οποίο δρομολογήθηκε στον απόηχο της «πορτοκαλί επανάστασης», είχε ελάχιστο αντίκτυπο επειδή, τον Δεκέμβριο του 2010, πολιτικοί λόγοι οδήγησαν το ουκρανικό κοινοβούλιο να ανακαλέσει την πρώτη δέσμη μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία είχε θεσπιστεί το 2009⁴⁹.

60

Από το 2011 και εξής, η ΕΕ προώθησε νομοθετικές μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνοντας κριτήρια αναφοράς στο σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων που προσφέρθηκε στην Ουκρανία τον Δεκέμβριο του 2010. Η νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς που θεσπίστηκε τον Απρίλιο του 2011 και οι μεταγενέστερες νομοθετικές τροποποιήσεις που θεσπίστηκαν το 2012 και το 2013 αποτέλεσαν θετική εξέλιξη, καθώς οι ουκρανικοί νόμοι για την καταπολέμηση της διαφθοράς εναρμονίστηκαν με τις συστάσεις που είχαν διατυπωθεί από την Επιτροπή και την ομάδα GRECO. Ωστόσο, παρόλο που συντελέστηκε σημαντική πρόοδος το 2013, χρειαζόνταν και άλλες βελτιώσεις προκειμένου να ολοκληρωθεί το πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς⁵⁰. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή έστρεψε την προσοχή της στη χαμηλή ποιότητα της νομοθετικής διαδικασίας της Ουκρανίας και στο γεγονός ότι δεν ακολουθήθηκε μια συνολική στρατηγική προσέγγιση για τις μεταρρυθμίσεις⁵¹. Τα όργανα για την καταπολέμηση της διαφθοράς που είχαν συσταθεί μέχρι το 2014 και, συγκεκριμένα, η εθνική επιτροπή για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ο κυβερνητικός αντιπρόσωπος της πολιτικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ήταν δυσλειτουργικά και καθόλου σε θέση να εκτελέσουν σωστά την αποστολή τους.

61

Το 2014 η ουκρανική κυβέρνηση άρχισε να συνεργάζεται στενά με την κοινωνία των πολιτών στο πεδίο της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Το 2014 και το 2015 θεσπίστηκαν σημαντικοί νόμοι. Η νομοθετική και θεσμική πρόοδος συνεχίστηκε τον Δεκέμβριο του 2015⁵². Πρόοδος σημειώθηκε επίσης όταν συστάθηκαν νέα θεσμικά όργανα το 2014 και το 2015 και, συγκεκριμένα, όταν συστάθηκε η υπηρεσία καταπολέμησης της διαφθοράς (NABU)⁵³, η ειδική εισαγγελική αρχή για την καταπολέμηση της διαφθοράς που ήταν αρμόδια για να εποπτεύει τις έρευνες της NABU, ο εθνικός οργανισμός για την πρόληψη της διαφθοράς και το εθνικό συμβούλιο για την πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς.

62

Μέχρι το 2015, η Επιτροπή και ο ΟΟΣΑ θεωρούσαν το πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς της Ουκρανίας πλήρως εναρμονισμένο με διεθνή πρότυπα και κριτήρια αναφοράς της ΕΕ. Ωστόσο, προκειμένου το πλαίσιο αυτό να καταστεί αποτελεσματικό, έπρεπε να υπάρχουν και άλλες εξελίξεις, όπως μεταξύ άλλων⁵⁴:

— διάθεση επαρκών δημοσιονομικών πόρων για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική λειτουργία των οργάνων καταπολέμησης της διαφθοράς και η εφαρμογή της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του σχετικού σχεδίου δράσης

- 48 Με βάση τις εκθέσεις παρακολούθησης.
- 49 ΟΟΣΑ, «Anti-corruption reforms in Ukraine» (Μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία), παρακολούθηση του σχεδίου δράσης της Κωνσταντινούπολης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Μάρτιος 2015, σ. 17. Η πρώτη δέσμη νόμων για την καταπολέμηση της διαφθοράς περιελάμβανε 1) τον νόμο σχετικά με τις αρχές πρόληψης και αντιμετώπισης της διαφθοράς, 2) τον νόμο σχετικά με την ευθύνη των νομικών προσώπων για τα αδικήματα διαφθοράς και 3) τον νόμο σχετικά με τις τροποποιήσεις ορισμένων νομοθετικών πράξεων της Ουκρανίας που αφορούν την ευθύνη για τα αδικήματα διαφθοράς.
- 50 COM(2013) 809 final της 15ης Νοεμβρίου 2013, σ. 11, «Τρίτη έκθεση σχετικά με την εφαρμογή από την Ουκρανία του σχεδίου δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων».
- 51 Αυτόθι, σ. 14.
- 52 SWD(2015) 705 final της 18ης Δεκεμβρίου 2015, «Sixth progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation», σ. 6.
- 53 Η NABU είναι οργανισμός ερευνών που ασχολείται με τη διαφθορά υψηλόβαθμων υπαλλήλων και με τη διαφθορά που συνδέεται με μεγάλης έκτασης δωροδοκίες, ακόμη και εάν στις συγκεκριμένες δωροδοκίες δεν εμπλέκεται κανένας υψηλόβαθμος υπάλληλος. Η NABU αποτελεί τυπικά κρατική αρχή επιβολής της νομοθεσίας και δεν υπόκειται σε κυβερνητικό έλεγχο.
- 54 Βλέπε SWD(2015) 705 final και ΟΟΣΑ, «Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan, progress updates», 7-9 Οκτωβρίου του 2015.

- περαιτέρω βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης ανεξαρτησία και ακεραιότητα της ειδικής εισαγγελικής αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς·
- βελτίωση των νομικών διατάξεων σχετικά με την εθνική υπηρεσία ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων και την υπηρεσία διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων·
- αποσαφήνιση και συντονισμός των ειδικών καθηκόντων των οργάνων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως η υπηρεσία ασφάλειας της Ουκρανίας και το λογιστικό επιμελητήριο της Ουκρανίας και
- αποτελεσματική παρακολούθηση και συντονισμός από το εθνικό συμβούλιο πολιτικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

63

Πέραν της δημιουργίας επαρκών δομών, βασικές προκλήσεις αποτελούν η πραγματική επιβολή της νομοθεσίας και η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Στο τέλος του 2015, η πολιτική βούληση για καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως ανακοινώθηκε από την πρώτη κυβέρνηση μετά τα γεγονότα του Μαϊντάν, δεν είχε ακόμη αποδώσει αποτελέσματα σε επίπεδο ερευνών και επιβολής κυρώσεων στους υψηλόβαθμους υπαλλήλους που εμπλέκονταν σε υποθέσεις διαφθοράς. Εμπειρογνώμονες επισημαίνουν ότι η ΚΔ καθυστερούσε επειδή τα θεσμικά όργανα επιβολής της νομοθεσίας δεν ήταν αρκετά ανεξάρτητα από την κυβέρνηση και οι ολιγάρχες ασκούσαν επιρροή στα πολιτικά κόμματα⁵⁵. Οι ανεπαρκείς προηγούμενες επιδόσεις της Ουκρανίας όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς υψηλόβαθμων υπαλλήλων υπονομεύουν τη διεθνή δέσμη των μέτρων για τη διάσωση της χώρας⁵⁶.

55 Βλέπε π.χ. την αξιολόγηση του εθνικού συστήματος ακεραιότητας της Ουκρανίας του 2015 που πραγματοποιήθηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια και εντάσσεται στο πλαίσιο του χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ προγράμματος «Αξιολόγηση εθνικού συστήματος ακεραιότητας στην ανατολική περιοχή της ευρωπαϊκής γειτονίας».

56 Βλέπε π.χ. τη δήλωση της Christine Lagarde, διευθύνουσας συμβούλου του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), δελτίο Τύπου αριθ. 16/50, 10 Φεβρουαρίου 2016.

Μέρος II — Αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ από την άποψη της βελτίωσης της διακυβέρνησης στον τομέα του φυσικού αερίου και του ασφαλούς εφοδιασμού της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία

64

Εξετάσαμε εάν ο διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας κάλυψε με αποτελεσματικό τρόπο ζητήματα που συνδέονται με το φυσικό αέριο και την ενεργειακή απόδοση, εάν ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση της συνδρομής που παρέσχε η ΕΕ για τη βελτίωση της διακυβέρνησης στον τομέα του φυσικού αερίου και τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με το φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία ήταν οι ενδεδειγμένοι, καθώς επίσης και εάν η συγκεκριμένη συνδρομή απέδωσε απτά και βιώσιμα αποτελέσματα. Αξιολογήσαμε πτυχές της διακυβέρνησης στον τομέα του φυσικού αερίου με βάση τους στόχους της ΕΕ για την ανάπτυξη ανταγωνιστικής αγοράς φυσικού αερίου η οποία να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, να μην εισάγει διακρίσεις και να συγκλίνει προς τους κανόνες και τα πρότυπα της ΕΕ⁵⁷. Για τον σκοπό αυτό ελήφθησαν υπόψη η ενημέρωση και η προστασία των καταναλωτών, η διαφάνεια των τιμών, η υποχρέωση λογοδοσίας των εταιρειών κοινής ωφέλειας, η διαφάνεια των αναφορών σχετικά με την αγορά του φυσικού αερίου και την προώθηση της ενεργειακής απόδοσης. Τα βασικά έγγραφα τεκμηρίωσης που χρησιμοποιήθηκαν για τις διαπιστώσεις μας και συζητήθηκαν με τους φορείς που υποβλήθηκαν σε έλεγχο ήταν οι κοινές εκθέσεις ΕΕ-Ουκρανίας σχετικά με την εφαρμογή του μνημονίου συνεννόησης για την ενεργειακή συνεργασία, συμπεράσματα του Συμβουλίου, εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα έγγραφα στρατηγικής και προγραμματισμού της Επιτροπής και εκθέσεις διαχείρισης της Επιτροπής. Χρησιμοποιήθηκαν επίσης εκθέσεις από εξωτερικές πηγές, όπως από τον Διεθνή Οργανισμό Ενέργειας, το Ινστιτούτο Ενεργειακών Μελετών της Οξφόρδης, την Παγκόσμια Τράπεζα, το ΔΝΤ και διάφορες ΟΚΠ.

Ασυνέπεια στην προσήλωση και την προσέγγιση για τη μεταρρύθμιση του αποτελεσματικού διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας μέχρι πρόσφατα

Ο διάλογος για τον τομέα του φυσικού αερίου ήταν ευρύς αλλά περιορισμένης αποτελεσματικότητας

65

Το μνημόνιο συνεννόησης (μνημόνιο) για την ενεργειακή συνεργασία που υπεγράφη από την ΕΕ και την Ουκρανία το 2015 προβλέπει χάρτες πορείας και καλύπτει τα βασικά ενεργειακά ζητήματα⁵⁸ της Ουκρανίας. Θεωρούμε σημαντικό επίτευγμα το γεγονός ότι η Ουκρανία έγινε συμβαλλόμενο μέρος της Συνθήκης για την Ενεργειακή Κοινότητα⁵⁹ τον Φεβρουάριο του 2011. Επιπλέον, μετά το 2014, η Ουκρανία κατέβαλε προσπάθειες ώστε να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις που είχε αναλάβει στο πλαίσιο της Συνθήκης, εφαρμόζοντας κυρίως την τρίτη δέσμη νομοθετικών μέτρων για την ενέργεια⁶⁰, η οποία αποτελεί καίρια προτεραιότητα για την ενεργειακή συνεργασία ΕΕ-Ουκρανίας.

- 57 Με βάση το κεφάλαιο I του τίτλου V της συμφωνίας σύνδεσης.
- 58 Όσον αφορά τον τομέα του φυσικού αερίου περιλαμβάνονται οι τιμολογιακές αλλαγές, τα δίκτυα κοινωνικής ασφάλισης, η διαφοροποίηση του εφοδιασμού και ο εκσυγχρονισμός των υποδομών.
- 59 Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ενεργειακής Κοινότητας υπεγράφη το 2006. Τα μέρη δεσμεύονται να ελευθερώσουν τις ενεργειακές τους αγορές και να εφαρμόζουν τις σημαντικότερες νομικές πράξεις της ΕΕ στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου, του περιβάλλοντος και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.
- 60 Ο τελευταίος γύρος της νομοθεσίας για την αγορά ενέργειας της ΕΕ, γνωστός και ως «η τρίτη δέσμη μέτρων», τέθηκε σε εφαρμογή στην ΕΕ το 2009, προκειμένου να βελτιωθεί η λειτουργία της εσωτερικής ενεργειακής αγοράς και να επιλυθούν διαρθρωτικά προβλήματα.

66

Μέχρι το 2014, ο διάλογος υψηλού επιπέδου ΕΕ-Ουκρανίας για την ενεργειακή συνεργασία είχε περιορισμένη αποτελεσματικότητα σε σχέση με την αναδιάρθρωση του τομέα του φυσικού αερίου εξαιτίας της απροθυμίας των ουκρανών εταιρών να αναλάβουν πραγματική δέσμευση. Κατά την περίοδο 2007-2015, ανέκυψαν πολλές φορές τα ίδια σοβαρά προβλήματα και η πρόοδος στον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου ήταν περιορισμένη. Οι προσπάθειες που κατέβαλε η Επιτροπή, κατά το διάστημα 2007-2013, για τη συγκράτηση των τιμών ενέργειας της Ουκρανίας σε δικαιολογημένα από οικονομική άποψη επίπεδα ή για τη μείωση του ελλείμματος της Naftogaz ήταν ανεπιτυχείς. Ωστόσο, η Επιτροπή κατάφερε να αποτρέψει σημαντικές διαταραχές στον εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο το 2014 και το 2015 παρά την κρίση που ξέσπασε μεταξύ της Ουκρανίας και της Ρωσίας (βλέπε σημείο 68).

Ο διάλογος για το φυσικό αέριο επηρεάστηκε αρνητικά από τη διάσταση απόψεων μεταξύ των παραγόντων της ΕΕ και από την απροθυμία ανάληψης δέσμευσης εκ μέρους των ουκρανικών αρχών

67

Όσον αφορά τις προτεραιότητες που έπρεπε να τεθούν για τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με το φυσικό αέριο που διέρχεται από την Ουκρανία και την ανάγκη άμεσης λήψης μέτρων, παρατηρήθηκε διάσταση απόψεων τόσο μεταξύ των κρατών μελών, όσο και μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, η ομοφωνία για τις συγκεκριμένες προτεραιότητες εξακολουθούσε να αποτελεί πρόκληση παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής. Στο πλαίσιο της επικοινωνίας τους, οι υψηλόβαθμοι αξιωματούχοι της ΕΕ υποστήριζαν αναφανδόν τον στρατηγικό χαρακτήρα της διαμετακόμισης φυσικού αερίου μέσω της Ουκρανίας. Την ίδια στιγμή, στην επικοινωνία αυτή δεν θιγόταν ρητά το γεγονός ότι η ευάλωτη οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση τόσο της χώρας όσο και της κρατικής ενεργειακής επιχείρησης Naftogaz, η οποία επιδεινωνόταν από τη συστημική διαφθορά στον τομέα του φυσικού αερίου, θα μπορούσε να επηρεάσει την αξιοπιστία της Ουκρανίας ως χώρας διαμετακόμισης φυσικού αερίου.

68

Η διαμετακόμιση φυσικού αερίου μέσω της Ουκρανίας είναι άκρως σημαντική για την ασφάλεια του εφοδιασμού της Κεντρικής, Νότιας και Ανατολικής Ευρώπης και έχει σημαντικές οικονομικές, δημοσιονομικές και κοινωνικές συνέπειες για την ίδια την Ουκρανία. Το 2014 η ΕΕ αντέδρασε αμέσως, μόλις η Gazprom διέκοψε την παράδοση φυσικού αερίου στην Ουκρανία και επαπειλήθηκε ήταν η ασφαλής διαμετακόμιση φυσικού αερίου μέσω της Ουκρανίας: η ΕΕ προσέφερε εναλλακτικές λύσεις για τον εφοδιασμό της Ουκρανίας με φυσικό αέριο διευκολύνοντας την αντιστροφή των ροών φυσικού αερίου και υποστηρίζοντας νέες διασυνδέσεις προκειμένου να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη διαμετακόμιση του αερίου μέσω της χώρας.

69

Επειδή εξακολουθεί να μην υπάρχει σταθερή ουκρανική ενεργειακή στρατηγική (πέραν του ρόλου της Ουκρανίας ως χώρας διαμετακόμισης φυσικού αερίου) και σταθερή πολιτική βούληση, η Επιτροπή δυσκολεύεται ακόμη περισσότερο να ακολουθήσει συνεκτική προσέγγιση για τον διάλογο ΕΕ-Ουκρανίας, ο οποίος συντελείται εντός πολύπλοκου γεωπολιτικού πλαισίου.

Οι προϋποθέσεις της συνδρομής της ΕΕ ήταν αόριστες στο αρχικό στάδιο

70

Ορισμένες προϋποθέσεις που συμπεριλαμβάνονταν στο πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης «Ενέργεια Ι» του 2007 δεν ήταν αρκετά ακριβείς ώστε να αποφευχθούν αντιπαραθέσεις με τις ουκρανικές αρχές σχετικά με την ερμηνεία τους⁶¹. Λόγω αυτής της έλλειψης ακρίβειας και του γεγονότος ότι το πρόγραμμα επέτρεπε τρία μόνο διαφορετικά ποσοστά ολοκλήρωσης για την εκπλήρωση της προϋπόθεσης (0-50-100 %), η Επιτροπή αναγκάστηκε ενίοτε να προσαρμόσει αναλόγως την αξιολόγησή της⁶². Επιπλέον, λόγω των έκτακτων μακροοικονομικών και πολιτικών συνθηκών, πολλές προϋποθέσεις για την ενέργεια που συμφωνήθηκαν από την Επιτροπή και τις ουκρανικές αρχές στη ΜΟΣ Ι καθορίστηκαν και πάλι αδρομερώς⁶³.

Η συνδρομή της ΕΕ έπασχε από την έλλειψη δεδομένων υψηλής ποιότητας μέχρι το 2014

71

Τα τεκμηριωμένα και αξιόπιστα δεδομένα, ακόμη και σε αντίξοες συνθήκες, έχουν καίρια σημασία για τη λήψη εμπειριστατωμένων και τεκμηριωμένων αποφάσεων. Μέχρι το 2014, η διαθεσιμότητα έτοιμων προς χρήση και αξιόπιστων δεδομένων ήταν προβληματική όσον αφορά, μεταξύ άλλων:

- τη ροή φυσικού αερίου που διερχόταν από την Ουκρανία σε καθημερινή βάση·
- τη διάθεση τακτικών δεδομένων για τα τέλη διαμετακόμισης φυσικού αερίου που συλλέγονται στην πράξη από την Ουκρανία⁶⁴.
- τη διάθεση ολοκληρωμένων συνοπτικών στατιστικών στοιχείων για τις πραγματικές αυξήσεις των τιμών φυσικού αερίου και θέρμανσης.

Το 2014 παρατηρήθηκαν ορισμένες βελτιώσεις στην πρόσβαση της Επιτροπής σε δεδομένα που αφορούσαν τη διαμετακόμιση φυσικού αερίου μέσω της Ουκρανίας και, από το 2015, ο διαχειριστής του συστήματος διανομής της χώρας αναρτά στο διαδίκτυο πληροφορίες σχετικά με τις ημερήσιες ροές του διαμετακομιζόμενου φυσικού αερίου.

72

Οι κοινές ετήσιες εκθέσεις προόδου ΕΕ-Ουκρανίας σχετικά με την εφαρμογή του μνημονίου συνεννόησης για την ενέργεια του 2015 αποτέλεσε χρήσιμο φόρουμ τακτικού πολιτικού διαλόγου για τις βασικές ενεργειακές προκλήσεις. Διαπιστώσαμε, ωστόσο, ότι οι εκθέσεις δεν ήταν αρκετά αυστηρές και δεν αποτύπωναν πλήρως την οπτική της Επιτροπής.

Η συνδρομή της ΕΕ μέχρι το 2014 είχε περιορισμένο αντίκτυπο στον τομέα του αερίου

73

Μέχρι τις αρχές του 2015, η συνδρομή της ΕΕ δεν μπόρεσε να αποδώσει θεαματικά αποτελέσματα στον τομέα του φυσικού αερίου της Ουκρανίας⁶⁵, ωστόσο, έκτοτε έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικά βήματα προόδου (βλέπε επίσης **γράφημα 3**):

- 61 Βλέπε π.χ. την προϋπόθεση «Μηδενική αύξηση του οιονειδ δημοσιονομικού ελλείμματος στον ενεργειακό τομέα σε σύγκριση με το 2016». Η Επιτροπή και οι ουκρανοί εταίροι ερμήνευσαν την προϋπόθεση με διαφορετικό τρόπο και πρότειναν ποσοστά εκπλήρωσης 0 % και 100 % αντίστοιχα.
- 62 Ενδεικτικά, για τον δείκτη 6 [Οριστικοποίηση με τους διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς (ΔΧΟ) των συμφωνιών χρηματοδότησης για έργα υποδομών προτεραιότητας], τον δείκτη 5.3 (Παρουσίαση για τη δοκιμαστική λειτουργία της υπηρεσίας μετρολογίας φυσικού αερίου στο περιφερειακό κέντρο μετρολογίας στην Boyarka) και τον δείκτη 8 (Σχεδιασμός και κατασκευή πιλοτικού διεθνούς σταθμού μέτρησης φυσικού αερίου σε σημείο εισόδου του συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου της Ουκρανίας).
- 63 Αναφέρονται ενδεικτικά οι φράσεις «σημαντική αύξηση του συνολικού ποσοστού συλλογής της Naftogaz», «επίτευξη σημαντικής προόδου όσον αφορά την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχει η Ουκρανία βάσει της Συνθήκης για την Ενεργειακή Κοινότητα», «επίτευξη σημαντικής προόδου για να διασφαλιστεί το καθεστώς συμμόρφωσης της πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια των εξορυκτικών βιομηχανιών (ΠΔΕΒ)», «στοχευμένη ενίσχυση του δικτύου κοινωνικής ασφάλισης» και «σημαντική επέκταση της χρήσης μεμονωμένων μετρητών φυσικού αερίου».
- 64 Η είσπραξη τελών μπορεί να υπολογιστεί, αλλά μόνο θεωρητικά με τη χρήση μιας αναγνωρισμένης μεθόδου που βασίζεται σε συμβάσεις διαμετακόμισης φυσικού αερίου.
- 65 Προς επίρρωση αυτού του ισχυρισμού, οι προϋποθέσεις δημοσιονομικής στήριξης που συνδέονται με τον τομέα της ενέργειας (Ενέργεια Ι και Ενεργειακή απόδοση) εκπληρώθηκαν μόνο μερικώς και, για την ακρίβεια, σε ποσοστό 59 %. Η Επιτροπή και οι ουκρανικές αρχές διαφώνησαν σε πολλές περιπτώσεις για τα πραγματικά ποσοστά εκπλήρωσης.

Εξελίξεις στον τομέα της ενέργειας και του φυσικού αερίου στην Ουκρανία, 2007-2015

Τομείς/υποτομείς		Εξελίξεις την περίοδο 2007-2013	Εξελίξεις την περίοδο 2014-2015	Παρατηρήσεις
α) Μεταρρύθμιση του τομέα φυσικού αερίου	Νόμος για το φυσικό αέριο	<ul style="list-style-type: none"> • Οριακή πρόοδος χωρίς θεαματικά αποτελέσματα. • Η προσχώρηση της Ουκρανίας στη Συνθήκη για την Ενεργειακή Κοινότητα δίνει ώθηση στην περαιτέρω ένταξη της Ουκρανίας στην ενεργειακή αγορά της ΕΕ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Θέσπιση ολοκληρωμένου μεταρρυθμιστικού σχεδίου δράσης για τον τομέα του φυσικού αερίου (Μάρτιος 2015) και του ουκρανικού νόμου για το φυσικό αέριο τον Απρίλιο του 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • Το 2015 αποτέλεσε έτος θετικής καμπής για τη μεταρρύθμιση του τομέα του φυσικού αερίου. Μετά τον νόμο για το φυσικό αέριο του Απριλίου του 2015, ξεκίνησαν οι προετοιμασίες για τον ιδιοκτησιακό διαχωρισμό της Naftogaz σύμφωνα με την τρίτη δέσμη μέτρων της ΕΕ για την ενέργεια.
	Τιμές φυσικού αερίου και θέρμανσης	<ul style="list-style-type: none"> • Ανεπαρκείς αυξήσεις μεταξύ 2007 και 2013 (παρά τις απαιτήσεις της ΕΕ και του ΔΝΤ). • Καμία μείωση του ελλείμματος της Naftogaz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι τιμές των υπηρεσιών κοινής ωφελείας αυξήθηκαν σημαντικά. • Το έλλειμμα της Naftogaz μειώθηκε σημαντικά το 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • Και άλλη σημαντική αύξηση των τιμών φυσικού αερίου τον Απρίλιο του 2016. • Το έλλειμμα της Naftogaz πρέπει να εξαλειφθεί μέχρι το 2017.
	Δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας	<ul style="list-style-type: none"> • Ανεπιτυχείς προσπάθειες για τη σύσταση ενός άρτιου συστήματος προστασίας των φτωχότερων κοινωνικών στρωμάτων μετά την αύξηση των τιμών ενέργειας. 	<ul style="list-style-type: none"> • Το σύστημα κοινωνικής προστασίας βελτιώθηκε προκειμένου να αντισταθμίσει την κατακόρυφη άνοδο των τιμών ενέργειας το 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η αρτιότητα του συστήματος προστασίας εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο.
	Μέτρηση μέσω της αλυσίδας εφοδιασμού με φυσικό αέριο	<ul style="list-style-type: none"> • Σημαντική πρόοδος στην εγκατάσταση μετρητών φυσικού αερίου σε μεμονωμένα νοικοκυριά. 	<ul style="list-style-type: none"> • Το μεταρρυθμιστικό σχέδιο δράσης του τομέα του φυσικού αερίου του 2015 αποσκοπεί στη βελτίωση της μέτρησης σε όλο το μήκος της αλυσίδας εφοδιασμού με φυσικό αέριο. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η εγκατάσταση μετρητών φυσικού αερίου σε όλα τα νοικοκυριά που δεν διαθέτουν ακόμη μετρητές και τουλάχιστον ενός μετρητή θέρμανσης ανά κτίριο αναμένεται να ολοκληρωθεί τον Απρίλιο του 2017.
β) Ενεργειακή απόδοση		<ul style="list-style-type: none"> • Δεν αποτελεί προτεραιότητα στο ουκρανικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης του τομέα της ενέργειας (παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής). 	<ul style="list-style-type: none"> • Κάποιες τελευταίες θετικές εξελίξεις (νέα έργα και προγράμματα που υποστηρίζονται από την ΕΕ). 	<ul style="list-style-type: none"> • Περισσότερες προσπάθειες σε αυτόν τον τομέα μετά το 2015.
γ) Εκσυγχρονισμός του συστήματος διαμετακόμισης του φυσικού αερίου		<ul style="list-style-type: none"> • Η συνδρομή της ΕΕ δεν οδήγησε σε εκσυγχρονισμό (οι προϋποθέσεις του δανείου δεν εκπληρώθηκαν από τους ουκρανούς εταίρους). 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι πρώτες εργασίες εκσυγχρονισμού του αγωγού αναμένεται να ξεκινήσουν το 2016 (μερική εγγύηση της χρηματοδότησης από την ΕΕ). 	<ul style="list-style-type: none"> • Η Gazprom απειλεί να σταματήσει τη διέλευση του ρωσικού φυσικού αερίου από την Ουκρανία το 2019.
δ) Ασφαλής εφοδιασμός με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία		<ul style="list-style-type: none"> • Κρίσεις την περίοδο 2005-2006 και το 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Δυσκολίες την περίοδο 2014-2015, αλλά η διαμετακόμιση και η παράδοση φυσικού αερίου συνεχίστηκαν χάρη στις προσπάθειες της ΕΕ (μέσω διασυνδέσεων, αντιστροφής των ροών και διαμεσολάβησης στη Gazprom και τη Naftogaz). 	<ul style="list-style-type: none"> • Μέσω άλλων ανταγωνιστικών έργων επιχειρείται η παράκαμψη της Ουκρανίας. • Βελτίωση της διαχείρισης του φυσικού αερίου και καλύτερη ενσωμάτωση στην ενεργειακή αγορά της ΕΕ.

- α) Μεταρρύθμιση του τομέα του φυσικού αερίου: παρά τις προσπάθειες της ΕΕ, η πρόοδος από το 2007 έως το 2013 ήταν μικρή. Ωστόσο, από το 2014, η εφαρμογή των προϋποθέσεων για την παροχή της στήριξης, όπως έχουν τεθεί από την ΕΕ και τους εταίρους της, έχει τονώσει εκ νέου τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στον τομέα του φυσικού αερίου (βλέπε **πλαίσιο 5**).

Πλαίσιο 5

Εξελίξεις στον τομέα του φυσικού αερίου από το 2014

- Θεσπίστηκε ολοκληρωμένο μεταρρυθμιστικό σχέδιο δράσης για τον τομέα του φυσικού αερίου που προβλέπει συγκεκριμένες και χρονικά προσδιορισμένες ενέργειες, όπως ο νέος νόμος για το φυσικό αέριο.
- Μετά από τις ανεπαρκείς προσπάθειες που καταβλήθηκαν κατά τη διάρκεια μιας δύσκολης περιόδου οικονομικής κρίσης και την αύξηση των τιμών του ρωσικού φυσικού αερίου, η επιβάρυνση αυξήθηκε κατά περίπου 300-600 % για το οικιακό φυσικό αέριο και κατά περίπου 70 % για τα δίκτυα τηλεθέρμανσης στις αρχές του 2015. Η άνοδος των τιμών αναμένεται να συνεχιστεί μέχρι το 2017, οπότε οι τιμές θα προσεγγίσουν το επίπεδο ισοτιμίας της αγοράς. Το έλλειμμα της Naftogaz μειώθηκε σημαντικά το 2015 και πρέπει να εξαλειφθεί μέχρι το 2017⁶⁶.
- Το 2015 το υφιστάμενο σύστημα κοινωνικής προστασίας επεκτάθηκε προκειμένου να αντισταθμιστεί η κατακόρυφη άνοδος των τιμών ενέργειας για τα φτωχότερα κοινωνικά στρώματα. Ωστόσο, πρέπει να υπάρξουν και άλλες οριακές βελτιώσεις —ή μια μεταρρύθμιση— προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι μελλοντικές αυξήσεις των τιμών και να δημιουργηθούν αποτελεσματικότερα κίνητρα για ενεργειακή απόδοση.
- Το μεταρρυθμιστικό σχέδιο δράσης του τομέα του φυσικού αερίου του 2015 αποσκοπεί στη βελτίωση της μέτρησης σε όλο το μήκος της αλυσίδας εφοδιασμού με φυσικό αέριο.

66 Στόχος του ΔΝΤ.

- β) Ενεργειακή απόδοση: στο πρόγραμμα για τη μεταρρύθμιση της ενέργειας, οι ουκρανικές αρχές δεν έθεσαν ως προτεραιότητα την ενεργειακή απόδοση, παρά την εξέχουσα θέση που κατείχε το στοιχείο αυτό στο μνημόνιο συνεννόησης για την ενεργειακή συνεργασία που υπεγράφη από την ΕΕ και την Ουκρανία το 2005. Από το 2015 και μετά, οι ουκρανικές αρχές δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην ενεργειακή απόδοση.

- γ) Εκσυγχρονισμός του συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου: από το 2006 και μετά, η Επιτροπή προσπάθησε να δρομολογήσει προγράμματα χρηματοδότησης μέσω της χορήγησης δανείων από διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς (ΔΧΟ) με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαμετακόμισης του φυσικού αερίου. Το 2012 η Επιτροπή χρηματοδότησε προπαρασκευαστική μελέτη η οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι ο εκσυγχρονισμός θα κόστιζε από 2,5 έως 5,3 δισεκατομμύρια ευρώ, ανάλογα με την εξέλιξη της ροής φυσικού αερίου. Η ΕΤΕπ και η ΕΤΑΑ κατάφεραν να υπογράψουν τις πρώτες συμφωνίες δανειοδότησης μέσω ΔΧΟ με την Ukrtransgaz⁶⁷, ύψους 150 εκατομμυρίων ευρώ για τον εκάστοτε ΔΧΟ⁶⁸, μόλις τον Δεκέμβριο του 2014, όταν κρίθηκε ότι η Ουκρανία είχε σημειώσει επαρκή πρόοδο ως προς ορισμένες βασικές προϋποθέσεις που είχαν συμφωνηθεί και περιείχονταν στην κοινή δήλωση του 2009. Η κατασκευή θα ξεκινήσει το 2016 και αναμένεται να ολοκληρωθεί το 2018 στο πλαίσιο του πρώτου σταδίου ενός έργου μεγάλης κλίμακας που αφορά τον εκσυγχρονισμό του αγωγού διαμετακόμισης Urengoy-Pomary-Uzhgorod.

67 θυγατρική της Naftogaz που είναι υπεύθυνη για τη διανομή και την αποθήκευση φυσικού αερίου.

68 Το δάνειο της ΕΤΕπ καλύπτεται από πλήρη εγγύηση της ΕΕ.

δ) Ασφαλής εφοδιασμός με φυσικό αέριο που διέρχεται από την Ουκρανία:

- i) Κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου, η ασφάλεια του εφοδιασμού της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία δεν ήταν ακόμη δεδομένη λόγω της πολιτικής, διοικητικής και οικονομικής αστάθειας της χώρας. Το γεγονός αυτό είχε ως συνέπεια να επιδεινωθούν οι κρίσεις της περιόδου 2005-2009 και του 2009 και να ενταθούν ακόμη περισσότερο οι δυσκολίες κατά την περίοδο 2014-2015. Επιπλέον, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι το φυσικό αέριο με προορισμό τις χώρες της ΕΕ θα συνεχίσει να διέρχεται από το ουκρανικό έδαφος: η Gazprom απειλεί να διακόψει τη διαμετακόμιση του ρωσικού φυσικού αερίου μέσω της Ουκρανίας το 2019, μόλις λήξει η ισχύουσα σύμβαση Gazprom-Naftogaz. Επιπροσθέτως, με εναλλακτικά έργα διαμετακόμισης φυσικού αερίου (όπως τα Nord Stream II, Turkstream, Southstream) επιδιώχθηκε ή επιδιώκεται η παράκαμψη της χώρας. Ωστόσο, στόχος της ΕΕ είναι να συνεχιστεί η διαμετακόμιση φυσικού αερίου μέσω της Ουκρανίας.
- ii) Οι πρόσφατες προσπάθειες της Επιτροπής για τη συνέχιση της διαμετακόμισης φυσικού αερίου μέσω της Ουκρανίας την περίοδο 2014-2015 στέφθηκαν με επιτυχία, ενισχύοντας σημαντικά τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ και της Ουκρανίας με φυσικό αέριο, χάρη στις διασυνδέσεις, στην αντιστροφή των ροών του φυσικού αερίου και στη διαμεσολάβηση της Επιτροπής στις διαπραγματεύσεις μεταξύ Naftogaz και Gazprom για τη λεγόμενη «χειμερινή δέσμη» της περιόδου 2014-2015. Οι ουκρανικές εγκαταστάσεις αποθήκευσης, οι οποίες είναι απαραίτητες για την ασφάλεια του εφοδιασμού του ανατολικού τμήματος της ΕΕ με φυσικό αέριο, ανεφοδιάστηκαν με επιτυχία στο πλαίσιο της χειμερινής δέσμης 2015-2016, με τους ίδιους πόρους της Naftogaz και με δανειακή διευκόλυνση από ΔΧΟ⁶⁹.
- iii) Η μεταρρύθμιση του τομέα του φυσικού αερίου στην Ουκρανία αναμένεται να βελτιώσει τη διακυβέρνηση του τομέα αυτού, περιορίζοντας έτσι και το στοιχείο κινδύνου που απορρέει από τη διακυβέρνηση και επαπειλεί την ασφαλή διαμετακόμιση αερίου μέσω της Ουκρανίας. Μια άλλη επιτυχία της Επιτροπής ήταν η προσχώρηση της Ουκρανίας στη Συνθήκη για την Ενεργειακή Κοινότητα το 2011, η οποία αποσκοπεί στην πλήρη ένταξη της χώρας στην ενεργειακή αγορά της ΕΕ, συμβάλλοντας έτσι στη σταθεροποίηση του τομέα του φυσικού αερίου σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

69 Η ΕΤΑΑ χορήγησε 300 εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ με εγγύηση του ουκρανικού Δημοσίου και ακολούθησε δανειακή διευκόλυνση από την Παγκόσμια Τράπεζα, ύψους 520 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ, με εγγύηση της ΕΤΕπ και συνεπώς της ΕΕ.

Συμπεράσματα και συστάσεις

74

Με βάση το ελεγκτικό μας έργο, διαπιστώνουμε ότι συνολικά, η συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά τη στήριξη της διαδικασίας μετατροπής της χώρας σε ευνοούμενο κράτος στους τομείς της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, της καταπολέμησης της διαφθοράς και της λειτουργίας του τομέα του φυσικού αερίου.

Αποτελεσματικότητα της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία από την άποψη της βελτίωσης της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και της καταπολέμησης της διαφθοράς

75

Η συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά τη βελτίωση της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

76

Κατά το μεγαλύτερο μέρος της υπό έλεγχο περιόδου, η ΔΔΟ αποτέλεσε επιμέρους θέμα του διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας. Ωστόσο, από το 2011 και εξής, η ΕΕ έγινε περισσότερο απαιτητική όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις στη ΔΔΟ και βοήθησε την Ουκρανία να αναπτύξει τη στρατηγική της και το σχέδιο δράσης της για τη μεταρρύθμιση της ΔΔΟ το 2013 (βλέπε σημεία 31 έως 34). Η ΚΔ συμπεριλαμβάνεται τακτικά στην ατζέντα του διαλόγου ΕΕ-Ουκρανίας. Ενισχύθηκε μάλιστα με το σχέδιο δράσης για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων το 2011 και επιταχύνθηκε περαιτέρω χάρη στη βελτίωση της συνεργασίας μετά τα γεγονότα του Μαϊντάν (βλέπε σημεία 35 έως 37).

Σύσταση 1 — Μεγαλύτερη έμφαση στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών στο πλαίσιο της διαδικασίας διαλόγου με την Ουκρανία

Για να διατηρηθεί η μεταρρυθμιστική δυναμική στον τομέα της ΔΔΟ, η οποία δημιουργήθηκε μετά τη θέσπιση της στρατηγικής για τη ΔΔΟ το 2013, η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ πρέπει να παγιώσουν τον διάλογο πολιτικής για ζητήματα που άπτονται της ΔΔΟ. Η Επιτροπή πρέπει επίσης να εξετάσει τη δυνατότητα δρομολόγησης ειδικού προγράμματος που θα διασφαλίζει ότι η μεταρρύθμιση της ΔΔΟ θα υλοποιηθεί αποτελεσματικά το συντομότερο δυνατό.

77

Ο σχεδιασμός της συνδρομής ΕΕ μπόρεσε εν μέρει να συμβάλει στη βελτίωση των τομέων της ΔΔΟ και της ΚΔ. Η Επιτροπή ενσωμάτωσε την ανάγκη ενίσχυσης της ΔΔΟ και του ΚΔ στον σχεδιασμό των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης και της ΜΟΣ για την Ουκρανία, παρά τις κάποιες αδυναμίες στον τρόπο διατύπωσης των προϋποθέσεων ή στη μέθοδο αξιολόγησης της εκπλήρωσής τους (βλέπε σημεία 38 έως 40). Τα περισσότερα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία είχαν σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο ώστε το μεγαλύτερο μέρος του ποσού που επρόκειτο να διατεθεί να εκταμιεύεται στην αρχή του προγράμματος και εφόσον είχαν εκπληρωθεί οι γενικές προϋποθέσεις. Η προσέγγιση αυτή ενδέχεται να μειώνει τα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις, η υλοποίηση των οποίων είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εν συνεχεία καταβολή μικρότερων ποσών. Για να αντιμετωπίσει την κρίσιμη κατάσταση στην οποία βρισκόταν η Ουκρανία, η Επιτροπή επικεντρώθηκε στην ταχεία εκταμίευση της βοήθειας το 2014 (βλέπε σημεία 41 έως 44).

Σύσταση 2 — Βελτίωση του σχεδιασμού των προϋποθέσεων και των εκταμιεύσεων της οικονομικής συνδρομής

Η Επιτροπή θα πρέπει να αξιοποιήσει την πείρα που αποκόμισε από την περίπτωση της Ουκρανίας, προκειμένου να βελτιώσει στο μέλλον τον σχεδιασμό της συνδρομής:

- α) Όσον αφορά τις προϋποθέσεις της δημοσιονομικής στήριξης και της χορήγησης δανείων ΜΟΣ, όλοι οι δείκτες που επιλέγονται πρέπει να καθορίζονται με σαφήνεια για να μην προκύπτουν διαφωνίες κατά τη διαδικασία αξιολόγησης.
- β) Οι προϋποθέσεις χορήγησης των μελλοντικών δανείων και επιχορηγήσεων πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται και να αλληλοενισχύονται.
- γ) Κατά τη διαπραγμάτευση και τον καθορισμό των προϋποθέσεων, η Επιτροπή πρέπει να συνεργάζεται στενά με τους λοιπούς χορηγούς βοήθειας, και κυρίως με τους διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς, προκειμένου να αυξάνονται τα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις.
- δ) Στα προγράμματα πρέπει να διασφαλίζεται μια εύλογη ισορροπία μεταξύ των διαφόρων πτυχών της πολιτικής περί μόχλευσης και της ανάγκης για ταχεία εκταμίευση της συνδρομής. Επιπλέον, στην περίπτωση της δημοσιονομικής στήριξης, τα ποσά που συνοδεύουν τις προϋποθέσεις της ΔΔΟ και της ΚΔ στις μεταβλητές δόσεις πρέπει να είναι αρκετά υψηλά για να διασφαλίζεται η εκπλήρωση των προϋποθέσεων.

78

Η παρακολούθηση του τρόπου υλοποίησης της συνδρομής της ΕΕ ήταν κατά βάση αποτελεσματική και βελτιώθηκε κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου. Οργανισμοί της ΕΕ και διεθνείς οργανισμοί αξιολογούν τακτικά την κατάσταση της ΔΔΟ και της ΚΔ στην Ουκρανία και, από το 2012 και εξής, η Επιτροπή έχει ενισχύσει το πλαίσιο παρακολούθησης της δημοσιονομικής στήριξης. Ωστόσο, δεν υπάρχει συστηματική προσέγγιση για την αξιολόγηση των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης (βλέπε σημεία 45 έως 48). Η αναστολή των πληρωμών δημοσιονομικής στήριξης είχε ως αποτέλεσμα την προώθηση των προτεραιοτήτων της ΔΔΟ κατά την περίοδο 2011-2013 (βλέπε σημείο 49).

Σύσταση 3 — Ενίσχυση της παρακολούθησης του τρόπου με τον οποίο υλοποιείται η συνδρομή της ΕΕ

Για την εμπάθυνση και την επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων στους τομείς της ΔΔΟ και της ΚΔ, η Επιτροπή πρέπει να ενισχύσει την παρακολούθησή της σε ορισμένα πεδία και να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην υποχρέωση λογοδοσίας των δικαιούχων:

- α) Η προσέγγιση που εφαρμόζει η Επιτροπή όταν αξιολογεί τα προγράμματα δημοσιο-οικονομικής στήριξης που υλοποιούνται στην Ουκρανία πρέπει να εξορθολογιστεί.
- β) Λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται όταν αναστέλλονται οι πληρωμές, η Επιτροπή πρέπει, εφόσον διαπιστώνεται μη ικανοποιητική πρόοδος στις μεταρρυθμίσεις, να καταφεύγει στην αναστολή πληρωμών δημοσιοοικονομικής στήριξης.

79

Η συνδρομή της ΕΕ ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά την παραγωγή απτών και βιώσιμων αποτελεσμάτων στους τομείς της ΔΔΟ και της ΚΔ. Μέχρι το 2014, η περιορισμένη ανάληψη δέσμευση εκ μέρους της ουκρανικής κυβέρνησης στο πλαίσιο της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας αντικατοπτρίζεται στην ελλιπή και καθυστερημένη επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (βλέπε σημεία 50 έως 51). Παρά τη νέα μεταρρυθμιστική ώθηση που παρατηρήθηκε από το 2014 και εξής, τα μέχρι σήμερα αποτελέσματα εξακολουθούν να είναι επισφαλής. Στα προγράμματα της ΜΟΣ, η Επιτροπή χρησιμοποίησε το περιθώριο εκτίμησης που διαθέτει για να διαπιστώσει ότι οι περισσότερες προϋποθέσεις της ΔΔΟ είχαν εκπληρωθεί σε μεγάλο βαθμό παρά ορισμένες αδυναμίες που δυσχέραναν την υλοποίησή τους (βλέπε σημείο 52). Όσον αφορά τη ΔΔΟ και την ΚΔ, τα περισσότερα από τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν έχουν τη μορφή νομοθετικών και θεσμικών αλλαγών (βλέπε σημεία 53 έως 63). Στην πολιτική για την ΚΔ, τα αποτελέσματα της αποτελεσματικής υλοποίησης δεν είναι ακόμη ορατά.

Σύσταση 4 — Μεγαλύτερη έμφαση στην αποτελεσματική υλοποίηση και βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων

Πέραν της υποστήριξης των νομοθετικών αλλαγών, η Επιτροπή, σε συνεργασία με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, πρέπει να εξαρτήσει περαιτέρω τη συνδρομή της ΕΕ από την αποτελεσματική υλοποίηση βασικών μεταρρυθμίσεων στους τομείς της ΔΔΟ και της ΚΔ. Η σύσταση αυτή αφορά κυρίως τη μεταρρυθμιστική στρατηγική και το σχέδιο δράσης για τη ΔΔΟ, καθώς και την οικονομική βιωσιμότητα λειτουργικώς αμερόληπτων οργανισμών για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι προϋποθέσεις της εκταμίευσης πρέπει να αξιολογούνται αυστηρά.

Συνδρομή της ΕΕ στη βελτίωση της διακυβέρνησης του τομέα του φυσικού αερίου και τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με το φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία

80

Συνολικά, η συνδρομή που παρείχε η ΕΕ στην Ουκρανία υπήρξε μερικώς αποτελεσματική ως προς τη βελτίωση της διακυβέρνησης του τομέα του φυσικού αερίου και τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία.

81

Ο διάλογος ΕΕ-Ουκρανίας για ενεργειακά ζητήματα επηρεάστηκε αρνητικά από την απροθυμία ανάληψης δέσμευσης εκ μέρους των ουκρανικών αρχών και από τη διάσταση απόψεων των ενδιαφερόμενων μερών της ΕΕ ως προς τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία. Τα ίδια σοβαρά ζητήματα ανέκυψαν και την περίοδο 2007-2015 (βλέπε σημεία 65 έως 69).

82

Στα πρώτα στάδια, ο σχεδιασμός της αναθεωρημένης συνδρομής της ΕΕ στον τομέα του φυσικού αερίου και ο ασφαλής εφοδιασμός της ΕΕ με το φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία περιελάμβανε ορισμένες προϋποθέσεις που ήταν ασαφείς και δύσκολο να αξιολογηθούν (βλέπε σημείο 70).

83

Μέχρι το 2014, για την παρακολούθηση της υλοποίησης της συνδρομής της ΕΕ δεν υπήρχαν δεδομένα υψηλής ποιότητας και οι κοινές εκθέσεις ΕΕ-Ουκρανίας δεν ανέλυαν ενίοτε αρκετά το πλήρες πλαίσιο των δυσκολιών που αντιμετώπιζε ο τομέας του φυσικού αερίου (βλέπε σημεία 71 έως 72).

84

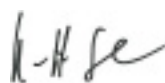
Μέχρι το 2014, η συνδρομή της ΕΕ είχε περιορισμένο αντίκτυπο στη λειτουργία του τομέα αυτού και απέδωσε μικτά αποτελέσματα ως προς τον ασφαλή εφοδιασμό της ΕΕ με φυσικό αέριο διερχόμενο από την Ουκρανία. Μετά το 2014, πραγματοποιήθηκαν σημαντικά βήματα προόδου (βλέπε σημείο 73).

Σύσταση 5 — Ενέργειες που επιβάλλονται για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της συνδρομής της ΕΕ προς την Ουκρανία στον τομέα του φυσικού αερίου

Η Επιτροπή πρέπει να προβεί χωρίς καθυστέρηση στις εξής ενέργειες προκειμένου να βελτιώσει την παρακολούθηση της στρατηγικής συνεργασίας με την Ουκρανία στον τομέα του φυσικού αερίου, καθιστώντας την κατ' αυτό τον τρόπο περισσότερο αποτελεσματική. Συγκεκριμένα, πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη συλλογή, επαλήθευση και ανάλυση των στοιχείων. Η Επιτροπή πρέπει να συλλέγει συστηματικά περισσότερο ακριβέστερες και εγκυρότερες πληροφορίες, ακόμη και όταν οι συνθήκες δεν είναι ευνοϊκές. Οι πληροφορίες αυτές έχουν καίρια σημασία για τη λήψη εμπεριστατωμένων και τεκμηριωμένων αποφάσεων.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει ο κ. Karel PINXTEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Νοεμβρίου 2016.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Klaus-Heiner LEHNE
Πρόεδρος

Προγράμματα που εξετάστηκαν

Πίνακας 1 — Ουκρανία: Προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης, 2007-2015

	Διατέθηκαν	Εκταμιευθέντα ποσά
	(σε εκατομμύρια ευρώ)	
Προγράμματα τομεακής δημοσιονομικής στήριξης¹ (συντομογραφία, έτος απόφασης)	588	259
Στήριξη για την υλοποίηση της ενεργειακής πολιτικής της Ουκρανίας (Ενέργεια I, 2007)	87	73
Στήριξη για την υλοποίηση της στρατηγικής της Ουκρανίας στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (Ενεργειακή απόδοση, 2008)	70	52
Προώθηση διμερούς εμπορίου μέσω της άρσης των τεχνικών εμποδίων από το εμπόριο μεταξύ Ουκρανίας και ΕΕ (Εμπόριο, 2008)	45	29
Στήριξη για την υλοποίηση περιβαλλοντικής στρατηγικής στην Ουκρανία (Περιβάλλον, 2009)	35	24
Στήριξη για την υλοποίηση της στρατηγικής μεταφορών της Ουκρανίας (Μεταφορές, 2009)	65	27
Στήριξη για την πολιτική του τομέα διαχείρισης συνόρων στην Ουκρανία (Διαχείριση συνόρων, 2010)	66	49
Συνεχής στήριξη για την υλοποίηση της ενεργειακής στρατηγικής της Ουκρανίας (Ενέργεια II, 2012)	45	5
Πρόγραμμα στήριξης τομεακών πολιτικών — Στήριξη για την περιφερειακή πολιτική της Ουκρανίας (Περιφερειακή πολιτική, 2013)	55	0
Μεταρρύθμιση του διοικητικού νομοθετικού πλαισίου και του δημοσιούπαλληλικού κώδικα (2011)	70	ακυρώθηκε
Τομεακή στήριξη για την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης της Ουκρανίας (2012)	50	ακυρώθηκε
Σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού²	355	250

- 1 Το ποσό περιλαμβάνει το συμπληρωματικό σκέλος της στήριξης (τεχνική συνδρομή, έλεγχος, αναθεωρήσεις και αξιολογήσεις προγραμμάτων).
- 2 Από τα 355 εκατομμύρια ευρώ της ΣΔΚΜ, τα 232 εκατομμύρια ευρώ ήταν νέοι πόροι, τα 123 εκατομμύρια απορροφήθηκαν από τις επιχορηγήσεις του ετήσιου προγράμματος δράσης (για την ακρίβεια από δύο νέα προγράμματα στήριξης τομεακών πολιτικών που αφορούν την άρση των εμποδίων από το εμπόριο και την υλοποίηση περιβαλλοντικής στρατηγικής στην Ουκρανία (55 εκατομμύρια ευρώ το κάθε πρόγραμμα) και τα 13 εκατομμύρια από την αύξηση του προϋπολογισμού που προοριζόταν αρχικά για τον περιβαλλοντικό τομέα).

Πηγή: CRIS στις 31.12.2015.

Πίνακας 2 — Ουκρανία: Επισκόπηση μακροοικονομικής συνδρομής, 2007- 2015

Έτος απόφασης	Συντομογραφία ελέγχου	Διατέθηκαν	Εκταμιεύτηκαν
		(σε εκατομμύρια ευρώ)	
2002	ΜΟΣ I	110	610
2010		500	
2014	ΜΟΣ II	1 000	1 000
2015	ΜΟΣ III	1 800	600
	Σύνολο	3 410	2 210

Πηγή: ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων στις 31.12.2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Πίνακας 3 — Η Ουκρανία εξέτασε προγράμματα για την περίοδο 2007-2015

Τίτλος (έτος σύναψης)	Διατέθηκαν	Εκταμιεύτηκαν
	(σε εκατομμύρια ευρώ)	
Διαχείριση δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ)		
Πρόγραμμα αδελφοποίησης υπηρεσιών «Ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και της πολιτικής ανταγωνισμού στην Ουκρανία (2007)»	1	0,9
Πρόγραμμα αδελφοποίησης υπηρεσιών «Συνδρομή προς την υπηρεσία βασικών ελέγχων και αναθεωρήσεων της Ουκρανίας (KRU) για την υλοποίηση του νέου συστήματος δημόσιου εσωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου» (2007)	1,1	1,1
Εναρμόνιση συστημάτων ανταγωνισμού και δημόσιων συμβάσεων στην Ουκρανία με τα πρότυπα της ΕΕ (2008)	4,4	4,4
Ενίσχυση των δυνατοτήτων της Εθνικής Τράπεζας της Ουκρανίας μέσω της προσέγγισης με τα πρότυπα των κεντρικών τραπεζών της ΕΕ (2009)	1,1	0,6
Στήριξη του Υπουργείου Οικονομικών στους τομείς της διαχείρισης του δημόσιου χρέους και των δημοσιονομικών προβλέψεων (2010)	1,7	1,5
Ανάπτυξη του δελτίου για το πρόγραμμα αδελφοποίησης υπηρεσιών σχετικά με την εποπτεία βάσει κινδύνων των μη τραπεζικών χρηματοδοτικών οργανισμών (2011)	0,1	0,1
Προμήθεια εξοπλισμού ΤΠ για την ολοκλήρωση του περιφερειακού δικτύου της αντιμονοπωλιακής επιτροπής της Ουκρανίας στο πλαίσιο της στήριξης του προγράμματος του σχεδίου δράσης ΕΕ-Ουκρανίας του 2016 «Εναρμόνιση των συστημάτων ανταγωνισμού και δημόσιων συμβάσεων στην Ουκρανία με τα πρότυπα της ΕΕ» (2010)	0,2	0,2
Παράταση της σύμβασης 147-509 «Εναρμόνιση συστημάτων ανταγωνισμού και δημόσιων συμβάσεων με πρότυπα της ΕΕ» (2011)	1,1	1,1
Ανάπτυξη τριών προγραμμάτων αδελφοποίησης υπηρεσιών στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών στην Ουκρανία (2013)	0,1	0,1
Εναρμόνιση συστήματος δημόσιων συμβάσεων της Ουκρανίας με τα πρότυπα της ΕΕ (2013)	4	2,7
Πόσο κοστίζει το κράτος: προώθηση της δημόσιας παρακολούθησης της διαδικασίας εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού (2013)	0,3	0,2
Κοινωνία των πολιτών και μέσα ενημέρωσης για διαφανείς τοπικούς προϋπολογισμούς (2013)	0,3	0,1
Δημιουργία και υλοποίηση του συστήματος «ανοιχτού προϋπολογισμού» για την παρακολούθηση της αξιοποίησης δημόσιων πόρων (2013)	0,3	0,2
Ανεξάρτητη παρακολούθηση των πόρων και των χρηματοδοτικών ροών που προέρχονται από την ανάπτυξη συμβατικών και μη συμβατικών υδρογονανθράκων στην Ουκρανία στο πλαίσιο της συμφωνίας κατανομής της παραγωγής (2013)	0,2	0,2
Σύνολο ΜΟΣ	15,9	13,4
Καταπολέμηση της διαφθοράς (ΚΔ)		
Στήριξη για τη χρηστή διακυβέρνηση: πρόγραμμα για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ουκρανία (2006)	1,5	1,4
Πρόγραμμα για τη στήριξη μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης στην Ουκρανία (2013)	8,6	2,4
Σύνολο ΚΔ	10,1	3,8

Πηγή: CRIS στις 31.12.2015.

Σύνοψη

III

Τα δραματικά γεγονότα στην Ουκρανία στα τέλη Φεβρουαρίου 2014, δηλαδή η εκδίωξη του πρώην προέδρου της Ουκρανίας Γιαουκονίτς στις 28 Φεβρουαρίου 2014 και η παράνομη προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία κατά τις επόμενες ημέρες, απαιτούσαν αποφασιστική και ταχεία απόκριση για τον μετριασμό, στο μέτρο του δυνατού, των επιπτώσεων της δυσχερούς και απρόβλεπτης κατάστασης.

Αν και αυτό δεν έδωσε στην Επιτροπή επαρκή χρόνο για να καταρτίσει μια προκαθορισμένη, μακροπρόθεσμη στρατηγική πριν εξαγγείλει μια σημαντική δέσμη μέτρων βοήθειας για την Ουκρανία τον Μάρτιο του 2014, αμέσως μετά τα γεγονότα άρχισε πιο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός και έκτοτε διεξήχθησαν εκτεταμένες στρατηγικές συζητήσεις, και με τη συμμετοχή διεθνών εταίρων.

V

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, έστω και αν η συνδρομή της ΕΕ ήταν μερικώς αποτελεσματική, τα προγράμματα της ΕΕ έδωσαν το έναυσμα ή στήριξαν σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε όλους σχεδόν τους τομείς που περιγράφονται στην παράγραφο IV.

VI

Η Επιτροπή έπρεπε να διαπραγματευθεί και να αξιολογήσει τις προϋποθέσεις της μακροοικονομικής συνδρομής και της δημοσιονομικής στήριξης σε ένα εξαιρετικό πολιτικό, οικονομικό και χρηματοπιστωτικό πλαίσιο στην Ουκρανία.

Τα περισσότερα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης περιλαμβάνουν μια συνιστώσα προκαθορισμένης δόσης που επρόκειτο να εκταμιευτεί κατά την έναρξη του προγράμματος, μόλις εκπληρώνονταν οι τυποποιημένες γενικές προϋποθέσεις για τις δράσεις δημοσιονομικής στήριξης.

VII

Η συνεργασία με την Ουκρανία στον τομέα της ενέργειας κατά τα τελευταία 10 έτη βασιζόταν στο μνημόνιο συνεννόησης του 2005 σχετικά με τη συνεργασία στον τομέα της ενέργειας και επικεντρωνόταν στη διασφάλιση του εφοδιασμού της Ευρώπης με αέριο μέσω του συστήματος αγωγών της Ουκρανίας και της εισαγωγής ευρύτατων μεταρρυθμίσεων στον ενεργειακό τομέα. Αυτός ήταν άλλωστε και ο κύριος στόχος της κοινής δήλωσης σχετικά με τον εκσυγχρονισμό του ουκρανικού συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου του Μαρτίου 2009. Το 2009 η κρίση του αερίου αύξησε ακόμη περισσότερο τη σημασία και το επίκαιρο της πρωτοβουλίας αυτής, έστω και αν η εφαρμογή της ήταν δυσχερής, λόγω της πολύπλοκης πολιτικής κατάστασης στη χώρα και των συνεχιζόμενων γεωπολιτικών εντάσεων.

Η πρόοδος που σημειώθηκε επέτρεψε στην ΕΤΕπ και την ΕΤΑΑ να υπογράψουν ένα πρώτο σύνολο δανείων για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου τον Δεκέμβριο του 2014. Οι προσπάθειες για τη βελτίωση της διακυβέρνησης του τομέα του φυσικού αερίου στην Ουκρανία, καθώς και της συνολικής ασφάλειας του εφοδιασμού, παρεμποδίστηκαν μέχρι το 2014 λόγω της εξάρτησης της Ουκρανίας από τις ρωσικές πηγές ενεργειακού εφοδιασμού. Από τότε, η σημαντική πρόοδος που σημειώθηκε στις μεταρρυθμίσεις της αγοράς αερίου στην Ουκρανία αναγνωρίζεται ευρέως.

Από τον Μάρτιο του 2015 έχει τεθεί σε εφαρμογή ένα εκτεταμένο πρόγραμμα μεταρρύθμισης του τομέα φυσικού αερίου. Εκτός από τον νέο νόμο για το φυσικό αέριο, τον Ιούλιο του 2016 η κυβέρνηση ενέκρινε το σχέδιο για τον διαχωρισμό της Naftogaz από τον διαχειριστή του συστήματος μεταφοράς, ο οποίος θα πρέπει να υλοποιηθεί έως το 2017.

Η Επιτροπή, από κοινού με την Γραμματεία της Ενεργειακής Κοινότητας και άλλους εταίρους, θα εξακολουθήσει να πιέζει για την ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων του τομέα του φυσικού αερίου, ώστε να βελτιωθεί η διαφάνεια και να εξασφαλιστούν συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού, που θα περιλαμβάνουν την παροχή δυνατότητας εισόδου νέων επιχειρήσεων στην αγορά και την αύξηση της ασφάλειας του εφοδιασμού με φυσικό αέριο και της αξιοπιστίας του ουκρανικού συστήματος διαμετακόμισης.

Εισαγωγή

04

Από τα μέσα του 2015, η οικονομία της Ουκρανίας έδειξε σημάδια οικονομικής σταθεροποίησης μετά από μια βαθύτατη ύφεση, η οποία οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην απώλεια εμπιστοσύνης και στις ζημίες που υπέστη η παραγωγική ικανότητα λόγω των ένοπλων συγκρούσεων στα ανατολικά της χώρας. Η σταθεροποίηση αντικατοπτρίζει έναν συνδυασμό παραγόντων, όπως η ισχυρή απόκριση της μακροοικονομικής πολιτικής, που χρησιμοποιήθηκε για την αντιμετώπιση μακροπρόθεσμων ανισορροπιών και η μεγάλης κλίμακας διεθνής χρηματοδοτική και τεχνική στήριξη που ήταν καθοριστικής σημασίας για τη συγκράτηση της κρίσης εμπιστοσύνης.

Μετά από συρρίκνωση κατά 6,6% το 2014 και κατά 9,9% το 2015, η οικονομία αναμένεται να επανέλθει σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης (εκτιμάται σε 1-2%) το 2016, χάρη στη σταδιακή βελτίωση της εμπιστοσύνης καταναλωτών και επενδυτών. Το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 0,1% σε πραγματικούς όρους το πρώτο τρίμηνο του 2016 και κατά 1,3% το δεύτερο τρίμηνο.

08

Λόγω της κατάστασης στην Ουκρανία, η συνδρομή του ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας (ΕΜΓ) από το 2014 έχει πράγματι παρασχεθεί με τη μορφή ετησίων «ειδικών μέτρων». Έχουν πλέον αρχίσει οι προετοιμασίες για την επιστροφή στον κανονικό πολυετή προγραμματισμό με τη μορφή ενιαίου πλαισίου στήριξης, αρχίζοντας από το 2018.

13

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η δέσμευση των ουκρανικών αρχών για μεταρρυθμίσεις έχει βελτιωθεί σε μεγάλο βαθμό από το 2014. Ειδικότερα, η τωρινή ουκρανική διοίκηση επιδεικνύει ισχυρή δέσμευση για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (ΜΔΔ).

Η Επιτροπή αξιολογεί και ενθαρρύνει αυτή τη δυναμική των μεταρρυθμίσεων. Συνεχίζονται οι εργασίες για την κατάρτιση ενός σημαντικού προγράμματος παροχής συνδρομής από την ΕΕ στον εν λόγω τομέα για τη στήριξη και τη διατήρηση αυτής της δέσμευσης για μεταρρυθμίσεις. Το τρίτο πρόγραμμα ΜΟΣ περιλαμβάνει επίσης σημαντικές δεσμεύσεις ΜΔΔ, όσον αφορά τόσο τη νομοθεσία όσο και την εφαρμογή.

15

Η ΜΟΣ δεν επαναλαμβάνει τις προϋποθέσεις που έχει θέσει το ΔΝΤ, αλλά τις συμπληρώνει. Η ΜΟΣ εκταμιεύεται μόνον εφόσον τηρείται το συμπληρωματικό πρόγραμμα του ΔΝΤ και οι έλεγχοι του ΔΝΤ εξακολουθούν να ολοκληρώνονται. Αυτό σημαίνει ότι ο δικαιούχος πρέπει να εξακολουθεί να πληροί τις προϋποθέσεις του ΔΝΤ προκειμένου να επωφελείται από τις εκταμιεύσεις της ΜΟΣ.

Πλαίσιο 1 — Ενεργοποίηση της εκστρατείας των ουκρανικών αρχών εναντίον της ολιγαρχίας

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ρόλος και η σημασία του Οργανισμού Εκσυγχρονισμού υπερεκτιμώνται και ότι δεν υπήρχε κίνδυνος σύγχυσης με την επίσημη συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία.

17

Τα δραματικά γεγονότα στην Ουκρανία στα τέλη Φεβρουαρίου 2014, δηλαδή η εκδίωξη του πρώην προέδρου της Ουκρανίας Γιανουκίτς στις 28 Φεβρουαρίου 2014 και η παράνομη προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία κατά τις επόμενες ημέρες, απαιτούσαν αποφασιστική και ταχεία απόκριση για τον μετριασμό, στο μέτρο του δυνατού, των επιπτώσεων της δυσχερούς και απρόβλεπτης κατάστασης.

Αν και αυτό δεν έδωσε στην Επιτροπή επαρκή χρόνο για να καταρτίσει μια προκαθορισμένη, μακροπρόθεσμη στρατηγική πριν εξαγγείλει μια σημαντική δέσμη μέτρων βοήθειας για την Ουκρανία τον Μάρτιο του 2014, αμέσως μετά τα γεγονότα άρχισε πιο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός και έκτοτε διεξήχθησαν εκτεταμένες στρατηγικές συζητήσεις, και με τη συμμετοχή διεθνών εταίρων.

Επιπλέον, μετά την ανακοίνωση της δέσμης μέτρων στήριξης, η οποία ήταν μεγάλης πολιτικής σημασίας, καταρτίστηκαν ενδεδειγμένα ειδικά προγράμματα στήριξης της ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη και τεκμηριώνοντας τους χρηματοπιστωτικούς κινδύνους, καθώς και τις δραστηριότητες άλλων χορηγών.

18

Στόχος της χρηματοδοτικής δέσμης μέτρων του Μαρτίου 2014 ήταν να στείλει ένα ισχυρό μήνυμα πολιτικής υποστήριξης και ταυτόχρονα να κινητοποιήσει βραχυπρόθεσμη δημοσιονομική, καθώς και πιο μακροπρόθεσμη επενδυτική και συμβουλευτική στήριξη. Κατά συνέπεια, αντιμετώπιζε βραχυπρόθεσμες, καθώς και μεσοπρόθεσμες έως μακροπρόθεσμες ανάγκες, εκ των οποίων οι τελευταίες πράγματι εξαρτώνται από τη σταθερή προσήλωση στις μεταρρυθμίσεις εκ μέρους των ουκρανικών αρχών.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι μόνον 1,61 δισεκατομμύρια ευρώ ΜΟΣ ήταν μέρος της χρηματοδοτικής δέσμης μέτρων του Μαρτίου 2014 (συνδυασμένος όγκος ΜΟΣ Ι και ΜΟΣ ΙΙ). Η πρόταση για μια τρίτη πράξη ΜΟΣ για την Ουκρανία (ύψους 1,8 δισεκατομμυρίων ευρώ) εγκρίθηκε από την Επιτροπή τον Ιανουάριο 2015, δηλαδή ήταν επιπρόσθετη σε σχέση με τη δέσμη μέτρων του Μαρτίου 2014 με βάση συνολική αξιολόγηση της συνδρομής που είχε παρασχεθεί μέχρι εκείνη τη στιγμή, τον αντίκτυπό της στην οικονομική και χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην Ουκρανία από την έναρξη της κρίσης και συνεκτίμηση της επιδείνωσης της οικονομικής κατάστασης στην Ουκρανία στις αρχές του 2015.

20

Η επάνοδος στον πολυετή προγραμματισμό με τη μορφή ενιαίου πλαισίου στήριξης προβλέπεται να γίνει από το 2018 και μετά. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες έχουν ήδη αρχίσει.

21

Ενώ ενδεχομένως υπήρξαν ορισμένα αρχικά προβλήματα συντονισμού, οι δραστηριότητες της αντιπροσωπείας της ΕΕ στο Κίεβο, της ομάδας στήριξης της Ουκρανίας και της συμβουλευτικής αποστολής της ΕΕ συντονίζονται πλέον στενά και αλληλοσυμπληρώνονται πλήρως. Αυτό αποδεικνύεται π.χ. από τον κοινό σχεδιασμό ενός νέου προγράμματος στήριξης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, το οποίο εγκρίθηκε νωρίτερα εφέτος (τον Ιούνιο 2016).

22

Η πρωτοβουλία αυτή δεν συνεχίστηκε. Η Επιτροπή στηρίζει περαιτέρω την Ουκρανία στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς και της απάτης μέσω άλλων πρωτοβουλιών όπως είναι, μεταξύ άλλων, η στήριξη των νέων φορέων καταπολέμησης της διαφθοράς της Ουκρανίας μέσω του προγράμματος για την καταπολέμηση της διαφθοράς που αναφέρεται στην απάντηση στο σημείο 21 και η στήριξη για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος.

24

Ο συντονισμός των χορηγών από τις ουκρανικές κυβερνήσεις ήταν όντως σχετικά αδύναμος στο μεγαλύτερο μέρος της ελεγχθείσας περιόδου. Η τωρινή ουκρανική κυβέρνηση, ωστόσο, λαμβάνει μέτρα για την αντιμετώπιση και βελτίωση της κατάστασης και αυτό αρχίζει να έχει θετικά αποτελέσματα.

25

Η Επιτροπή έχει συντονιστεί από την αρχή με το Ταμείο Πολλαπλών Χορηγών της ΕΤΑΑ και έχει επίσης εκδώσει πλέον απόφαση (τον Ιούλιο 2016) να συνεισφέρει στο Ταμείο.

Παρατηρήσεις

34

Η ΕΕ ήταν πράγματι ιδιαίτερα δραστήρια στη στήριξη της κατάρτισης μιας στρατηγικής για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) το 2012 και το 2013, με αποτέλεσμα την έγκριση ενός καλής ποιότητας εγγράφου πριν από τη σύνοδο κορυφής του Βίλλιους. Είναι σε εξέλιξη οι εργασίες —εκ νέου με τη βοήθεια εμπειρογνομόνων της ΕΕ και εμπειρογνομόνων SIGMA του ΟΟΣΑ— για την ενημέρωση και την περαιτέρω βελτίωση της στρατηγικής ΔΔΟ.

38

Οι προϋποθέσεις για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και την καταπολέμηση της διαφθοράς ήταν στο επίκεντρο πολλών προγραμμάτων στήριξης της ΕΕ, π.χ. της σύμβασης για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να βελτιώνει τον τρόπο και τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση της προόδου της ΔΔΟ.

40

Η Επιτροπή φρονεί ότι χρησιμοποίησε ορθά το περιθώριο εκτίμησης που διέθετε, δεδομένων των έκτακτων πολιτικών και οικονομικών περιστάσεων στην Ουκρανία.

Πλαίσιο 2 — Ευελιξία κατά τον καθορισμό και την αξιολόγηση της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων ΜΟΣ

Οι διαπραγματεύσεις για το μνημόνιο συνεννόησης σχετικά με την ΜΟΣ Ι διεξήχθησαν κυρίως κατά το διάστημα 2010-2012 με μια πολύ λιγότερο προσανατολισμένη προς τις μεταρρυθμίσεις ουκρανική κυβέρνηση και το μνημόνιο κυρώθηκε από το Ουκρανικό Κοινοβούλιο μόλις το 2014. Παρά τις δύσκολες διαπραγματεύσεις, η Επιτροπή κατόρθωσε να συμπεριλάβει ορισμένες γενικές προϋποθέσεις ΔΔΟ στο εν λόγω μνημόνιο συνεννόησης.

Η προσέγγιση του να περιλαμβάνονται περισσότερα του ενός παραδοτέα σε μια προϋπόθεση καθιστά δυνατό να αναφέρεται ένας πρωταρχικός στόχος σε συγκεκριμένο τομέα μεταρρυθμίσεων προκειμένου να παρέχει στρατηγική καθοδήγηση, ενώ ταυτόχρονα παρέχεται σαφήνεια και εξειδίκευση όσον αφορά τα μέτρα πολιτικής που προσδοκούνται.

Κοινή απάντηση στα σημεία 41 και 42

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αναλογία εμπροσθοβαρούς χορήγησης των προκαθορισμένων δόσεων της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης παρέμεινε εντός των περιθωρίων που συνιστώνται από τις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη και δικαιολογείται από την κατάσταση στην Ουκρανία.

43

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το 2014 η Ουκρανία βρέθηκε στα πρόθυρα της χρηματοπιστωτικής και, εν τέλει, πολιτικής κατάρρευσης. Σε συνδυασμό με το ΔΝΤ και άλλους διεθνείς χορηγούς, η ΕΕ αντέδρασε γρήγορα στη χρηματοπιστωτική κρίση στην Ουκρανία, ιδίως το 2014 και το πρώτο εξάμηνο του 2015. Δεδομένων του βάθους της οικονομικής κρίσης στην Ουκρανία και της έκτασης της χώρας (μακράν η μεγαλύτερη των ανατολικών γειτόνων της ΕΕ), είναι απαραίτητο να παρασχεθούν σημαντικά ποσά μακροοικονομικής συνδρομής.

46

Οι εκταμιεύσεις της δημοσιονομικής στήριξης βασίζονται πράγματι από το 2010 σε συνολική αξιολόγηση ΔΔΟ, η οποία λαμβάνει υπόψη όλο το σχετικό αναλυτικό υλικό, συμπεριλαμβανομένων των αξιολογήσεων ΔΔΔΕ.

48

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αξιολόγηση του 2014 για τις πράξεις δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία παρείχε πλήρη και συγκριτική επισκόπηση και αξιολόγηση.

51

Η Επιτροπή είναι ενήμερη για το θέμα αυτό, όπως τονίστηκε επίσης στην αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης, και συμβουλεύει το Υπουργείο Οικονομικών να εξεύρει καλύτερους τρόπους για τη διοχέτευση πόρων της ΕΕ.

52

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εκτίμησή της «έχει σε μεγάλο βαθμό εκπληρωθεί» σημαίνει ότι, αν και δεν έχει εφαρμοστεί κάθε πτυχή της προϋπόθεσης της ΜΟΣ, ο μεταρρυθμιστικός στόχος της εν λόγω προϋπόθεσης έχει επιτευχθεί σε βαθμό που δεν θα ήταν δικαιολογημένο να καθυστερήσει η σχετική εκταμίευση ΜΟΣ.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 67 - 69

Η Επιτροπή τήρησε, καθ' όλη την περίοδο που κάλυψε ο έλεγχος, μια συνεκτική πολιτική, λαμβάνοντας υπόψη τον στρατηγικό ρόλο του ουκρανικού συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου και, σε σχέση με αυτό, την ανάγκη για θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις στον τομέα του φυσικού αερίου.

Τα κράτη μέλη υποστήριξαν σε μεγάλο βαθμό τις προσπάθειες της Επιτροπής. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ωστόσο ότι οι προτεραιότητες ορισμένων κρατών μελών όσον αφορά την συνεργασία στον τομέα του φυσικού αερίου δεν ήταν πάντοτε απόλυτα ευθυγραμμισμένες με εκείνες της Επιτροπής.

Μετά την κρίση του 2006 και του 2009, η Επιτροπή διεξήγαγε πράγματι εσωτερικές εκτιμήσεις κινδύνου και επιδίωξε να αξιολογήσει τα διδάγματα που αποκομίστηκαν από τη διακοπή του εφοδιασμού με φυσικό αέριο με έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής [COM(2009) 363 - SEC(2009) 977].

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η διακοπή της διαμετακόμισης φυσικού αερίου κατά τα έτη 2006 και 2009 ήταν άμεση συνέπεια μιας εμπορικής διαμάχης μεταξύ της Gazprom και της Naftogaz, που επηρεάστηκε και επιδεινώθηκε από τις πολιτικές εντάσεις μεταξύ Ουκρανίας και Ρωσίας.

Η Επιτροπή όφειλε να λάβει υπόψη τον ευαίσθητο χαρακτήρα των σχετικών πληροφοριών και θεωρεί ότι, υπό αυτές τις συνθήκες, δεν μπορούσε να είναι πιο σαφής.

70

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ο σχεδιασμός των προγραμμάτων συνδρομής που αφορούν τον τομέα του φυσικού αερίου θα μπορούσε να είναι, σε ορισμένες περιπτώσεις, καλύτερος, αλλά επισημαίνει την περιορισμένη διοικητική ικανότητα των οικείων υπουργείων της Ουκρανίας για τη διαμόρφωση των προγραμμάτων παροχής συνδρομής.

71

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρόσβαση σε δεδομένα βελτιώθηκε σταδιακά κατά την ελεγχόμενη περίοδο. Από το 2015, τα δεδομένα σχετικά με τις ροές διαμετακόμισης φυσικού αερίου, καθώς και τα στοιχεία σχετικά με την αγορά του ουκρανικού τομέα φυσικού αερίου, είναι πλέον προσιτά στο κοινό, χάρη στη συνεργασία μεταξύ των ουκρανικών αρχών, της Επιτροπής και του ΕΔΔΣΜ αερίου (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Αερίου).

73

Η Επιτροπή θεωρεί ότι σημειώθηκε πρόοδος ήδη το 2014, όπως, για παράδειγμα, η εκπόνηση του νέου νόμου για το φυσικό αέριο από την κυβέρνηση, που κατέστησε δυνατή την υπογραφή των πρώτων δανείων της ΕΤΕπ και της ΕΤΑΑ για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου τον Δεκέμβριο του 2014.

γ)

Οι προσπάθειες της Επιτροπής να βοηθήσει την Ουκρανία στον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου απέδωσαν σημαντικές συγκεκριμένες επενδυτικές αποφάσεις μόλις προς το τέλος του 2014, κυρίως επειδή οι προηγούμενες κυβερνήσεις ήταν απρόθυμες να εφαρμόσουν βασικές μεταρρυθμίσεις που είχαν συμφωνηθεί στην κοινή δήλωση του 2009.

δ) i)

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θεωρούν ότι η ασφάλεια του εφοδιασμού της ΕΕ με αέριο μέσω της Ουκρανίας ήταν επίσης σε κίνδυνο λόγω εξωτερικών παραγόντων (Ρωσία).

Συμπεράσματα και συστάσεις

74

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ θεωρούν ότι η συνδρομή της ΕΕ διαδραμάτισε βασικό ρόλο στην προώθηση της πολιτικής σύνδεσης και της οικονομικής ενοποίησης της Ουκρανίας με την ΕΕ. Από την αρχή της κρίσης το 2014, η συνδρομή της ΕΕ διαδραμάτισε επίσης βασικό ρόλο στη σταθεροποίηση της κατάστασης στην Ουκρανία και στην ενεργοποίηση σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε ένα ευρύ φάσμα τομέων και κλάδων.

76

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η καταπολέμηση της διαφθοράς και η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών αποτελούν βασικά θέματα του διαλόγου της ΕΕ με την Ουκρανία. Κατά συνέπεια, τα τελευταία έτη έχουν δρομολογηθεί πολλές σημαντικές μεταρρυθμίσεις και έχουν αρχίσει να αποφέρουν σημαντικά αποτελέσματα.

Σύσταση 1 — Απόδοση μεγαλύτερης έμφασης στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της διαδικασίας διαλόγου με την Ουκρανία

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ αποδέχονται τη σύσταση αυτή.

Ένα ειδικό πρόγραμμα στήριξης της ΔΔΟ εξετάζεται επί του παρόντος ως ειδικό μέτρο του 2017. Τα ζητήματα ΔΔΟ αποτελούν ήδη βασικά στοιχεία όλων των εν εξελίξει προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης και η επικαιροποίηση της στρατηγικής ΔΔΟ βρίσκεται σε εξέλιξη με τη βοήθεια εμπειρογνομόνων της ΕΕ και εμπειρογνομόνων SIGMA του ΟΟΣΑ.

77

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ταχεία κινητοποίηση και εκταμίευση της συνδρομής ήταν ζωτικής σημασίας το 2014 και το 2015 λόγω της κρίσιμης κατάστασης στην Ουκρανία. Όλες οι πληρωμές που αφορούσαν τη δημοσιονομική στήριξη βασίζονταν σε διεξοδική αξιολόγηση για να εξασφαλιστεί ότι πληρούνταν οι γενικές προϋποθέσεις της δημοσιονομικής στήριξης.

Τα περισσότερα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης περιλαμβάνουν μια συνιστώσα προκαθορισμένης δόσης που επρόκειτο να εκταμιευτεί κατά την έναρξη του προγράμματος, μόλις εκπληρώνονταν οι τυποποιημένες γενικές προϋποθέσεις για τις δράσεις δημοσιονομικής στήριξης.

Σύσταση 2 — Βελτίωση του σχεδιασμού των προϋποθέσεων και των εκταμιεύσεων της χρηματοδοτικής συνδρομής

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

α)

Η Επιτροπή έχει ήδη αρχίσει να καθορίζει τους στόχους της πολιτικής με ακριβέστερο και πιο στοχοθετημένο τρόπο, όπως προκύπτει από την εξέλιξη των μνημονίων συνεννόησης (ΜΣ) με την Ουκρανία, ιδίως μεταξύ ΜΟΣ II και III. Η Επιτροπή θα καταβάλει περαιτέρω προσπάθειες για μεγαλύτερη σαφήνεια και ακρίβεια στο μέλλον.

Ωστόσο, οι προϋποθέσεις της ΜΟΣ είναι πάντοτε αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης με τη δικαιούχο χώρα. Ιδίως όταν οι διαπραγματεύσεις αυτές διεξάγονται σε ένα εξαιρετικό γεωπολιτικό και οικονομικό πλαίσιο, η Επιτροπή μπορεί, και στο μέλλον, να υποχρεωθεί να επιτύχει ισορροπία μεταξύ του επείγοντος χαρακτήρα, καθώς και του παρατεταμένου χρονικού διαστήματος της συνδρομής, αφενός, και της ακρίβειας και σαφήνειας, αφετέρου.

γ)

Η Επιτροπή θα συνεχίσει, για το σύνολο των προγραμμάτων ΜΟΣ, όπως έπραττε πάντοτε στο παρελθόν, να συντονίζεται στενά με το ΔΝΤ και άλλους χορηγούς βοήθειας.

δ)

Επίσης, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να καταβάλλει προσπάθειες για μια εύλογη ισορροπία μεταξύ μόχλευσης και ταχύτητας της εκταμίευσης. Το 2014, το εξαιρετικό γεωπολιτικό και οικονομικό πλαίσιο στην Ουκρανία δικαιολογούσε, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ταχεία εκταμίευση της ΜΟΣ, παρά τον κίνδυνο σφάλματος. Καθώς η οικονομική σταθεροποίηση άρχισε να εδραιώνεται στην Ουκρανία στα τέλη του 2015, η Επιτροπή γίνεται περισσότερο απαιτητική όσον αφορά την εφαρμογή των προϋποθέσεων της ΜΟΣ. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι η δεύτερη δόση της ΜΟΣ III έχει ανασταλεί από τον Οκτώβριο του 2015, καθόσον η υλοποίηση είναι ακόμη ελλιπής.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την υλοποίηση, με σκοπό την καλύτερη δυνατή χρήση της λειτουργίας μόχλευσης της συνδρομής της. Ταυτόχρονα, δεν μπορεί να αποκλειστεί για το μέλλον ότι δόσεις της ΜΟΣ μπορεί να εκταμιευτούν σε ένα πλαίσιο καλών συνολικών επιδόσεων υλοποίησης, ακόμη και όταν δεν έχει εκπληρωθεί ένας μικρός αριθμός προϋποθέσεων.

78

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αξιολόγηση του 2014 για τις πράξεις δημοσιονομικής στήριξης στην Ουκρανία παρείχε πλήρη και συγκριτική αξιολόγηση.

Σύσταση 3 — Ενίσχυση της παρακολούθησης του τρόπου με τον οποίο υλοποιείται η συνδρομή της ΕΕ

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να εργάζεται για την ενίσχυση της παρακολούθησης της υλοποίησης της συνδρομής της ΕΕ και θα χρησιμοποιεί όλα τα εργαλεία που έχει στη διάθεσή της για να επιταχύνει την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων.

79

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εκτίμησή της «έχει σε μεγάλο βαθμό εκπληρωθεί» σημαίνει ότι, αν και δεν έχει εφαρμοστεί κάθε υποκείμενη λεπτομερής πτυχή της προϋπόθεσης της ΜΟΣ, ο μεταρρυθμιστικός στόχος της εν λόγω προϋπόθεσης έχει επιτευχθεί σε βαθμό που δεν θα ήταν δικαιολογημένο να καθυστερήσει η σχετική εκταμίευση ΜΟΣ.

Σύσταση 4 — Απόδοση μεγαλύτερης έμφασης στην αποτελεσματική υλοποίηση και βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ αποδέχονται τη σύσταση αυτή.

Για τη ΜΟΣ, κατά την αξιολόγηση των προϋποθέσεων εκταμίευσης, η Επιτροπή θα αρκестεί στις κατηγορίες αξιολόγησης «έχει εκπληρωθεί», «έχει σε μεγάλο βαθμό εκπληρωθεί» και «δεν έχει εκπληρωθεί».

80

Η συνεργασία με την Ουκρανία στον τομέα της ενέργειας κατά την τελευταία δεκαετία επικεντρώθηκε στη διασφάλιση του εφοδιασμού της Ευρώπης με αέριο (και πετρέλαιο) μέσω του συστήματος αγωγών της Ουκρανίας. Οι προσπάθειες για τη βελτίωση της διακυβέρνησης του τομέα του φυσικού αερίου στην Ουκρανία, καθώς και της συνολικής ασφάλειας του εφοδιασμού, παρεμποδίστηκαν λόγω της πολιτικής κατάστασης και της εξάρτησης της Ουκρανίας από τις ρωσικές πηγές ενεργειακού εφοδιασμού. Ο ενεργειακός διάλογος υψηλού επιπέδου που διεξήχθη στο πλαίσιο του μνημονίου συνεννόησης του 2005, αποτέλεσε εν προκειμένω ένα σημαντικό και χρήσιμο φόρουμ.

81

Η Επιτροπή τήρησε, καθ' όλη την περίοδο αυτή, μια συνεκτική πολιτική, λαμβάνοντας υπόψη τον στρατηγικό ρόλο του ουκρανικού συστήματος διαμετακόμισης φυσικού αερίου και την ανάγκη για θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις στον τομέα του φυσικού αερίου. Αυτό αναγνωρίστηκε επίσης από το Συμβούλιο, σε μια σειρά συμπερασμάτων για το θέμα αυτό. Ενώ τα κράτη μέλη υποστήριξαν σε μεγάλο βαθμό τις προσπάθειες της Επιτροπής, οι προτεραιότητες ορισμένων κρατών μελών όσον αφορά την συνεργασία στον τομέα του φυσικού αερίου δεν ήταν πάντοτε ευθυγραμμισμένες με εκείνες της Επιτροπής.

82

Παρά τις αδυναμίες, η Επιτροπή θεωρεί ότι τόσο τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης όσο και τα συναφή έργα τεχνικής βοήθειας επέτρεψαν να σημειωθεί κάποια πρόοδος σχετικά με το κρίσιμο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων στον τομέα του φυσικού αερίου, καθώς και σχετικά με την αύξηση της ασφάλειας του εφοδιασμού, παρά τις συχνά δυσμενείς πολιτικές συνθήκες. Βλ. επίσης απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 70.

83

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η επικοινωνία και η πρόσβαση στα δεδομένα βελτιώθηκαν σταδιακά καθώς εξελισσόταν ο ενεργειακός διάλογος (βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 71). Η Επιτροπή αντιμετώπισε τις βασικές προκλήσεις που γνώριζε ο τομέας του φυσικού αερίου στον τακτικό διάλογο για θέματα ενέργειας, έστω και αν η κοινή υποβολή εκθέσεων δεν παρουσίαζε πάντοτε το πλήρες πλαίσιο.

Σύσταση 5 — Ενέργειες που πρέπει να πραγματοποιηθούν για να γίνει αποτελεσματικότερη η συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία στον τομέα του φυσικού αερίου

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και έχει ήδη αρχίσει να την εφαρμόζει.

Έχουν ληφθεί ήδη σημαντικά μέτρα για να καταστεί η συνδρομή της ΕΕ πιο αποτελεσματική, μεταξύ άλλων με τη δημιουργία μιας ομάδας εμπειρογνομόνων σε θέματα ενέργειας εντός της ομάδας στήριξης για την Ουκρανία, με τον βελτιωμένο και στενότερο συντονισμό της συνδρομής με τη Γραμματεία της Ενεργειακής Κοινότητας, καθώς και με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη (χορηγούς βοήθειας, το ΕΔΔΣΜ αερίου, κ.λπ.).

Η Επιτροπή βρίσκεται στη διαδικασία αναβάθμισης του μνημονίου συνεννόησης για τη συνεργασία στον τομέα της ενέργειας με την Ουκρανία και προτίθεται να υπογράψει μια στρατηγική εταιρική σχέση στον τομέα της ενέργειας έως το τέλος του 2016, με σκοπό την περαιτέρω εντατικοποίηση του διαλόγου για την ενέργεια με την Ουκρανία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της συνεργασίας στον τομέα της ενέργειας.

Η Επιτροπή συνεχίζει επίσης τις προσπάθειές της να μεσολαβήσει στη συνεχιζόμενη διένεξη μεταξύ Ρωσίας και Ουκρανίας για το φυσικό αέριο, μεταξύ άλλων με στενή παρακολούθηση των ροών διαμετακόμισης φυσικού αερίου. Στο πλαίσιο της συμφωνίας σύνδεσης με την Ουκρανία έχει δημιουργηθεί σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης.

Θα γίνουν περαιτέρω ενέργειες για τη βελτίωση της ποιότητας των στατιστικών δεδομένων που συλλέγονται σχετικά με την Ουκρανία, ιδίως μέσω του στατιστικού σκέλους του έργου EU4Energy που δρομολογήθηκε τον Ιούνιο του 2016 με τον Διεθνή Οργανισμό Ενέργειας και την Ενεργειακή Κοινότητα.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	7.10.2014
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	20.7.2016
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	8.11.2016
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	24.11.2016

Στην εν προκειμένω έκθεση το Συνέδριο εξετάζει κατά πόσον η συνδρομή της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης ήταν αποτελεσματική και βοήθησε την Ουκρανία να μετατραπεί σε ευνομούμενο κράτος στους τομείς της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς και στον τομέα του φυσικού αερίου, κατά την περίοδο 2007-2015.

Συνολικά, η συνδρομή της ΕΕ προς την Ουκρανία στους εν λόγω τρεις τομείς αποδεικνύεται μερικώς αποτελεσματική. Μέχρι το 2014, η συνδρομή αυτή είχε περιορισμένο αντίκτυπο. Παρά τη νέα μεταρρυθμιστική ώθηση που παρατηρήθηκε μετά το 2014, τα μέχρι σήμερα αποτελέσματα εξακολουθούν να είναι επισφαλή. Στην έκθεση διατυπώνονται πέντε συστάσεις που σκοπό έχουν τη βελτίωση της συνδρομής που παρέχει η ΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων