

Tematsko izvješće

**Pomoć EU-a
Ukrajini**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-6348-3	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/98579	QJ-AB-16-031-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6329-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/297386	QJ-AB-16-031-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6355-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/573433	QJ-AB-16-031-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Pomoć EU-a Ukrajini

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Karel Pinxten, a specijalizirano je za rashodovna područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa. Reviziju je predvodio član Suda Szabolcs Fazakas, a potporu su mu pružali ataše u njegovu uredu Márton Baranyi, glavna rukovoditeljica Beatrix Lesiewicz, vršitelj dužnosti glavnog rukovoditelja Francis Joret, voditelj radnog zadatka Christian Geoffroy te revizori Alina Milasiute i Balazs Kaszap.



Slijeva nadesno: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Odlomak

Kratice i pokrate

I.-VIII. **Sažetak**

1.-10. **Uvod**

1.-3. **Geografski i politički kontekst**

4.-5. **Gospodarsko i financijsko stanje**

6.-7. **Okvir za suradnju EU-a i Ukrajine**

8.-10. **Financijska pomoć EU-a**

11.-25. **Poseban kontekst pomoći EU-a Ukrajini**

11.-16. **Suradnja EU-a i Ukrajine otežana je nestabilnim političkim, gospodarskim i administrativnim stanjem**

11. **Dijalog EU-a i Ukrajine ojačan je pregovorima o Sporazumu o pridruživanju**

12.-14. **Dijalog EU-a i Ukrajine i napredak u provedbi reformi usporeni su političkom i administrativnom nestabilnošću**

15.-16. **Komisija od 2010. godine sve češće ističe rizike povezane s oligarhijskim sustavom**

17.-22. **Odgovor EU-a na krizu u Ukrajini 2014. godine stigao je brzo, ali bio je tek rješenje u nuždi**

17.-18. **Financijski paket Komisije iz ožujka 2014. uglavnom se sastojao od potencijalnih zajmova**

19.-20. **Komisija se služila posebnim mjerama kako bi brzo riješila krizu u Ukrajini**

21.-22. **EU je uspostavio *ad hoc* strukture za upravljanje povećanim brojem svojih aktivnosti u Ukrajini**

23.-25. **Donatori su poboljšali svoju koordinaciju kao odgovor na nedostatke ukrajinske vlade u tom području**

23.-24. **Ukrajinska vlada nije dobro koordinirala donatore**

25. **Zajednica donatora poboljšala je svoju unutarnju koordinaciju od 2014. godine**

26.-29. **Opseg revizije i revizijski pristup**

30.-73. **Opažanja**

30.-63. **Dio I. – Djelotvornost pomoći EU-a Ukrajini u poboljšanju upravljanja javnim financijama i borbi protiv korupcije**

31.-37. Dijalog EU-a i Ukrajine o upravljanju javnim financijama znatno se poboljšao od 2013. godine, a dijalog o borbi protiv korupcije poboljšao se od 2011. godine

38.-44. Načinom na koji je osmišljena pomoć omogućena je brza isplata, ali nisu uvijek u dovoljnoj mjeri uzete u obzir reforme koje je potrebno postići

45.-49. Poboljšalo se praćenje uporabe pomoći EU-a

50.-63. Rezultati pomoći EU-a i dalje su nestabilni

64.-73. **Dio II. – Djelotvornost pomoći EU-a u poboljšanju upravljanja u sektoru plina i povećanju sigurnosti opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine**

65.-69. Dijalog između EU-a i Ukrajine donedavno je bio otežan nepotpunom predanošću i nedosljednim pristupom provedbi reforma

70. Uvjeti za primanje pomoći EU-a bili su opširno definirani u početnoj fazi

71.-72. Do 2014. godine nedostajali su visokokvalitetni podatci u vezi s pomoći EU-a

73. Pomoć EU-a pružena do 2014. godine imala je ograničen učinak na sektor plina

74.-84. **Zaključci i preporuke**

Prilog — Programi obuhvaćeni ispitivanjem

Odgovori Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje

BDP: Bruto domaći proizvod

CRIS: Zajednički informacijski sustav Relex

EBRD: Europska banka za obnovu i razvoj

EIB: Europska investicijska banka

ENI: Europski instrument za susjedstvo

ENPI: Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo

ESVD: Europska služba za vanjsko djelovanje

EUAM: Savjetodavna misija EU-a za reformu sektora civilne sigurnosti

GRECO: Skupina država protiv korupcije (engl. *Group of States against Corruption*)

GU: Glavna uprava

MFP: Makrofinancijska pomoć

MMF: Međunarodni monetarni fond

OCD: Organizacija civilnog društva

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

PDV: Porez na dodanu vrijednost

PEFA: Javni rashodi i financijska odgovornost (engl. *Public Expenditure and Financial Accountability*)

SIGMA: Potpora poboljšavanju uprave i upravljanja (engl. *Support for Improvement in Governance and Management*)

TACIS: Tehnička pomoć za Zajednicu nezavisnih država i Gruziju (engl. *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*)

I.

Ukrajina je jedan od najvećih i politički najvažnijih neposrednih susjeda Europske unije. U toj zemlji vladaju institucijska i politička nestabilnost, problemi s upravljanjem te gospodarske i financijske teškoće. Gospodarski i financijski izazovi u velikoj su mjeri povećani sukobom u istočnoj Ukrajini. Međutim, Ukrajina je od prosvjeda na Majdanu 2014. godine započela s provedbom mnogih važnih reformi.

II.

Suradnja EU-a i Ukrajine dio je europske politike susjedstva i njezine istočne dimenzije – Istočnog partnerstva. Nakon dugotrajnih pregovora, stupanjem na snagu Sporazuma o pridruživanju, koji je potpisan 2014. godine, u potpunosti će se zamijeniti Sporazum o partnerstvu i suradnji iz 1994. godine. Većina bilateralne pomoći pružena je iz Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo, koji je 2014. godine zamijenjen Europskim instrumentom za susjedstvo. Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom (2007. – 2015.) financijska pomoć EU-a sastojala se od 1,6 milijardi eura bespovratnih sredstava, od čega je polovica bila u obliku proračunske potpore, i 3,4 milijarde eura makrofinancijskih zajmova.

III.

Tijekom većine razdoblja obuhvaćenog revizijom djelotvornost pomoći EU-a bila je ograničena zbog nestabilnog političkog, zakonodavnog i administrativnog konteksta. Događaji na Majdanu iz 2014. godine doveli su do poboljšanja suradnje EU-a i Ukrajine, no izazovi s kojima se Ukrajina susreće i dalje u velikoj mjeri utječu na proces reforme, a rizik povezan s oligarsima i dalje je velik. Odgovor EU-a na krizu u Ukrajini iz 2014. godine (novi financijski paket za razdoblje 2014. – 2020. u iznosu od 11,2 milijarde eura) stigao je brzo, ali bio je tek rješenje u nuždi. EU je u kratkom roku i bez unaprijed utvrđene strategije izdvojio i isplatio velike iznose sredstava.

IV.

Cilj revizije bio je procijeniti je li pomoć Komisije i ESVD-a (Europska služba za vanjsko djelovanje) tijekom razdoblja 2007. – 2015. bila dobro pripremljena i prikladna te je li njome djelotvorno pružena potpora preoblikovanju Ukrajine u državu s dobrim upravljanjem u područjima upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije, kao i u sektoru plina. Opsegom revizije obuhvaćena je cjelokupna proračunska potpora EU-a i programi makrofinancijske pomoći koji su pokrenuti 2007. godine, kao i financijski instrumenti iz paketa Komisije iz 2014. godine.

V.

Općenito gledajući, pomoć EU-a Ukrajini bila je djelomično djelotvorna u pružanju potpore preoblikovanju Ukrajine državu s dobrim upravljanjem u područjima iz odlomka IV.

VI.

Pomoć EU-a Ukrajini bila je djelomično djelotvorna u pogledu postizanja konkretnih i održivih rezultata u upravljanju javnim financijama i borbi protiv korupcije. Tijekom većine razdoblja 2007. – 2013. upravljanju javnim financijama nije posvećeno mnogo pozornosti u okviru dijaloga EU-a i Ukrajine. Do 2014. godine ograničena predanost ukrajinske vlade procesu reforme odražavala se u nepotpunim rezultatima, koji su postignuti s kašnjenjem. Borba protiv korupcije pojačana je Akcijskim planom za liberalizaciju viznog režima iz 2011. godine, a dodatno je ubrzana poboljšanjem suradnje nakon Majdana. Unatoč novog zamaha u provedbi reforme od 2014. godine, dosad postignuti rezultati i dalje su nestabilni. Kad je riječ o politici u području borbe protiv korupcije, još nisu vidljivi rezultati djelotvorne provedbe. Na izradu programa proračunske potpore i makrofinancijske pomoći utjecali su određeni nedostatci u načinu na koji su utvrđeni uvjeti ili metodi kojom se procjenjivala mjera u kojoj su oni ispunjeni. Većina programa proračunske potpore u Ukrajini osmišljena je na način da se veliki dio dodijeljenih sredstava isplati na početku programa, nakon što se ispune opći uvjeti. Kako bi pronašla rješenje za kritično stanje u kojemu je Ukrajina bila 2014. godine, Komisija se usredotočila na brzu isplatu pomoći. Praćenje uporabe pomoći EU-a u velikoj je mjeri bilo djelotvorno. Obustave isplata proračunske potpore dovele su do napretka u pogledu prioriteta povezanih s upravljanjem javnim financijama u razdoblju 2011. – 2013.

VII.

Pomoć EU-a Ukrajini bila je djelomično djelotvorna u poboljšanju upravljanja u sektoru plina i osiguravanju opskrbe plinom preko Ukrajine. Dijalogom EU-a i Ukrajine o plinu obuhvaćena su brojna pitanja, no na njega su utjecali nepotpuna predanost Ukrajine i razlike u stajalištima dionika EU-a o sigurnosti opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine. Pomoć EU-a namijenjena poboljšanju upravljanja u sektoru plina i povećanju sigurnosti opskrbe plinom preko Ukrajine koja je obuhvaćena provjerom uključivala je određene uvjete koji su osmišljeni na nejasan način i koje je bilo teško procijeniti. Katkad su nedostajali visokokvalitetni podaci za praćenje pomoći EU-a, a zajedničkim izvješćivanjem EU-a i Ukrajine nije pruženo dovoljno detaljno objašnjenje poteškoća na koje se nailazilo u sektoru plina. Do 2014. godine pomoć EU-a imala je ograničen učinak na funkcioniranje sektora plina u Ukrajini te su njome postignuti mješoviti rezultati u pogledu sigurnosti opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine. Međutim, otad su dostignute važne ključne etape među kojima se ističe usvajanje zakona u plinu u travnju 2015. u skladu s trećim energetskeg paketa EU-a.

VIII.

U ovom se izvješću iznosi pet preporuka za poboljšanje pomoći koju EU pruža Ukrajini.

Geografski i politički kontekst

01

Ukrajina zauzima površinu od 603 000 km² te je 2014. godine u njoj živjelo 44,3 milijuna stanovnika. Potpunu neovisnost stekla je 1991. godine nakon raspada Sovjetskog Saveza. Od proširenja Europske unije 2004. godine na središnju i istočnu Europu Ukrajina je jedan od najvećih i politički najvažnijih neposrednih susjeda Unije.

02

U Ukrajini vlada politička i institucijska nestabilnost. Od 2004. godine bilježe se tri velika događaja: narančasta revolucija 2004. godine, predsjednički izbori 2010. godine (koji su velikim dijelom protekli demokratski i u miru) te ukrajinska kriza 2014. godine¹.

03

Od početka 2014. godine teritorijalna cjelovitost Ukrajine ozbiljno je ugrožena. U vrijeme revizije ukrajinska vojska bila je u sukobu sa separatistima koje podržava Rusija u određenim područjima regija Donjeck i Lugansk, a ruske snage pripojile su poluotok Krim².

Gospodarsko i financijsko stanje

04

Ukrajina od stjecanja neovisnosti 1991. godine ima povijest loše gospodarske uspješnosti. Svjetska kriza 2008. ozbiljno je utjecala na stope pozitivnoga gospodarskog rasta u ranim 2000-im godinama, koje se otad teško popravljaju. Državne financije Ukrajine pogoršale su se tijekom godina, uglavnom zbog lošeg upravljanja javnim sredstvima. Osim toga, na prihodovnu stranu javnog proračuna nepovoljno utječe znatna siva ekonomija³. Unatoč pokušajima provođenja reforme Ukrajina se i dalje smatra europskom zemljom s najvećom stopom korupcije⁴. Interesne skupine utječu na oblikovanje javnih politika. Oligarhijski klanovi, koji su se znatno razvili nakon što je zemlja stekla neovisnost, i dalje imaju dominantan utjecaj na gospodarstvo, politiku i medije u Ukrajini.

- 1 Upotrebljavaju se i drugi nazivi, npr. Euromajdan ili događaji na (Euro)Majdanu, prosvjedi, demonstracije ili ustanak i „Revolucija dostojanstva“.
- 2 Rusija tvrdi da je Krim dio Ruske Federacije na temelju referenduma održanog 16. ožujka 2014., koji su ukrajinska vlada, Europska unija, Sjedinjene Američke Države i Opća skupština Ujedinjenih naroda proglasili nezakonitim.
- 3 Procjenjuje se da siva ekonomija u Ukrajini, gdje je najveća u Europi, čini otprilike 44 % BDP-a. Vidi Igor Vinničuk i Sergij Zjukov, „Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis“ (Siva ekonomija u Ukrajini: Izrada modela i analiza), Državno sveučilište Jurija Fed’kovyča u Černovcima, 2013.
- 4 Prema organizaciji Transparency International Ukrajina je 2015. godine zauzimala 130. mjesto među 168 zemalja (2014. godine 142. mjesto među 175 zemalja) (vidi <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Sukob u istočnoj Ukrajini znatno je pogoršao gospodarski i financijsko stanje iscrpljujući ograničene financijske resurse zemlje i gotovo uništivši njezin najvažniji industrijski sektor. Početkom 2014. godine ukrajinska vlada utvrdila je da je Ukrajini za razdoblje 2014. – 2015. potrebno otprilike 35 milijardi američkih dolara inozemne pomoći. Deficit trgovačkog društva za plin Naftogaz koje je u državnom vlasništvu sve više crpi javne financije: 2013. godine iznosio je 1,9 % BDP-a, dok je 2014. porastao na 5,7 % BDP-a, čime je premašio ukupni državni deficit od 4,6 %⁵.

Okvir za suradnju EU-a i Ukrajine

06

Suradnja EU-a i Ukrajine dio je europske politike susjedstva i njezine istočne dimenzije – Istočnog partnerstva. Suradnja je najvećim dijelom napredovala zahvaljujući potpisivanju Sporazuma o partnerstvu i suradnji 1994. godine, akcijskom planu EU-a i Ukrajine iz 2005. godine i Programu pridruživanja iz 2009. godine⁶.

07

U ožujku 2007. EU i Ukrajina započeli su pregovore o „novom poboljšanom sporazumu“ (koji se od rujna 2008. naziva Sporazumom o pridruživanju), kojim je zamijenjen Sporazum o partnerstvu i suradnji. Pregovori su zaključeni u prosincu 2011. godine te je Sporazum parafiran. U okviru priprema za potpisivanje Sporazuma na 16. sastanku na vrhu EU-a i Ukrajine u veljači 2013. godine Ukrajina je potvrdila da je odlučna u postizanju konkretnog napretka u trima područjima: ispravljanju nedostataka u vezi s izborima, rješavanju problema selektivnog provođenja zakona i sprječavanju ponavljanja tog problema u budućnosti te provedbi reformi utvrđenih u Programu pridruživanja. Ukrajina je 21. studenoga 2013. odlučila obustaviti pripreme za potpisivanje Sporazuma o pridruživanju. Takav iznenađan obrat potaknuo je masovne prosvjede na Majdanu s ciljem izražavanja potpore političkom pridruživanju EU-u i gospodarskoj integraciji u EU. Nakon događaja na Majdanu EU i Ukrajina potpisali su političke odredbe Sporazuma o pridruživanju 21. ožujka 2014., a 27. lipnja 2014. potpisane su preostale odredbe⁷. Sporazumom se predviđa poboljšanje odnosa između EU-a i Ukrajine u svim područjima suradnje te se iznosi plan reforme koji se temelji na sveobuhvatnom programu usklađivanja ukrajinskog zakonodavstva s propisima EU-a.

- 5 Izvješće MMF-a za Ukrajinu br. 15/69, „Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report“ (Ukrajina. Zahtjev za prošireni aranžman u okviru proširenog fonda i otkazivanje *stand-by* aranžmana – izvješće o ocjeni), Međunarodni monetarni fond, ožujak 2015.
- 6 Program pridruživanja iz 2009. ažuriran je 2011., 2013. i 2015.
- 7 Do sredine travnja 2016. ukrajinski parlament (Verhovna Rada) ratificirao je Sporazum o pridruživanju, Europski parlament izrazio je suglasnost za zaključenje sporazuma te je sporazum ratificiralo i 27 država članica (Nizozemska još nije donijela konačnu odluku o ratifikaciji zbog negativnog ishoda državnog referenduma). Dijelovi Sporazuma o pridruživanju privremeno se primjenjuju.

Financijska pomoć EU-a

08

Financijska pomoć, pružena u obliku bespovratnih sredstava s ciljem potpore Ukrajini u provedbi akcijskog plana, uglavnom se pružala iz Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (ENPI)⁸, koji je 2014. godine zamijenjen Europskim instrumentom za susjedstvo (ENI)⁹. Program bilateralne pomoći koja je Ukrajini pružena iz ENPI-ja izrađen je na temelju strateškog dokumenta za Ukrajinu za razdoblje 2007. – 2013. i dvaju nacionalnih okvirnih programa (za razdoblja 2007. – 2010. i 2011. – 2013.). Zbog teškog stanja otad nije najavljen nijedan novi strateški dokument za Ukrajinu ili nacionalni okvirni program. U dodjeli većine pomoći iz ENPI-ja i ENI-ja (65 %) primijenjen je pristup sektorske proračunske potpore. Ukrajina je također primila bespovratna sredstva EU-a iz Instrumenta za suradnju u području nuklearne sigurnosti i Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru.

09

EU je Ukrajini uz bespovratna sredstva pružio i makrofinancijsku pomoć (MFP), odnosno zajmove koji se isplaćuju u nekoliko obroka („tranše”) nakon što se ispune uvjeti povezani s makroekonomskim stanjem i sektorskim reformama. U **tablici 1.** prikazana je raspodjela financijske pomoći koju je EU pružio Ukrajini u obliku bespovratnih sredstava i zajmova tijekom razdoblja 2007. – 2015.

- 8 Uredba (EZ) br. 1638/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2006. o utvrđivanju općih odredbi o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (SL L 310, 9.11.2006., str. 1.).
- 9 Uredba (EU) br. 232/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo (SL L 77, 15.3.2014., str. 27.).

Tablica 1.

Bilateralna pomoć koju je EU pružio Ukrajini u razdoblju 2007. – 2015. po instrumentima (u milijunima eura)

	Ukupan iznos dodijeljenih sredstava ¹	
	Iznos	Udio
Ukupna pomoć EU-a Ukrajini (uključujući MFP)	5 019	100 %
Ukupan iznos bespovratnih sredstava	1 609	32 %
ENPI/ENI ²	1 330	27 %
od toga		
Proračunska potpora ^{3,4}	794	16 %
Ostala bespovratna sredstva u okviru ENPI-ja/ENI-ja	536	11 %
Instrument za doprinos stabilnosti i miru	54	1 %
Instrument za suradnju u području nuklearne sigurnosti	225	4 %
Ukupan iznos zajmova u okviru makrofinancijske pomoći (MFP)	3 410	68 %
MFP I.	610	12 %
MFP II.	1 000	20 %
MFP III.	1 800	36 %

1 Podatci se odnose na razdoblje do 30. studenoga 2015.

2 Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo / Europski instrument za susjedstvo.

3 Uključuje ugovor za izgradnju države.

4 Ne uključuje 29 milijuna eura sredstava dodijeljenih za dopunske mjere (tehnička pomoć).

10

U ožujku 2014. Komisija je najavila okvirni paket financijske potpore Ukrajini u iznosu od 11,2 milijarde eura koji uključuje do 8 milijardi eura zajmova EIB-a (Europska investicijska banka) i EBRD-a (Europska banka za obnovu i razvoj) za razdoblje 2014. – 2020. s ciljem potpore provedbi procesa reforme (vidi odlomke 17. i 18.).

Poseban kontekst pomoći EU-a Ukrajini

Suradnja EU-a i Ukrajine otežana je nestabilnim političkim, gospodarskim i administrativnim stanjem

Dijalog EU-a i Ukrajine ojačan je pregovorima o Sporazumu o pridruživanju

11

Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom dijalog EU-a i Ukrajine odvijao se u široko strukturiranom okviru koji se sastojao od pregovora i zatim privremene primjene Sporazuma o pridruživanju. Trenutačni naponi u suradnji EU-a i Ukrajine temelje se na Sporazumu o pridruživanju koji je potpisan 2014. i inačici Programa pridruživanja iz 2015. O suradnji na visokoj razini raspravljalo se na godišnjim sastancima na vrhu EU-a i Ukrajine te sastancima Vijeća za suradnju/pridruživanje EU-a i Ukrajine. Radi pružanja potpore Vijeću za suradnju/pridruživanje osnovan je Odbor za suradnju/pridruživanje EU-a i Ukrajine te sedam pododbora zaduženih za praćenje napretka u provedbi akcijskog plana i Programa pridruživanja¹⁰. Procesu dijaloga doprinijeli su i posjeti povjerenika Komisije i viših dužnosnika. Upravljanje javnim financijama, borba protiv korupcije i energija službeno su uključeni među područja obuhvaćena procesom dijaloga.

Dijalog EU-a i Ukrajine i napredak u provedbi reformi usporeni su političkom i administrativnom nestabilnošću

12

Politička nestabilnost u Ukrajini imala je snažan utjecaj na suradnju EU-a i Ukrajine i uporabu pomoći EU-a. U razdoblju 2004. – 2014. u Ukrajini je došlo do triju važnih političkih promjena (vidi odlomak 2.), koje su dovele do velikih promjena u političkom usmjerenju zemlje, posebno u pogledu europskih težnji. Te su promjene u velikoj mjeri utjecale na zakonodavstvo, primjerice povlačenjem dogovorenog zakonodavstva i poništenjem njegovih izmjena, kao i na stabilnost javne uprave, posebno na srednjim i višim rukovodećim razinama.

13

Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom bilo je nekoliko pokušaja restrukturiranja ukrajinske javne uprave (primjerice tijekom 2010. i 2011.). Do 2014. godine proces restrukturiranja bio je otežan nedostatkom političke volje za usklađivanjem sa standardima EU-a u području upravljanja. Taj se proces nije provodio na djelotvoran način te je utjecao na provedbu programa EU-a na terenu. Utvrdili smo da je u vrijeme revizije vladala snažna politička predanost reformi javne uprave. Međutim, rotacija srednjeg i višeg rukovodstva ugrožavala je reforme kojima je pružena potpora EU-a i održivost rezultata, dok su niske plaće predstavljale mogući poticaj na korupciju.

10 U vrijeme revizije bilo je u tijeku osnivanje novih tijela za suradnju predviđenih Programom pridruživanja.

14

Ustanovili smo da je nakon prosvjeda na Majdanu suradnja napredovala u nizu područja u kojima je oslabila tijekom razdoblja 2007. – 2013. (npr. reforma javne nabave i reorganizacija energetskega sektora). Međutim, gospodarski i geopolitički izazovi s kojima se Ukrajina suočavala snažno su utjecali na vladine prioritete i aktivnosti javnih službi.

Komisija od 2010. sve češće ističe rizike povezane s oligarhijskim sustavom

15

Utvrđili smo da Komisija od 2010. otvorenije upućuje na rizike povezane s oligarhijskim sustavom u Ukrajini, poput nefunkcionalne javne uprave, korupcije koja djeluje „odozgo prema dolje” i uporabe javnih financijskih sredstava za ostvarivanje privatnih ciljeva¹¹. Komisija je procijenila rizik od sukoba interesa na svim razinama ukrajinske uprave vrlo visokim te nastojala ublažiti taj rizik službenim dijalogom i obustavom proračunske potpore. Nada se polagala i u provedbu strategija za reformu upravljanja javnim financijama (2013.) i borbu protiv korupcije (2014.)¹². Kad je riječ o posebnom pitanju privatizacije, proračunska potpora EU-a i programi makrofinancijske pomoći nisu uključivali uvjete kojima bi se jamčilo da će privatizacija ubuduće biti transparentna i poštena. Međutim, Komisija je podržala ciljeve privatizacije koje je utvrdio MMF (Međunarodni monetarni fond) upućivanjem na provedbu programa MMF-a u uvjetima za makrofinancijsku pomoć.

16

Od početka 2015. pravnim se inicijativama nastojala suzbiti kontrola oligarha nad ukrajinskom politikom i gospodarstvom. Međutim, razina rizika i dalje je visoka (vidi **okvir 1.**), a konkretni rezultati i dalje su lošiji od očekivanih (vidi odlomak 63.).

11 Izvješća o upravljanju vanjskom pomoći, 2010., 2011. i 2012. (nije javno dostupno).

12 Okvir Europske komisije za upravljanje rizicima za Ukrajinu, Registar rizika 2012. – 2014. (nije javno dostupno).

Okvir 1.

Pokretanje kampanje ukrajinskih vlasti protiv oligarhije

Tijekom 2015. ukrajinska vlada pokrenula je kampanju u skladu sa zahtjevima EU-a kako bi se umanjila moć koju oligarsi imaju nad gospodarskim i političkim sustavom u zemlji. U okviru te inicijative pokrenute su razne istrage i kazneni postupci te se započelo s provjerom imovine nekih oligarha, posebno u energetskega sektoru. Međutim, te su se mjere provodile povremeno i bile su kontroverzne, a naišle su i na snažan otpor bivših i trenutačnih oligarha. Neki su oligarsi preuzeli inicijativu i predložili reforme u Ukrajini¹³.

13 Primjerice, Agencija za modernizaciju Ukrajine, nevladina organizacija sa sjedištem u Beču koju financiraju ukrajinski oligarsi koji djeluju u energetskega sektoru, osnovana je u ožujku 2015. kako bi predstavila vlastiti i zaseban akcijski plan za modernizaciju Ukrajine i osnovala fond za obnovu. Agencija je zaposlila pojedince koji su prije toga imali istaknutu ulogu na razini EU-a i država članica. Budući da su aktivnosti Agencije uglavnom preslika aktivnosti ukrajinske vlade i EU-a, postoji rizik od toga da ih se zamijeni za službenu pomoć EU-a Ukrajini.

Odgovor EU-a na krizu u Ukrajini 2014. stigao je brzo, ali bio je tek rješenje u nuždi

Financijski paket Komisije iz ožujka 2014. uglavnom se sastojao od potencijalnih zajmova

17

Komisija je 5. ožujka 2014. najavila okvirni financijski paket u iznosu od 11,2 milijarde eura za razdoblje 2014. – 2020. (vidi **tablicu 2.**) s ciljem doprinosa stabilizaciji gospodarskog i financijskog stanja u Ukrajini, pomoći u postupku tranzicije, poticanja političkih i gospodarskih reformi te potpore uključivom razvoju¹⁴. S obzirom na hitnost stanja, Komisija je taj financijski paket u vrijeme njegove političke najave (5. ožujka 2014.) izradila bez sveobuhvatne analize načina na koji je pomoć bila izračunana ili dogovora o suradnji s drugim donatorima, a financijski rizici za EU nisu niti uzeti u obzir na odgovarajući način niti su dokumentirani. Analiza i dokumentiranje uslijedili su nakon toga te su priloženi prijedlogu Komisije za zakonodavne akte.

14 Vidi http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14.-219_.hr.htm, a za više pojedinosti vidi http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14.-159_.en.htm.

Tablica 2.

Pomoć EU-a Ukrajini – okvirni financijski paket za razdoblje 2014. – 2020. najavljen 5. ožujka 2014.

Izvor financiranja	Okvirni iznosi (u milijunima eura)
I. EUROPSKA KOMISIJA (2014. – 2020.)	
I.1. Ukupna razvojna pomoć (bespovratna sredstva)	1 565
Bilateralna dodjela (uglavnom Europski instrument za susjedstvo):	
– Godišnji akcijski program za 2014.	140 – 200
– Godišnji akcijski programi (prosjeck) za razdoblje 2015. – 2020.	780
– Krovni program („više za više“) za razdoblje 2015. – 2020.	240 – 300
Fond za poticanje ulaganja u susjedstvo	200 – 250
Instrument za doprinos stabilnosti i miru	20
Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP)	15
I.2. Makrofinancijska pomoć (zajmovi) ¹	1 610
II. MEĐUNARODNE FINANCIJSKE INSTITUCIJE	
EIB	do 3 000
EBRD	5 000
SVEUKUPNO	11 175

1 Usto je 2015. odobren novi zajam u okviru MFP-a (MFP III.) u iznosu od 1,8 milijardi eura.

18

Financijski paket iz ožujka 2014. sastojao se najvećim dijelom (71,5 %) od potencijalnih zajmova Ukrajini iz EIB-a i EBRD-a. Nije sigurno da će se predviđena sredstva iz EIB-a i EBRD-a isplatiti u cijelosti¹⁵. Vrijednost bespovratnih sredstava u okviru financijskog paketa porasla je na otprilike 220 milijuna eura godišnje do 2020. godine, dok je u razdoblju 2007. – 2013. iznosila otprilike 140 milijuna eura godišnje. Međutim, bespovratna sredstva u okviru krovnog programa (koja se temelje na načelu „više za više“) nisu zajamčena jer njihova dodjela ovisi o dokazivanju napretka u pogledu jačanja demokracije i poštovanja ljudskih prava. S druge strane, isplate u okviru MFP-a (2,21 milijarda eura od 3,41 milijarde eura) već su prekoračile okvirni iznos iz financijskog paketa najavljenog u ožujku 2014. Utvrdili smo da je instrument makrofinancijske pomoći kojim je upravljala Komisija bio najdjelotvornije sredstvo za brzu isplatu potpore koja je bila obećana Ukrajini kako bi mogla riješiti teško financijsko stanje (vidi odlomak 43.).

Komisija se služila posebnim mjerama kako bi brzo riješila krizu u Ukrajini

19

Politika EU-a prema Ukrajini temelji se na nizu strateških dokumenata kojima se utvrđuju glavni ciljevi i prioritete te kojima se politiku EU-a nastoji učiniti dosljednom i djelotvornom. Međutim, ti strateški dokumenti nisu osmišljeni radi pružanja smjernica pri donošenju politika u kriznom stanju kao što je bilo stanje u kojem se Ukrajina našla u studenome 2013. Komisija se s radikalnim promjenama morala nositi brzo i bez prethodno definirane strategije.

20

Zbog krize je obustavljen postupak izrade višegodišnjih programa za Ukrajinu. Komisija za dodjelu pomoći za 2014. i 2015. godinu nije mogla upotrijebiti svoj uobičajeni okvir za jedinstvenu potporu u kojemu se navode prioritetni sektori na višegodišnjoj osnovi. U skladu s odredbama uredbe¹⁶ Komisija je pomoć pružala u obliku godišnjih posebnih mjera.

15 Vrijednost zajmova za financiranje projekata koje je EIB ugovorio od 2014. godine iznosi otprilike 940 milijuna eura, a vrijednost zajmova koje je EBRD ugovorio u tom razdoblju iznosi otprilike 870 milijuna eura (okvirni iznosi do kraja srpnja 2015.).

16 Članak 2. stavci 1. i 5. Uredbe (EU) br. 236/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja (SL L 77, 15.3.2014., str. 95.).

EU je uspostavio *ad hoc* strukture za upravljanje povećanim brojem svojih aktivnosti u Ukrajini

21

Usporedno sa znatnim povećanjem pomoći koju je EU pružio Ukrajini 2014. godine, EU je istodobno osnovao nova tijela tražeći dodatno stručno znanje radi pružanja savjeta Ukrajini o procesu reforme. Dvije su najvažnije inicijative Skupina Komisije za podršku Ukrajini i savjetodavna misija EU-a za reformu sektora civilne sigurnosti u Ukrajini (EUAM)¹⁷. Skupina za podršku Ukrajini i EUAM znatno doprinose boljoj suradnji EU-a i Ukrajine. Te dvije skupine pružaju stručno znanje u ciljanim sektorima u kojima pomoć već pruža delegacija EU-a. Utvrdili smo da je zbog toga postojao rizik od preklapanja s aktivnostima delegacije EU-a i nejasnoća za ukrajinske vlasti, posebno u području borbe protiv korupcije, koje je u nadležnosti svih triju strana. Komisija je 2015. godine poduzela mjere kako bi otklonila taj rizik¹⁸.

22

Kako bi osigurala uporabu povećanog iznosa financijskih sredstava EU-a, Komisija je u lipnju 2014. planirala osnovati s ukrajinskim vlastima i zajedničko, neovisno tijelo radi istraživanja slučajeva prijevara i korupcije¹⁹. Do kraja 2015. godine to zajedničko tijelo još nije bilo uspostavljeno.

Donatori su poboljšali svoju koordinaciju kao odgovor na nedostatke ukrajinske vlade u tom području

Ukrajinska vlada nije dobro koordinirala donatore

23

Ukrajinske vlasti loše su upravljale koordinacijom donatora. Komunikacija među ministarstvima bila je loša, nije bilo sugovornika s ukrajinske strane, a odgovornosti nisu bile jasno raspodijeljene. Protok financijskih informacija o vanjskoj pomoći između ukrajinske vlade i donatora kritički je ocijenjen i u okviru ocjena javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA) iz 2006. i 2011. godine (vidi odlomak 46.). Iako je ukrajinska vlada pokušala centralizirati koordinaciju donatora u razdoblju 2008. – 2009., ovlasti nisu jasno raspodijeljene te je brzo došlo do promjene u političkoj podršci, zbog čega je ta inicijativa bila neuspješna.

- 17 EUAM je civilna misija u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP) koja nema izvršne ovlasti i kojom se pružaju podrška, savjeti i mentorstvo ukrajinskim političkim i institucijskim dionicima u pogledu reforme sektora civilne sigurnosti na strateškoj razini.
- 18 Primjerice, kako bi se ograničila preklapanja, pronađeno je privremeno rješenje u skladu s kojim je EUAM radio na uspostavi ureda za borbu protiv korupcije, dok bi se Skupina za podršku Ukrajini bavila reformama za borbu protiv korupcije na razini ministarstva pravosuđa.
- 19 Memo od 25. lipnja 2014. o potpori koju Europska unija pruža Ukrajini http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14.-279_en.htm.

24

Od 2014. godine ministarstvo gospodarskog razvoja i trgovine poduzelo je niz mjera za koordinaciju donatora, ali ishodi i održivost tih mjera zasad su nesigurni²⁰. Proces izrade zakona o međunarodnoj tehničkoj pomoći počeo je 2012. godine, no od 2014. je obustavljen.

Zajednica donatora poboljšala je svoju unutarnju koordinaciju od 2014.

25

Sve veća uključenost donatora u Ukrajini sa sobom nosi dodatne izazove u pogledu koordinacije unutar zajednice donatora, kao i pritisak na već oslabljenu apsorpcijsku sposobnost na terenu. Od 2014. Komisija se često sastaje s drugim većim donatorima. Zajedno su izradili i ažuriraju plan pomoći Ukrajini. Primijetili smo da je iz plana donatora vidljivo da postoje usporedne aktivnosti, kao što su projekti EU-a i USAID-a (Američka agencija za međunarodni razvoj) u području pravosuđa. Iako Komisija ne sudjeluje u fondu EBRD-a s više donatora, postoje mehanizmi s pomoću kojih EBRD može koordinirati svoje odluke o projektima i programima s relevantnim službama Komisije.

20 U vrijeme revizije još nisu bile dodijeljene ovlasti za koordinaciju donatora te unutar ukrajinske vlade još nije bila donesena jasna politika za koordinaciju donatora. Sastanak na visokoj razini u svrhu koordinacije međunarodne podrške Ukrajini (s predstavnicima iz nekoliko zemalja donatora, EU-a, drugim ključnim međunarodnim institucijama i donatorskim organizacijama) održan je 8. srpnja 2014. godine u Bruxellesu. U jesen 2014. sazvana je konferencija donatora i ulagača radi ispitivanja provedbe Plana za gospodarski oporavak i rast Ukrajine za razdoblje 2014. – 2016. U travnju 2015. godine zamijenjena je međunarodnom konferencijom za podršku Ukrajini za zajednicu donatora/poduzetnika i civilno društvo.

Opseg revizije i revizijski pristup

26

Ispitali smo je li se u razdoblju 2007. – 2015. pomoći koju su pružili Komisija²¹ i ESVD, koja se u nastavku naziva pomoć EU-a²², djelotvorno pružila potpora preoblikovanju Ukrajine u državu s dobrim upravljanjem. Usmjerali smo se na područje upravljanja javnim financijama i borbu protiv korupcije, kao i na sektor plina i energetske učinkovitost. Ta su područja posebno važna za proces reforme u Ukrajini te je u njima pružena znatna pomoć EU-a. Cilj je bio poboljšati upravljanje promicanjem primjene međunarodnih standarda i najbolje prakse²³.

27

Opsegom revizije obuhvaćena je cjelokupna proračunska potpora EU-a u okviru ENPI-ja i ENI-ja te programi makrofinancijske pomoći pokrenuti od 2007. godine, kao i instrumenti iz financijskog paketa koji je Komisija pokrenula 2014. godine kao odgovor na krizno stanje u Ukrajini. Popis ispitanih programa naveden je u **prilogu**.

28

Reviziju smo proveli u razdoblju od lipnja 2014. do prosinca 2015. Revizija je bila usmjerena na sljedeće:

- djelotvornost pomoći EU-a Ukrajini u poboljšanju upravljanja javnim financijama i borbi protiv korupcije
- djelotvornost pomoći EU-a Ukrajini u poboljšanju upravljanja u sektoru plina i povećanju sigurnosti opskrbe EU-a plinom.

29

Revizija se temeljila na razgovorima i razmjeni dopisa s Komisijom, ESVD-om i delegacijom EU-a u Ukrajini, ukrajinskim vlastima i agencijama, organizacijama civilnog društva (OCD), državama članicama EU-a²⁴, međunarodnim financijskim institucijama i Međunarodnom agencijom za energiju, kao i pregledu dokumentacije, uključujući političke i strateške dokumente i druga relevantna izvješća skupina za strateško promišljanje i organizacija civilnog društva. Revizija je usto uključivala jednodnevni posjet Kijevu u ožujku 2015.

- 21 Najvećim dijelom glavne uprave nadležne za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, gospodarske i financijske poslove te energetiku.
- 22 Do kraja 2010. godine Europska komisija bila je zadužena za osmišljavanje pristupa u okviru europske politike susjedstva i zatim za izradu programa i pružanje pomoći, kao i za cjelokupan okvir za suradnju u okviru europske politike susjedstva. U prosincu 2010. godine osnovan je ESVD, koji je preuzeo dužnost osmišljavanja politike i cjelokupnog okvira za suradnju, dok su ESVD i Komisija dijelili odgovornosti izrade programa pomoći. Pružanje pomoći i dalje je u nadležnosti Komisije.
- 23 Primjerice, u području upravljanja javnim financijama primjena standarda i metoda INTOSAI-ja, usklađivanje s međunarodnim standardima za javnu unutarnju kontrolu te rad na usklađivanju s pravnom stečevinom EU-a u području javne nabave. U području borbe protiv korupcije primjer je ratifikacija i provedba Konvencije UN-a protiv korupcije i Kaznenopravne konvencije Vijeća Europe o korupciji.
- 24 Francuska, Italija, Mađarska, Slovenija i Švedska.

Dio I. – Djelotvornost pomoći EU-a Ukrajini u poboljšanju upravljanja javnim financijama i borbi protiv korupcije

30

Ispitali smo jesu li dijalogom EU-a i Ukrajine djelotvorno pronađena rješenja za pitanja upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije, je li pomoć EU-a osmišljena i praćena na način da djelotvorno doprinosi poboljšanju upravljanja javnim financijama i borbi protiv korupcije te je li dovela do konkretnih i održivih rezultata u tim područjima. Glavni dokumentirani dokazi koje smo upotrijebili za nalaze, i o kojima smo razgovarali sa subjektima nad kojima je provedena revizija, bili su unutarnji izvori poput izvješća Komisije o unutarnjem upravljanju: izvješća o praćenju, godišnja izvješća o napretku i izvješća o usklađenosti, kao i vanjski izvori poput izvješća o javnim rashodima i financijskoj odgovornosti, izvješća o inicijativi SIGMA te izvješća OECD-a i organizacija civilnog društva.

Dijalog EU-a i Ukrajine o upravljanju javnim financijama znatno se poboljšao od 2013., a dijalog o borbi protiv korupcije poboljšao se od 2011.

Dijalog EU-a i Ukrajine o upravljanju javnim financijama: fragmentiran pristup bez uvjerljive strategije za reformu upravljanja javnim financijama do 2013.

31

Upravljanje javnim financijama i borba protiv korupcije službeno su uključeni u strukturu dijaloga (vidi odlomak 11.). Međutim, upravljanje javnim financijama nije posvećeno mnogo pozornosti u okviru dijaloga EU-a i Ukrajine. Ključni dokumenti za dijalog EU-a i Ukrajine bili su usmjereni samo na ograničen broj elemenata upravljanja javnim financijama²⁵. Upravljanje javnim financijama i borba protiv korupcije jedva su se spominjali u strateškom dokumentu za Ukrajinu za razdoblje 2007. – 2013. i dvama nacionalnim okvirnim programima (za razdoblje 2007. – 2010. i 2011. – 2013.).

32

U evaluaciji provedenoj 2010. godine u vezi sa suradnjom Europske komisije s Ukrajinom²⁶ izrazito se kritizira način na koji je pitanje upravljanja javnim financijama riješeno u Ukrajini, uz napomenu da nije bilo okvira za detaljan politički dijalog s vladom Ukrajine o pitanjima upravljanja javnim financijama. Nije postojao poseban pododbor koji bi bio posvećen upravljanju javnim financijama u cjelini. O sastavnim dijelovima upravljanja javnim financijama (npr. revizija, financijska kontrola i javna nabava) raspravljalo se u raznim relevantnim pododborima. U evaluaciji se ni zajedničke skupine za praćenje, osnovane radi procjene napretka u provedbi programa sektorske proračunske potpore, ni pododbor za gospodarska i društvena pitanja, financije i statistiku, koji se sastajao samo jedanput godišnje i obrađivao vrlo širok spektar tema, nisu smatrali prikladnom ili dovoljnom strukturom u tu svrhu²⁷.

25 Odabrani elementi upravljanja javnim financijama bili su javna nabava, oporezivanje i, u znatno manjoj mjeri, unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru, vanjska revizija i planiranje proračuna.

26 „Evaluation of the European Commission’s Cooperation with Ukraine” (Evaluacija suradnje Europske komisije s Ukrajinom), evaluacija koju je za Europsku komisiju provelo poduzeće Analysis for Economic Decisions (ADE), prosinac 2010.

27 Ibid, str. 87.

33

Jedno od stalnih pitanja bilo je nepostojanje uvjerljive strategije za reformu upravljanja javnim financijama. Vlada Ukrajine donijela je 2007. strategiju upravljanja javnim financijama koju je Svjetska banka pomogla pripremiti. Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom EU je predložio program proračunske potpore u okviru upravljanja javnim financijama, i to 2007. i 2010. Oba su prijedloga otkazana jer se očekivalo da će projekt Svjetske banke u vrijednosti od 50 milijuna američkih dolara, koji je pokrenut u siječnju 2008., dovoljno detaljno obuhvatiti pitanja upravljanja javnim financijama. Međutim, projektom Svjetske banke za modernizaciju javnih financija nisu ostvareni utvrđeni ciljevi²⁸. Od 2010. nedostaci ukrajinske strategije za upravljanje javnim financijama istaknuti su u nekoliko ključnih studija i evaluacija²⁹.

34

Kao odgovor na te kritike, EU je od 2011. postao izravniji u svojim zahtjevima za reformu upravljanja javnim financijama³⁰. Ministarstvo financija osnovalo je 2012. radnu skupinu za upravljanje javnim financijama kako bi se izradila strategija reforme kojom se omogućuje ponovno dobivanje proračunske potpore koja je obustavljena 2011. zbog slabog napretka u području upravljanja javnim financijama, posebno u području javne nabave. Komisija je, posebno uz pomoć delegacije EU-a u Kijevu, uvelike pomogla ministarstvu financija da osmisli prihvatljivu strategiju za reformu upravljanja javnim financijama i akcijski plan prije sastanka na vrhu u Vilniusu 2013.

Dijalog EU-a i Ukrajine o borbi protiv korupcije: spor početak, ograničen napredak unatoč naporima EU-a tijekom većeg dijela razdoblja obuhvaćenog revizijom i novi zamah nakon događaja na Majdanu

35

Borba protiv korupcije spominjala se u akcijskim planovima povezanim sa Sporazumom o partnerstvu i suradnji EU-a i Ukrajine iz 1994. te je bila uključena u dijalog s Ukrajinom. Nakon narančaste revolucije 2004. Ukrajina je pokušala potaknuti borbu protiv korupcije izradom novog okvira na temelju analiza i preporuka međunarodnih organizacija. EU je od Ukrajine zatražio da se pridruži Skupini država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe i provede njezine preporuke te da ratificira konvencije UN-a protiv korupcije. Ukrajina je postala članicom GRECO-a 2006. te je ratificirala konvencije UN-a 2009. Provedba međunarodnih preporuka napredovala je sporo do 2010.³¹.

36

U prosincu 2010. godine novoizabrani ukrajinski parlament ukinuo je paket zakonodavstva protiv korupcije i druge mjere koje su bile donesene 2009., ali nikad nisu provedene. Kao odgovor na to, EU je od 2011. godine uključio ciljeve koji se odnose na zakonodavstvo protiv korupcije i tijela za borbu protiv korupcije u Akcijski plan za liberalizaciju viznog režima.

28 U konačnoj analizi projekta iz 2015. godine daje se „nezadovoljavajuća“ ocjena ukupnog ishoda: „Ishod: relevantnost ciljeva ocjenjuje se kao solidna s obzirom na vladin plan za reformu upravljanja javnim financijama. Relevantnost strukture ocjenjuje se kao umjerena s obzirom na to da nije jasno uzimaju li planirane aktivnosti projekta u obzir cilj transparentnosti. Postizanje cilja jačanja upravljanja javnim financijama u pogledu operativne učinkovitosti bilo je umjereno. Postizanje cilja jačanja upravljanja javnim financijama u pogledu operativne transparentnosti bilo je zanemarivo. Učinkovitost je ocijenjena kao umjerena. Te ocjene upućuju na velike nedostatke u pripremi i provedbi projekta te je stoga ocjena ishoda nezadovoljavajuća.“ (Vidi <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 U preispitivanju u okviru inicijative SIGMA objavljenom 2011. godine napominje se da je strategija bila uglavnom usmjerena na ciljeve projekta Svjetske banke za modernizaciju javnih financija, dok su druga područja upravljanja javnim financijama pokrivena površno. U studiji o pitanjima upravljanja javnim financijama u odabranim zemljama u regiji europskog susjedstva i u evaluaciji suradnje Europske komisije s Ukrajinom iz 2010. također je kritiziran opseg strategije.

30 Nakon sastanka na vrhu održanog 19. prosinca 2011. povjerenik Komisije za proširenje i europsko susjedstvo dao je prvom zamjeniku premijera Ukrajine neslužbeni dokument sa zahtjevima za upravljanje javnim financijama kako bi ga predložio u okviru proračunske potpore. Zahtjevi su obuhvaćali osnivanje radne skupine za upravljanje javnim financijama, uspostavu strategije za reformu upravljanja javnim financijama i razradu akcijskog plana za upravljanje javnim financijama.

37

Nakon revolucije na Majdanu EU je poduzeo daljnje mjere kako bi poboljšao svoje preporuke za borbu protiv korupcije. Nakon potpisivanja Sporazuma o pridruživanju 2014., u Programu pridruživanja između EU-a i Ukrajine iz 2015. navedeni su konkretniji kratkoročni prioriteti, osobito provedba zakonskog paketa za borbu protiv korupcije donesenog 14. listopada 2014. te osnivanje i jamčenje djelotvornosti Državnog ureda za borbu protiv korupcije i Državne agencije za sprječavanje korupcije. Organizacije civilnog društva bile su u većoj mjeri uključene u postupak dijaloga jer su se smatrale ključnim elementom u ublažavanju rizika od zaustavljanja reformi za borbu protiv korupcije.

Načinom na koji je osmišljena pomoć omogućena je brza isplata, ali nisu uvijek u dovoljnoj mjeri uzete u obzir reforme koje je potrebno postići

Uvjeti za upravljanje javnim financijama i borbu protiv korupcije koji su bili uključeni u programe proračunske potpore i makrofinancijsku pomoć imali su nekoliko nedostataka

38

Reforma upravljanja javnim financijama dio je općih uvjeta za proračunsku potporu³² koji se moraju ispuniti prije bilo kakve isplate sredstava. Ti opći uvjeti jedini su uvjet koji je potreban za fiksne „tranše“. Pozitivna ocjena upravljanja javnim financijama ovisi o zadovoljavajućem napretku u provedbi strategije za reformu upravljanja javnim financijama³³. Međutim, financijski sporazumi za programe proračunske potpore u Ukrajini nisu uvijek bili jasni u pogledu toga koji koraci, na temelju konkretnih ključnih etapa ili ishoda, čine potrebnu razinu „zadovoljavajućeg napretka“³⁴.

39

Osim općeg uvjeta upravljanja javnim financijama za isplatu svih tranši te projekata upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije, neki programi uključivali su posebne pokazatelje upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije za isplatu promjenjivih tranši. Pokazatelji su činili znatan udio (ukupno 10 % – 20 %) relevantnih promjenjivih tranši. Relativno neznatna stopa ispunjavanja uvjeta za te posebne pokazatelje odražavala je ograničenu dodanu vrijednost tog pristupa u postupku reforme upravljanja javnim financijama (vidi odlomak 50.).

31 Vidi OECD, Antikorupcijska mreža za istočnu Europu i središnju Aziju, Istanbulski akcijski plan za borbu protiv korupcije, „Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report“ (Drugi krug praćenja, Ukrajina, Izvješće o praćenju), prosinac 2010. g. (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Programi sektorske proračunske potpore obično su kombinacija fiksnih i promjenjivih obroka (tranše). Fiksne tranše povezane su s ispunjavanjem općih uvjeta, a promjenjive tranše dodatno su povezane s napretkom na temelju posebnih pokazatelja. Opći uvjeti primjenjuju se na isplatu svih tranši i obuhvaćaju nacionalne/sektorske politike i reforme („javne politike“), stabilan makroekonomski okvir, upravljanje javnim financijama, a od 2012. transparentnost i nadzor nad proračunom.

33 Primjerice, program proračunske potpore za upravljanje granicama uključuje uvjet kojim se samo zahtijeva „postupno poboljšanje razvoja MTFF-a (srednjoročni fiskalni okvir)“, a program proračunske potpore za energiju II. iz 2012. također uključuje veoma opsežan uvjet za upravljanje javnim financijama – spominje se neodređen program za poboljšanje upravljanja javnim financijama.

34 Vidi također tematsko izvješće Suda br. 11/2010 „Upravljanje Komisije općom proračunskom potporom u zemljama AKP-a, Latinske Amerike i Azije“ (<http://eca.europa.eu>).

40

U okviru programa makrofinancijske pomoći sporazumi o financiranju ne dopuštaju Komisiji da isplati obroke razmjerno stupnju usklađenosti s uvjetima određenima u programu. Stoga se u pogledu formulacije uvjeta i mjere u kojoj se oni smatraju ispunjenima ostavlja određen prostor za slobodnu prosudbu. Međutim, pokazalo se da je taj prostor u nekim slučajevima prevelik (vidi **okvir 2.**):

Okvir 2.

Fleksibilnost u utvrđivanju uvjeta za MFP i procjeni njihove ispunjenosti

- Neki uvjeti u vezi s upravljanjem javnim financijama dogovoreni za MFP I. iz 2013. bili su formulirani općenito te je stoga postojao znatan prostor za slobodnu prosudbu u pogledu procjene mjere u kojoj su oni ispunjeni³⁵ (to se također odnosi na uvjete za MFP I. povezane s energijom; vidi odlomak 70.).
- Osim toga, svi zajmovi Ukrajini u okviru MFP-a uključuju uvjete kojima se nekoliko poduvjeta spaja u jedan u svrhu procjenjivanja napretka; time postupak procjene može postati složen ako je ispunjen samo jedan dio sveobuhvatnog uvjeta³⁶.
- U slučaju uvjeta za makrofinancijsku pomoć pojmovi koji su se upotrebljavali kako bi se ocijenila razina ispunjenosti uvjeta razlikovali su od programa do programa³⁷ te nije bilo jasnih graničnih točaka za djelomične procjene.

35 Primjeri vrlo općenite formulacije u okviru MFP-a I.: „nastavak napretka u uspostavljanju sustava javne nabave”, „odgovarajuće povećanje broja revizija i njihove kvalitete” i „postizanje znatnog napretka u smjeru jačanja sustava upravljanja PDV-om”.

36 MFP I. druga tranša – 1., 2., 4. uvjet (upravljanje javnim financijama), 11. uvjet (energija); MFP II. 4. uvjet (borba protiv korupcije); MFP III. druga tranša – 5. uvjet (upravljanje javnim financijama), 6. uvjet (borba protiv korupcije) i 8. uvjet (državna poduzeća); MFP III. treća tranša – 7. uvjet (borba protiv korupcije), 13. uvjet (energija), 18. uvjet (trgovina), 19. uvjet (pravosuđe). Ukupno postoji 12 složenih uvjeta, koji čine 17 % svih uvjeta za MFP u Ukrajini.

37 Ispunjeno (MFP I. i II.), trenutačno ispunjeno (MFP I.), uvelike ispunjeno (MFP I. i II.), djelomično ispunjeno – postignut napredak (MFP II.), nije ispunjeno, ali ostvaren dobar napredak (MFP II.).

Sektorska proračunska potpora uglavnom je bila isplaćena na početku razdoblja unatoč relativno lošim rezultatima strukturnih reformi

41

Programi sektorske proračunske potpore uglavnom su bili osmišljeni za isplatu znatnog udjela dodijeljenih sredstava na samom početku programa. Proračunska potpora isplaćena na početku razdoblja, tj. početna fiksna tranša isplaćena u cijelosti i uglavnom bez odgode do 2012. godine zauzimala je udio od 31 % do 49 % potpore (vidi **tablicu 3.**).

42

Iako nije premašivala opće granične vrijednosti koje su predložene smjernicama za proračunsku potporu³⁸, isplata na početku programa sektorske proračunske potpore tijekom razdoblja 2007. – 2010. bila je u suprotnosti sa slabim rezultatima provedbe politike reforme u Ukrajini³⁹ (vidi također *slike 1. i 2.*) i relativno lošim ispunjavanjem uvjeta za promjenjive tranše. Strukturu dvaju najnovijih programa (program za energiju II. i program za regionalni razvoj), koja podrazumijeva manju početnu fiksnu tranšu, u većoj se mjeri uzima u obzir rizik od toga da se visokim fiksnim tranšama može smanjiti poticaj na provedbu reformi koje čine uvjet za isplatu sljedećih, manjih promjenjivih tranši.

- 38 Primjerice, smjernicama za proračunsku potporu predlaže se kombinacija fiksne i promjenjive tranše za sektorsku proračunsku potporu u omjeru 60 % – 40 %, s višim promjenjivim tranšama za zemlje s većim rizikom i lošijim rezultatima provedbe.
- 39 Primjerice, na temelju godišnjih izvješća o napretku, izvješća o upravljanju vanjskom pomoći i analize izvješća o procjeni uspješnosti prije isplate sektorske proračunske potpore.

Tablica 3.

Ukrajina: isplata sektorske proračunske potpore na početku razdoblja (izvorno dodijeljeni iznosi)

Programi ¹	Ukupno	Fiksne tranše	Promjenjive tranše	Fiksne tranše
	u milijunima eura			u %
Energetska učinkovitost (2008.)	63	31	32	49 %
Energija I. (2007.)	82	40	42	49 %
Okoliš (2009.)	35	15	20	43 %
Upravljanje granicama (2010.)	60	25	35	42 %
Promet (2009.)	65	27	38	42 %
Trgovina (2008.)	39	12	27	31 %
Regionalni razvoj (2013.)	50	6,5	43,5	13 %
Energija II. (2012.)	45	5	40	11 %

- 1 Iznosi obuhvaćaju samo proračunsku potporu, a isključuju dopunsku potporu (ukupno 24 milijuna eura u okviru programa za energiju I., trgovinu, energetska učinkovitost i upravljanje granicama).

Izvor: Europska komisija.

Tijekom 2014. i 2015. godine pomoć EU-a osmišljena je isključivo s naglaskom na mogućnost brze isplate

43

Kako bi se riješilo pitanje kritične bilance plaćanja i fiskalnog položaja Ukrajine, financijska pomoć EU-a koja se dodjeljivala od 2014. godine uglavnom se sastojala od brzo odobrenih i isplaćenih bespovratnih sredstava opće proračunske potpore (ugovor za izgradnju države) i zajmova u okviru makrofinancijske pomoći (vidi **tablicu 4.**). U isplatama EU-a Ukrajini sada prevladavaju zajmovi u okviru MFP-a (2,21 milijarda eura isplaćenih sredstava), a u usporedbi s njima svi drugi oblici pomoći EU-a čine se neznatnima, uključujući kumulativnu proračunsku potporu. GU za gospodarske i financijske poslove također dosad nije svjedočio takvom valu zajmova u okviru MFP-a Ukrajini, koji znatno premašuje njegove ukupne kumulativne isplate MFP-a u razdoblju 2002. – 2014.

44

Isplata zajma Ukrajini u okviru MFP-a II. na početku razdoblja, zajedno s manje strogim uvjetima nego u slučaju MFP-a I., bila je odgovor na rizik od financijskog i, naposljetku, političkog kolapsa. Slično tomu, Komisija je u lipnju 2014. godine, u roku od jednog mjeseca nakon potpisivanja, isplatila 250 milijuna eura ili 70 % ugovora za izgradnju države⁴⁰, ostavljajući 105 milijuna eura (30 % ukupnog iznosa) za promjenu tranšu s relativno velikim brojem uvjeta (8 uvjeta i 29 pokazatelja).

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

Tablica 4.

Ukrajina: brza isplata u okviru MFP-a i ugovora za izgradnju države 2014. i 2015. (stanje 31. 12. 2015.)

Potpora	Programi (godina potpisivanja)	Ukupno	Isplaćeno 2014.	Isplaćeno 2015.	preostalo
Zajmovi u okviru makrofinancijske pomoći	MFP I. (2013.)	610	360	250	0
	MFP II. (2014.)	1 000	1 000	—	0
	MFP III. (2015.)	1 800	—	600	1 200
	Ukupno za MFP	3 410	1 360	850	1 200
Proračunska potpora	Ugovor za izgradnju države (2014.)	355	250	0	105
Sveukupno		3 765	1 610	850	1 305

Izvor: Europska komisija.

Poboljšalo se praćenje uporabe pomoći EU-a

EU i razne međunarodne organizacije redovito su procjenjivali stanje u pogledu upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije u Ukrajini

45

Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom razne međunarodne organizacije/instrumenti i organizacije/instrumenti EU-a procjenjivali su upravljanje javnim financijama⁴¹ i borbu protiv korupcije⁴² u Ukrajini. Stanje u pogledu sektora upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije bilo je također dobro poznato zbog provedenih projekata i godišnjih izvješća delegacije EU-a o upravljanju vanjskom pomoći. Izvješća o napretku u okviru europske politike susjedstva također su bila ključna u izradi plana pomoći EU-a Ukrajini, iako se pitanjem transparentnosti proračuna izravno bave tek od 2015.

Poboljšan je okvir za praćenje proračunske potpore, ali neovisne procjene proračunske potpore ne provode se na temelju sustavnog pristupa

46

Izvješća o javnim rashodima i financijskoj odgovornosti iz 2006. i 2011. bila su važan izvor informacija na temelju kojih je Komisija dala pozitivne ocjene sektora upravljanja javnim financijama. Te su ocjene dane unatoč osrednjim rezultatima koje je Ukrajina ostvarila u pogledu javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA)⁴³ i nekim obilježjima tih ocjena: ocjene javnih rashoda i financijske odgovornosti nisu dovoljno česte kako bi se pratila uporaba sredstava EU-a, a pokazatelji ne obuhvaćaju u cijelosti prioritete upravljanja javnim financijama na koje su usmjerene politike EU-a. Smjernicama za proračunsku potporu⁴⁴ i dalje se predviđa da je PEFA instrument na visokoj razini kojem bi trebalo dati prednosti pri ocjenjivanju upravljanja javnim financijama, ali je od 2010. godine Komisija također upotrebljavala svoja godišnja izvješća o upravljanju javnim financijama kako bi procijenila godišnji napredak.

47

Od 2012. Komisija je također ojačala svoj okvir za praćenje proračunske potpore osnivanjem međuresornoga Upravljačkog odbora za proračunsku potporu i uspostavom okvira za upravljanje rizicima.

41 Glavni referentni dokumenti o upravljanju javnim financijama bili su: dvije operativne procjene koje je proveo GU za gospodarske i financijske poslove (2009. i 2014.), godišnja izvješća delegacije EU-a o upravljanju javnim financijama od 2010. godine, dvije ocjene javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA) koje su zajedno proveli Svjetska banka i EU (2006. i 2011., vidi odlomak 46.) i procjena u okviru inicijative SIGMA (Potpora poboljšavanju uprave i upravljanja) objavljena 2011.

42 Glavni referentni dokumenti za borbu protiv korupcije bila su izvješća o napretku Akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima od 2011. godine, izvješće Ureda Ujedinjenih naroda za droge i kriminal iz 2013., izvješća GRECO-a, izvješća Vijeća Europe i OECD-a (Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj), ispitivanja organizacije Transparency International i Istanbulski akcijski plan za borbu protiv korupcije.

43 U objema ocjenama javnih rashoda i financijske odgovornosti omjer snažnih (A i B) te srednjih i slabih (C i D) pokazatelja bio je otprilike 40% – 60%, s tim da se udio pokazatelja D povećao u izvješću 2011. godine. Temeljna pitanja bila su mjera u kojoj vladine operacije nisu prijavljene, nadzor nad ukupnim fiskalnim rizikom koji sa sobom nose druga tijela javnog sektora, djelotvornost nadzora nad obračunom plaća i vanjska revizija. Izvor: Svjetska banka. 2012. Ukrajina – izvješće o uspješnosti upravljanja javnim financijama. Washington, D. C.: Svjetska banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Smjernice za proračunsku potporu za 2007. i 2012.

48

Utvdili smo da se evaluacija proračunske potpore EU-a u Ukrajini ne provodi sustavno. Komisija za svaki program može uspostaviti okvir za evaluaciju u sklopu sporazuma o financiranju. Komisija je planirala srednjoročne evaluacije samo za tri programa sektorske proračunske potpore u Ukrajini: program za energiju I., program za energetska učinkovitost i program za upravljanje granicama. Nije provedena nijedna završna *ex post* evaluacija, ali je evaluacija ukupnih operacija proračunske potpore u Ukrajini konačno dovršena 2014.⁴⁵.

45 IBF International Consulting, „Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report“ („Evaluacija i operacije proračunske potpore u Ukrajini: konačno izvješće o evaluaciji“, rujna 2014.

Nakon što je Komisija obustavila isplatu pomoći EU-a ostvaren je napredak u pogledu prioriteta upravljanja javnim financijama

49

Izravna obustava isplata proračunske potpore bila je djelotvorna kao zadnji pokušaj da se postigne napredak u pogledu prioriteta EU-a u sektoru upravljanja javnim financijama. Komisija je obustavila isplatu dva puta tijekom 2011. Tijekom 2014. i 2015. odgoda isplata MFP-a također je pridonijela jamčenju toga da se određeni uvjeti u vezi s programom ispune na odgovarajući način (vidi **okvir 3.**).

Okvir 3.

Primjeri u kojima sredstva nisu isplaćena kako bi reforme napredovale

- U veljači 2011. isplate u okviru svih programa proračunske potpore bile su obustavljene kao reakcija na povlačenje međunarodno prihvatljivog zakona o javnoj nabavi iz 2010. godine. Obustava je ukinuta u rujnu 2011., tek nakon što je u srpnju 2011. godine ukrajinski parlament donio zakon o javnoj nabavi koji se smatrao usklađenim s međunarodnom dobrom praksom.
- Kao odgovor na nedostatak napretka u suradnji EU-a i dugotrajno nepostojanje uvjerljive strategije za reformu upravljanja javnim financijama, sve isplate proračunske potpore zatražene 2011. godine obustavljene su u prosincu te godine. Dana 27. studenoga 2013., nakon službenog usvajanja prihvatljive strategije za reformu upravljanja javnim financijama i akcijskog plana, isplaćene su odgođene isplate proračunskih potpora (9 tranši u ukupnoj vrijednosti od 87,9 milijuna eura).
- Bilo je teško utvrditi je li postignut dovoljan napredak u pogledu ispunjenja uvjeta za tranše MFP-a isplaćene 2014. i 2015. Komisija je odgodila isplatu posljednje tranše MFP-a I. do travnja 2015. Također je odgodila isplatu druge tranše MFP-a II. do prosinca 2014., kada je bila u mogućnosti utvrditi da je postignut dovoljan napredak s ukrajinske strane.

Rezultati pomoći EU-a i dalje su nestabilni

Ograničen napredak u provedbi reforme i nedostatak volje ukrajinskih vlasti utjecali su na ispunjavanje posebnih uvjeta u vezi s upravljanjem javnim financijama i borbom protiv korupcije te doveli do kašnjenja u pružanju proračunske potpore

50

Tijekom većeg dijela razdoblja obuhvaćenog revizijom djelomično ispunjavanje općih i posebnih uvjeta u vezi s upravljanjem javnim financijama i borbom protiv korupcije iz programa proračunske potpore uglavnom je bilo rezultat nedostatka volje ukrajinskih vlasti da provedu konkretne reforme upravljanja. Prvi obroci odgađani su u nekoliko navrata uglavnom zato što nisu bili ispunjeni opći uvjeti u vezi s upravljanjem javnim financijama (vidi odlomak 49.). Stopa isplate za promjenjive tranše na koje se primjenjuju posebni uvjeti u vezi s upravljanjem javnim financijama i borbom protiv korupcije kretala se u rasponu od 67 %, koliko je iznosila za program za energiju I., do samo 25 %, koliko je iznosila za programe za energetske učinkovitost i upravljanje granicama. Činjenica da je u programima s više promjenjivih tranši druga tranša općenito imala nižu stopu isplate od prve također je pokazivala nedostatak volje za provedbom reforme.

51

Reforma se usto provodila sporije jer ukrajinske vlasti sredstva proračunske potpore koja je isplatio EU usmjeravaju preko izvanproračunskog fonda. Sredstva proračunske potpore smatraju se prihodima posebnog fonda te se isplaćuju nakon dugotrajnog postupka koji se sastoji od 11 koraka. Bile su potrebne dvije godine kako bi se dovršio postupak za prvi obrok u okviru programa za energiju I. Ta je činjenica naišla na kritiku u srednjoročnoj evaluaciji programa za energiju I., kao i u evaluaciji programa proračunske potpore u Ukrajini provedenoj 2014. Prema podacima iz evaluacije programa proračunske potpore, do sredine 2014. samo je otprilike polovica isplaćenih sredstava proračunske potpore bila stavljena na raspolaganje za izvršenje proračuna.

Procijenjeno je da je, unatoč nedostacima u provedbi, većina uvjeta u vezi s upravljanjem javnim financijama u okviru makrofinancijske pomoći bila uglavnom ispunjena

52

Komisija je procijenila da je u dijelovima MFP-a I. i MFP-a II. koji se odnose na upravljanje javnim financijama polovica uvjeta uglavnom ispunjena, dok je samo za jedan procijenila da nije ispunjen. Međutim, za potrebe isplate, Komisija je iskoristila prostor za slobodnu prosudbu i pozitivno ocijenila nekoliko uvjeta u vezi s upravljanjem javnim financijama iako su postojali nedostaci u provedbi na terenu (vidi **okvir 4.**).

Primjeri nedostataka u ispunjavanju uvjeta u vezi s upravljanjem javnim financijama za primanje zajmova u okviru makrofinancijske pomoći

Drugi obrok MFP-a I.:

- 2. uvjet: iako je Protumonopolski odbor započeo s radom, 2015. bio je suočen s proračunskom nesigurnošću te i dalje postoji rizik od znatnih ograničenja resursa.
- 4. uvjet: iako je usvojena strategija za osposobljavanje službenika za unutarnju kontrolu na svim razinama vlade, ta je strategija imala nedostatke (bila je nedovoljno razrađena, loše sastavljena, nije bilo određenog rasporeda ni informacija o financiranju, nije bilo kvantitativnih kriterija te nije imala dovoljno poveznica s reformom sektora upravljanja javnim financijama). Nije uvedena certifikacija unutarnje revizije.

Drugi obrok MFP-a II.:

- 1. uvjet: iako je znatan broj tijela za nabavu i ugovornih tijela pravodobno objavio svoje planove, većina tih planova nije sadržavala dovoljno pojedinosti. Osim toga, povezanost potreba u pogledu javne nabave s državnim proračunom bila je upitna s obzirom na kasno donošenje državnog proračuna za 2015. (29. prosinca 2014.).

Ukrajinska vlada postigla je niz zakonodavnih ciljeva u vezi s upravljanjem javnim financijama, ali mnoga dugoročna pitanja i dalje su otvorena

53

Komisija općenito smatra da su strategija za reformu upravljanja javnim financijama i akcijski plan iz 2013. ključna postignuća u sektoru upravljanja javnim financijama u razdoblju obuhvaćenom revizijom⁴⁶. Ministarstvo financija pokazalo je relativno visoku razinu predanosti strategiji. Međutim, održivost provedenih reformi te vidljivost i kontinuirana relevantnost strategije izravno ovise o nastavku političke predanosti Ukrajine. Na **slici 1.** daje se pregled promjena u glavnim područjima upravljanja javnim financijama tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom.

54

Unatoč djelomičnom ispunjavanju uvjeta u vezi s pomoći koju su pružali EU i drugi donatori, u razdoblju 2010. – 2012. donesen je niz zakonodavnih odluka koje se odnose na upravljanje javnim financijama. Međutim, vlada Ukrajine nije obraćala dovoljno pozornosti na njihovu pravilnu provedbu: povezano nacionalno zakonodavstvo bilo je loše kvalitete, nije dodijeljeno dovoljno sredstava te su provođene sporne i regresivne zakonske izmjene i dopune. Stoga je neposredna provedba uglavnom bila neuspješna. Postizanje napretka u provedbi reformi upravljanja javnim financijama u tom razdoblju bilo je još teže jer do 2013. nije bilo strukturirane strategije za reformu u tom području (vidi odlomak 34.).

46 Na temelju razgovora s osobljem Komisije i godišnjih izvješća o napretku.

Slika 1. Promjene u području upravljanja javnim financijama u Ukrajini u razdoblju 2010. – 2015.

Područja upravljanja javnim financijama	Promjene u upravljanju javnim financijama 2010. – 2013.		Promjene u upravljanju javnim financijama 2014. – 2015.
	Napredak	Izazovi/nedostatci	
Javna nabava	<ul style="list-style-type: none"> • 2010./2011. – novi zakoni o javnoj nabavi koji su predstavljali relativan napredak • 2010. – osnovan je Protumonopolski odbor 	<ul style="list-style-type: none"> • sporne i regresivne zakonske izmjene i dopune, potrebne su stroge intervencije EU-a • Protumonopolski odbor nije imao dovoljno sredstava 	<ul style="list-style-type: none"> • novi zakon o javnoj nabavi, smanjen broj izuzeća, manje nekonkurentnih dodjela • operativan Protumonopolski odbor, ali uz znatna ograničenja i proračunsku nesigurnost
Porezna uprava	<ul style="list-style-type: none"> • 2010. – novi zakon o porezu 	<ul style="list-style-type: none"> • među donatorima i u poslovnim krugovima smatra se da novi zakon o porezu nije kvalitetan 	<ul style="list-style-type: none"> • nova reforma poreznog sustava • manje dospjelih neplaćenih obveza PDV-a, ali i dalje postoji rizik od povećanja • 2015. godine uveden je elektronički PDV
Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru	<ul style="list-style-type: none"> • nacrt zakona bio je dostupan 2008. • 2011. – pravna osnova za standarde unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru • 2012. – etički kodeks / metodološke preporuke • od 2012. – jedinice za unutarnju reviziju u ministarstvima i drugim vladinim organizacijama 	<ul style="list-style-type: none"> • višestruko odgađanje provedbe zakona o unutarnjim financijskim kontrolama u javnom sektoru 	<ul style="list-style-type: none"> • odredbe o unutarnjim financijskim kontrolama u javnom sektoru dodatno su pojašnjene, ali nisu u cijelosti u skladu sa standardima unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru • nova strategija za osposobljavanje državnih službenika zaduženih za unutarnju kontrolu i reviziju
Računovodstvena komora Ukrajine		<ul style="list-style-type: none"> • 2010. – ovlasti Revizijske komore Ukrajine znatno su smanjene isključivanjem prihoda 	<ul style="list-style-type: none"> • ovlasti Revizijske komore Ukrajine ponovno su proširene tako da obuhvaćaju prihode • novim zakonom o Revizijskoj komori Ukrajine njezine su ovlasti proširene na transakcije državnih poduzeća s državom • smanjenje broja zaposlenih s 550 na 386
Transparentnost proračuna			<ul style="list-style-type: none"> • propušteni rokovi i izostanak javnih savjetovanja za državni proračun 2015.
Zakon o proračunu	<ul style="list-style-type: none"> • 2010. – novi zakon o proračunu 	<ul style="list-style-type: none"> • smatralo se da ima niz nedostataka 	<ul style="list-style-type: none"> • izmijenjen zakon o proračunu: usredotočenost na decentralizaciju proračuna • konsolidacija triju izvanproračunskih socijalnih fondova

Izvor: Europski revizorski sud.

55

Reforme su dobile novi zamah 2014. i 2015., uglavnom zahvaljujući nizu dodatnih zakonodavnih odluka, nakon kojih su slijedila vidljiva poboljšanja u upravljanju javnom nabavom, upravljanju prihodima i postupcima u vezi s državnim proračunom. U području javne nabave, primjerice, broj izuzeća i udio ugovora o nabavi dodijeljenih na nekonkurentnoj osnovi počeo se smanjivati 2014. U suradnji s MMF-om vlada Ukrajine razradila je i počela provoditi strategiju za reformu upravljanja prihodima. Osim toga, 2015. poduzeti su prvi koraci prema planiranju proračuna na temelju rezultata i srednjoročnom planiranju.

56

Donošenjem novog zakona o Računovodstvenoj komori Ukrajine (vrhovna revizijska institucija Ukrajine), koji je stupio na snagu 9. kolovoza 2015., ostvaren je znatan napredak u pogledu proračunskog nadzora. Ovlasti Računovodstvene komore Ukrajine proširene su kako bi se ispunili uvjeti koje su postavili EU, Svjetska banka i drugi donatori. Paradoksalno, zakonom o Računovodstvenoj komori Ukrajine također se traži smanjenje resursa te organizacije⁴⁷.

57

Unatoč napretku postignutom od 2014. i dalje je otvoreno nekoliko dugoročnih pitanja: opasnost od povratka na staro (primjerice, u pogledu izuzeća od javne nabave i transparentnosti proračuna), nedostatak sredstava za Protumonopolski odbor, opasnost od rasta dospjelih neplaćenih obveza PDV-a (porez na dodanu vrijednost) i nedostaci u pristupu provedbi unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Važni koraci u borbi protiv korupcije poduzeti su tek nakon revolucije na Majdanu, ali i dalje je potrebna dodatna konsolidacija okvira za borbu protiv korupcije, kao i konkretni rezultati

58

Na **slici 2.** navode se glavne mjere koje je EU poduzeo tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom kako bi pomogao Ukrajini da uspostavi svoj pravni i institucijski okvir za borbu protiv korupcije.

47 Resursi računovodstvene komore Ukrajine bili su ključno pitanje o kojemu je Komisija raspravljala s ukrajinskim vlastima u siječnju 2015. prije odluke da se isplati treća tranša MFP-a I. Prema nacrtu zakona o Računovodstvenoj komori Ukrajine zahtijevalo se da se resursi organizacije smanje uvođenjem gornje granice broja zaposlenih (najviše 250). Ta se gornja granica znatno povisila (u usporedbi s početnim nacrtom) na 386 zaposlenih u konačnoj inačici zakona o Računovodstvenoj komori Ukrajine zbog intervencije Komisije nakon što je preispitala ispunjenost uvjeta za MFP.

Slika 2. Glavne promjene u području borbe protiv korupcije u Ukrajini u razdoblju 2006. – 2015.

	Mjere EU-a	Zakonodavne odluke i institucijske promjene	Napomene
2015. 2014.	<ul style="list-style-type: none"> uvjeti za MFP II. i MFP III. ugovor za izgradnju države savjetodavna misija EU-a za reformu sektora civilne sigurnosti (EUAM) pomoć ministarstvu pravosuđa koju pruža Skupina za podršku Ukrajini provedba Akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima 	<ul style="list-style-type: none"> osnivanje Ureda posebnog tužitelja za borbu protiv korupcije (studenj 2015.) zakoni kojima se jača zakonodavni okvir za povrat imovine (studenj 2015.) zakoni za sprječavanje i suzbijanje političke korupcije i financiranja političkih stranaka (listopad 2015.) tijelo za koordinaciju: Državno vijeće za politiku borbe protiv korupcije (listopad 2014.) zakonski paket za borbu protiv korupcije (listopad 2014.) kojim se utvrđuje (1) strategija za borbu protiv korupcije za razdoblje 2014. – 2017. te uvode (2) Državni ured Ukrajine za borbu protiv korupcije i (3) Državna agencija za sprječavanje korupcije kazneni zakon o korupciji (lipanj 2014.) 	<ul style="list-style-type: none"> vlada je obustavila zakon o sprječavanju korupcije na 9 mjeseci ostvarenja u skladu s prioritetima borbe protiv korupcije utvrđenim u Programu pridruživanja iz 2015. dugoročni učinak ovisit će o stvarnoj provedbi zakona
2013. 2012.	<ul style="list-style-type: none"> provedba Akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima 	<ul style="list-style-type: none"> nekoliko zakonodavnih izmjena, npr. u pogledu kaznenih dijela povezanih s korupcijom i zapljenom imovine stečene na temelju korupcije 	<ul style="list-style-type: none"> određeni napredak u usklađivanju borbe protiv korupcije s međunarodnim standardima
2011.	<ul style="list-style-type: none"> Akcijski plan za liberalizaciju viznog režima program proračunske potpore za reformu javne uprave 	<ul style="list-style-type: none"> zakon o borbi protiv korupcije donesen u travnju 2011. (njime je djelomično zamijenjen paket za borbu protiv korupcije ukinut u prosincu 2010.) program proračunske potpore za reformu javne uprave <i>nije proveden</i> jer potrebni zakon o javnoj službi nije zadovoljio temeljna načela EU-a 	<ul style="list-style-type: none"> zakoni o borbi protiv korupcije nisu u cijelosti zadovoljili međunarodne standarde program proračunske potpore opozvan 2013.
2010.	<ul style="list-style-type: none"> uvjeti za MFP I. potpora projektima u okviru reformi pravosudnog sektora (dio. 5.: neovisnost pravosuđa i dio 6.: sprječavanje i borba protiv korupcije) program proračunske potpore za upravljanje granicama 	<ul style="list-style-type: none"> strategija za borbu protiv korupcije za razdoblje 2014. – 2017. potpora uspostavi Državnog ureda Ukrajine za borbu protiv korupcije od 2014. nezadovoljavajući rezultati programa za upravljanje granicama (<i>nije pokazan nikakav napredak u pogledu razine korupcije u Ministarstvu prihoda i pristojbi</i>). 	<p>Kašnjenja u provedbi:</p> <ul style="list-style-type: none"> MFP I. pokrenut 2014. pružanje potpore projektima u okviru reformi pravosudnog sektora počelo je 2013.
2006. – 2009.	<ul style="list-style-type: none"> 2006. projekt za borbu protiv korupcije u okviru programa TACIS 	<p>Ostvarenja u sljedećim područjima:</p> <ul style="list-style-type: none"> stvaranje strateškog i institucijskog okvira za borbu protiv korupcije jačanje kapaciteta za sprječavanje korupcije jačanje zakonodavstva za borbu protiv korupcije 	<ul style="list-style-type: none"> slab učinak jer je novi parlament u prosincu 2010. ukinuo postojeći paket za borbu protiv korupcije

Izvor: Europski revizorski sud.

59

Borba protiv korupcije obuhvaćena je procesom dijaloga EU-a i Ukrajine (vidi odlomke 35. – 37.), ali se rijetko uzimala u obzir u programima pomoći prije 2010. Preambiciozni⁴⁸ projekt u okviru programa TACIS (Tehnička pomoć za Zajednicu nezavisnih država i Gruziju) za borbu protiv korupcije u Ukrajini iz 2006., koji je pokrenut nakon narančaste revolucije, imao je neznatan učinak jer je u prosincu 2010. ukrajinski parlament iz političkih razloga ukinuo prvi paket zakona za borbu protiv korupcije donesen 2009.⁴⁹

60

Od 2011. godine EU je poticao zakonodavne reforme uključivanjem referentnih vrijednosti u Akcijski plan za liberalizaciju viznog režima koji je Ukrajini predložen u prosincu 2010. godine. Zakonodavstvo protiv korupcije doneseno u travnju 2011. i, nakon toga, zakonodavne izmjene donesene 2012. i 2013. bili su pozitivan korak jer su zahvaljujući njima zakoni Ukrajine protiv korupcije usklađeni s preporukama Komisije i GRECO-a. Međutim, iako je 2013. postignut znatan napredak, za dovršetak okvira protiv korupcije bila su nužna daljnja poboljšanja⁵⁰. Komisija je posebno skrenula pozornost na lošu kvalitetu zakonodavnog procesa u Ukrajini i na činjenicu da je nedostajao sveobuhvatan strateški pristup u provedbi reformi⁵¹. Instrukcije za borbu protiv korupcije koje su postojale do 2014., tj. Državni odbor za borbu protiv korupcije i Državni agent za politiku borbe protiv korupcije, nisu dobro funkcionirale i nisu mogle izvršavati svoje dužnosti na odgovarajući način.

61

Tijekom 2014. godine ukrajinska vlada počela je usko surađivati s civilnim društvom u području zakonodavstva za borbu protiv korupcije. Tijekom 2014. i 2015. godine doneseni su važni zakoni. Zakonodavni i institucionalni napredak nastavio se u prosincu 2015. godine⁵². Napredak je postignut i osnivanjem novih institucija 2014. i 2015., odnosno Državnog ureda Ukrajine za borbu protiv korupcije⁵³, Ureda posebnog tužitelja za borbu protiv korupcije čija je dužnost nadgledati istrage koje provodi Državni ured za borbu protiv korupcije, te Državne agencije za sprječavanje korupcije i Državnog vijeća za politiku borbe protiv korupcije.

62

Do 2015. godine Komisija i OECD smatrali su okvir Ukrajine za borbu protiv korupcije dobro usklađenim s međunarodnim standardima i referentnim vrijednostima EU-a. Istodobno se i dalje trebao postići niz dodatnih rezultata kako bi okvir postao djelotvoran, uključujući⁵⁴:

- dodjelu odgovarajućih proračunskih sredstava kako bi se zajamčilo da institucije za borbu protiv korupcije dobro funkcioniraju te da se provode strategija za borbu protiv korupcije i povezani akcijski plan

48 Na temelju izvješća o praćenju.

49 OECD, „Anti-corruption reforms in Ukraine” (Reforme protiv korupcije u Ukrajini), Praćenje Istanbulskeg akcijskog plana za borbu protiv korupcije, ožujak 2015., str. 17. Prvi paket zakona protiv korupcije sastojao se od (1) zakona o načelima sprječavanja i borbe protiv korupcije, (2) zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela korupcije i (3) zakona o izmjenama određenih zakonskih akata Ukrajine u pogledu odgovornosti za kaznena djela korupcije.

50 COM(2013) 809 final od 15. studenoga 2013., str. 11., „Treće izvješće o provedbi Akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima u Ukrajini”.

51 Ibid, str. 14.

52 SWD(2015) 705 final od 18. prosinca 2015., str. 6., „Šesto izvješće o napretku u provedbi akcijskog plana o liberalizaciji viznog režima u Ukrajini”.

53 Državni ured Ukrajine za borbu protiv korupcije istražna je agencija koja se bavi korupcijom viših javnih dužnosnika i korupcijom u koju su uključeni veliki iznosi mita čak i ako nije uključen nijedan visoki javni dužnosnik. Državni ured Ukrajine za borbu protiv korupcije službeno je državno tijelo za provedbu zakona i ne podliježe nadzoru vlade.

54 Vidi SWD(2015) 705 final i OECD, Praćenje Istanbulskeg akcijskog plana za borbu protiv korupcije, najnoviji podatci o napretku, 7. – 9. listopada 2015.

- dodatna poboljšanja pravnog okvira kako bi se zajamčila potpuna neovisnost i integritet Ureda posebnog tužitelja za borbu protiv korupcije
- poboljšanje zakonskih odredbi koje se odnose na nacionalni ured za povrat imovine i ured za upravljanje imovinom
- objašnjenje i usklađivanje posebnih zadaća institucija za borbu protiv korupcije, kao što je Sigurnosna služba Ukrajine i Računovodstvena komora Ukrajine
- djelotvornost praćenja i koordinacije koje provodi Državno vijeće za politiku borbe protiv korupcije.

63

Glavni su izazovi, osim stvaranja odgovarajućih struktura, stvarna provedba zakona i neovisnost pravosuđa. Do kraja 2015. političkom voljom za borbu protiv korupcije koju je vlada najavila nakon revolucije na Majdanu još nisu postignuti uvjerljivi rezultati u pogledu istraživanja i sankcioniranja slučajeva korupcije na visokoj razini. Stručnjaci ističu da se s borbom protiv korupcije u Ukrajini odugovlačilo jer institucije za provedbu nisu bile dovoljno neovisne o vladi, a oligarsi su vršili pritisak na političke stranke⁵⁵. Loši rezultati Ukrajine u slučajevima korupcije na visokoj razini ugrožavaju njezin međunarodni paket za spašavanje⁵⁶.

55 Vidi, primjerice, ocjenu nacionalnog sustava integriteta Ukrajine iz 2015. godine, Transparency International, 2015., koja je izrađena kao dio projekta koji je financirao EU „National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region” (Procjena sustava državnog integriteta u istočnoj regiji europskog susjedstva).

56 Vidi, primjerice, izjavu Christine Lagarde, upravne direktorice Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), priopćenje za medije br. 16/50, 10. veljače 2016.

Dio II. – Djelotvornost pomoći EU-a u poboljšanju upravljanja u sektoru plina i povećanju sigurnosti opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine

64

Ispitali smo jesu li dijalogom EU-a i Ukrajine pronađena djelotvorna rješenja za pitanja plina i energetske učinkovitosti, je li pomoć EU-a namijenjena poboljšanju upravljanja u sektoru plina i povećanju sigurnosti opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine prikladno osmišljena i praćena te jesu li njome ostvareni konkretni i održivi rezultati. Procijenili smo aspekte upravljanja u sektoru plina u odnosu na ciljeve EU-a koji se odnose na razvoj konkurentnog, transparentnog i nediskriminirajućeg tržišta plina, u skladu s pravilima i standardima EU-a⁵⁷. To je uključivalo informacije o potrošačima i njihovu zaštitu, transparentnost cijena, odgovornost komunalnih poduzeća, transparentno izvješćivanje o tržištu plina i promicanje energetske učinkovitosti. Glavni dokumentirani dokazi koje smo upotrijebili za naše nalaze, i o kojima smo razgovarali sa subjektima nad kojima smo proveli reviziju, bila su zajednička izvješća EU-a i Ukrajine o provedbi Memoranduma o razumijevanju o suradnji u području energije, zaključci Vijeća, izvješća Europskog parlamenta, strateški i programski dokumenti Komisije te izvješća Komisije o upravljanju. Koristili smo se i izvješćima iz vanjskih izvora, kao što su Međunarodna agencija za energiju, Institut za energetske studije Sveučilišta Oxford, Svjetska banka, MMF i organizacije civilnog društva (OCD).

Dijalog između EU-a i Ukrajine donedavno je bio otežan nepotpunom predanošću i nedosljednim pristupom provedbi reforma

Dijalog o sektoru plina bio je opširan, ali njegova djelotvornost bila je ograničena

65

Memorandumom o razumijevanju o energetske suradnji koji su EU i Ukrajina potpisali 2005. utvrđuju se planovi i uzimaju u obzir glavna energetska pitanja⁵⁸ u Ukrajini. Velikim postignućem smatramo to što je Ukrajina u veljači 2011. postala ugovornom stranom u okviru Ugovora o Energetskoj zajednici⁵⁹. Osim toga, od 2014. Ukrajina je uložila napore u ispunjavanje svojih obveza u okviru Ugovora, posebice provedbom trećeg paketa energetske propisa EU-a⁶⁰, što je ključni prioritet suradnje EU-a i Ukrajine u području energije.

- 57 Na temelju poglavlja I. glave V. Sporazuma o pridruživanju.
- 58 Uključujući, kad je riječ o sektoru plina, reforme cijena, mreže socijalne sigurnosti, energetske učinkovitost, diversifikaciju opskrbe i modernizaciju infrastrukture.
- 59 Ugovor o uspostavi Energetske zajednice potpisan je 2006. godine. Strane se obvezuju na to da će liberalizirati svoje energetske tržište i provesti ključne zakonske akte EU-a u područjima električne energije, plina, okoliša i obnovljivih izvora energije.
- 60 Posljednji paket propisa o energetske tržištu EU-a, poznat kao treći paket, uveden je u EU-u 2009. godine kako bi se poboljšalo funkcioniranje unutarnjeg energetskeg tržišta i riješili strukturni problemi.

66

Do 2014. dijalog EU-a i Ukrajine na visokoj razini o suradnji u području energije imao je ograničenu djelotvornost u pogledu restrukturiranja sektora plina zbog izostanka stvarne angažiranosti ukrajinskih partnera. U razdoblju 2007. – 2015. opetovano su javljala mnoga važna pitanja, a napredak u modernizaciji sustava za protok plina bio je ograničen. Nastojanja Komisije da cijene energije u Ukrajini svede na ekonomski opravdanu razinu ili da smanji deficit Naftogaza nisu imala nikakav uspjeh u razdoblju 2007. – 2013. Međutim, Komisija je uspješno izbjegla veće prekide u opskrbi EU-a plinom tijekom 2014. i 2015. unatoč krizi između Ukrajine i Rusije (vidi odlomak 68.).

Na dijalog o sektoru plina nepovoljno su utjecale razlike u stajalištima dionika EU-a i nepotpuna predanost Ukrajine**67**

Kako među državama članicama tako i između država članica i Komisije postojale su razlike u stajalištima u pogledu prioriteta za sigurnost opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine i potrebe za hitnim djelovanjem. Pronalaženje suglasnosti oko tih prioriteta i dalje je otežano unatoč naporima Komisije. U okviru komunikacije EU-a na visokoj razini jasno se zalagalo za strateške aspekte tranzita plina kroz Ukrajinu. Istodobno se u okviru te komunikacije nije izričito navelo kako bi slabo gospodarsko i financijsko stanje u zemlji i u državnom energetsom trgovačkom društvu Naftogaz, pogoršano sustavnom korupcijom u sektoru plina, moglo utjecati na pouzdanost Ukrajine kao tranzitne zemlje za plin.

68

Tranzit plina kroz Ukrajinu iznimno je važan za sigurnost opskrbe u srednjoj, južnoj i istočnoj Europi, a usto sa sobom nosi važne gospodarske, financijske i društvene posljedice za Ukrajinu. EU je brzo reagirao kad je Gazprom 2014. obustavio isporuku plina u Ukrajini, zbog čega se pojavila potencijalna prijetnja sigurnosti tranzita plina kroz Ukrajinu: EU je ponudio alternativna rješenja za opskrbu plinom u Ukrajini omogućavajući protok u obrnutom smjeru i pružajući potporu povezivanju drugih pravaca kako bi se zajamčio neprekidan tranzit kroz zemlju.

69

Stalni nedostatak dovoljno stabilne ukrajinske strategije u području energije (izuzev uloge Ukrajine u tranzitu plina) i promjenjiva politička volja otežali su Komisiji usvajanje dosljednog pristupa dijalogu između EU-a i Ukrajine o plinu u složenom geopolitičkom okruženju.

Uvjeti za primanje pomoći EU-a bili su opširno definirani u početnoj fazi

70

Neki uvjeti uključeni u program proračunske potpore za energiju I. iz 2007. nisu bili dovoljno precizni da bi se izbjegle nesuglasice s ukrajinskim vlastima pri njihovu tumačenju⁶¹. S obzirom na tu nedovoljnu preciznost, kao i činjenicu da su se programom dopuštale samo tri različite stope dovršenja za ispunjavanje uvjeta (0 %– 50 %– 100 %), Komisija je katkad morala prilagoditi svoju procjenu⁶². Nadalje, zbog hitnosti makroekonomske i političke stanja mnogi uvjeti u vezi s energijom koje su Komisija i ukrajinske vlasti dogovorile u okviru MFP-a I. također su bili opširno definirani⁶³.

Do 2014. nedostajali su visokokvalitetni podatci u vezi s pomoći EU-a

71

Podatci koji su spremni za uporabu i pouzdani, čak i u nepovoljnim uvjetima, nužni su za donošenje odluka koje su čvrsto utemeljene i zasnovane na dokazima. Do 2014. godine dostupnost pouzdanih podataka spremnih za uporabu predstavljala je problem, primjerice, u slučaju sljedećih elemenata:

- svakodnevni tranzit plina kroz Ukrajinu
- redoviti podatci o naknadama za tranzit plina koje je Ukrajina u stvarnosti naplatila⁶⁴
- sveobuhvatan sažetak statističkih podataka o stvarnim porastima tarifa plina i grijanja.

Godine 2014. zabilježena su određena poboljšanja u pogledu pristupa Komisije podacima o tranzitu plina kroz Ukrajinu, a od 2015. godine ukrajinski operator prijenosnog sustava na internetu objavljuje informacije o dnevnom tranzitu plina.

72

Zajednička godišnja izvješća EU-a i Ukrajine o napretku u provedbi Memoranduma o razumijevanju o energetske suradnji iz 2005. činila su korisnu platformu za redoviti politički dijalog o ključnim energetske pitanjima. Međutim, utvrdili smo da ta izvješća nisu bila dovoljno kritična te se u njima nije u cijelosti odražavalo stajalište Komisije.

Pomoć EU-a pružena do 2014. imala je ograničen učinak na sektor plina

73

Do početka 2015. pomoć EU-a nije uspješno doprinijela postizanju stvarnog napretka u sektoru plina u Ukrajini⁶⁵, ali otad je došlo do ostvarivanja važnih ključnih etapa / postizanja važnog napretka (vidi također **sluku 3.**).

- 61 Vidi, primjerice, uvjet „Bez povećanja kvazifiskalnog deficita u energetske sektoru u odnosu na 2006. godinu“. Komisija i ukrajinski partneri različito su tumačili uvjet te su predložili stopu ispunjenja od 0 % (Komisija) i 100 % (ukrajinski partneri).
- 62 Primjerice, za pokazatelj 6. (Dovršenje sporazuma o financiranju za prioritetne infrastrukturne projekte s pomoću međunarodnih financijskih institucija), pokazatelj 5.3. (Predstavljanje plinovoda za mjerenje plina u regionalnom centru za mjeriteljstvo Bojarka u svrhu njegova stavljanja u pogon) i pokazatelj 8. (Projektiranje i izgradnja pokusne međunarodne postaje za mjerenje protoka plina na ulaznoj točki ukrajinskog sustava za protok plina).
- 63 Primjeri su „značajno povećati ukupnu stopu prikupljanja za društvo Naftogaz“, „ostvariti znatan napredak u ispunjenju obveza Ukrajine iz Ugovora o Energetskoj zajednici“, „ostvariti znatan napredak usklađivanju s uvjetima Inicijative za transparentnost ekstraktivnih industrija“, „ciljano ojačati mrežu socijalne sigurnosti“ i „bitno povećati uporabu pojedinačnih plinomjera“.
- 64 Naplaćene naknade mogu se izračunati, ali samo u teoriji, i to uporabom postojeće formule na temelju ugovora o tranzitu plina.
- 65 Primjerice, povezani uvjeti za proračunsku pomoć EU-a u energetske sektoru (program za energiju I. i program za energetske učinkovitost) bili su samo djelomično ispunjeni, tj. stopa ispunjenja iznosila je 59 %. Komisija i ukrajinske vlasti u brojnim se slučajevima nisu slagale oko stvarnih stopa ispunjenosti uvjeta.

Slika 3.

Promjene u energetsom sektoru i sektoru plina u Ukrajini u razdoblju 2007. – 2015.

Područja/potpodručja		Napredak u razdoblju 2007. – 2013.	Napredak u razdoblju 2014. – 2015.	Napomene
(a) Reforma sektora plina	Zakon o plinu	<ul style="list-style-type: none"> postupan napredak bez velikih postignuća bolja integracija Ukrajine na energetske tržište EU-a dobila je poticaj pristupanjem Ukrajine Ugovoru o Energetskoj zajednici 	<ul style="list-style-type: none"> donošenje sveobuhvatnog akcijskog plana o reformi sektora plina (ožujak 2015.) i ukrajinskog zakona o plinu iz travnja 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015. godine dolazi do pozitivnog zaokreta u provedbi reforme sektora plina. Nakon što je u travnju 2015. donesen zakon o plinu započele su pripreme za razdvajanje Naftogaza u skladu s trećim energetske paketom EU-a.
	Cijene plina i grijanja	<ul style="list-style-type: none"> nedostatan napredak u razdoblju 2007. – 2013. (unatoč zahtjevima EU-a i MMF-a) 	<ul style="list-style-type: none"> znatan porast cijena komunalnih usluga 	<ul style="list-style-type: none"> dodatno znatno povećanje cijena plina u travnju 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> ne dolazi do smanjenja deficita Naftogaza 	<ul style="list-style-type: none"> deficit Naftogaza znatno se smanjio tijekom 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> deficit Naftogaza trebao bi nestati do 2017.
	Mreža socijalne sigurnosti	<ul style="list-style-type: none"> neuspješna nastojanja da se uspostavi pouzdan sustav za nadoknadu povećanja cijena energije najsiromašnijim pripadnicima društva 	<ul style="list-style-type: none"> program socijalnih nadoknada poboljšana je kao protuteža znatnim porastima cijena energije tijekom 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> još nije moguće ocijeniti pouzdanost sustava nadoknada
Mjerenje protoka plina u cijelom lancu opskrbe plinom	<ul style="list-style-type: none"> znatan napredak u postavljanju plinomjera u pojedinačnim kućanstvima 	<ul style="list-style-type: none"> akcijskim planom za reformu sektora plina iz 2015. nastoji se unaprijediti mjerenje protoka plina u cijelom lancu opskrbe plinom 	<ul style="list-style-type: none"> do travnja 2017. potrebno je postaviti plinomjere u svim kućanstvima koja ga nemaju te barem jedno brojilo za grijanje u svakoj zgradi 	
(b) Energetska učinkovitost		<ul style="list-style-type: none"> nije prioritet u programu Ukrajine za reformu energetske sektora (unatoč nastojanjima Komisije) 	<ul style="list-style-type: none"> nedavno je došlo do određenih pozitivnih razvojnih promjena (novi projekti EU-a i programi uz pomoć EU-a) 	<ul style="list-style-type: none"> od 2015. ulaže se više napora u ovom području
(c) Modernizacija sustava tranzita plina		<ul style="list-style-type: none"> pomoć EU-a nije potaknula modernizaciju (partneri Ukrajine nisu zadovoljili uvjete za zajmove) 	<ul style="list-style-type: none"> prvi radovi modernizacije plinovoda počeli su 2016. (financirani djelomično sredstvima EU-a). 	<ul style="list-style-type: none"> Gazprom prijeti da će 2019. obustaviti tranzit ruskog plina u Ukrajini
(d) Sigurnost opskrbe plinom preko Ukrajine		<ul style="list-style-type: none"> krizno stanje u razdoblju 2005. – 2006. i 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> poteškoće u razdoblju 2014. – 2015., ali su tranzit i isporuka plina ostali neprekinuti zahvaljujući nastojanjima EU-a (povezivanjem drugih pravaca, protokom u obrnutom smjeru i posredovanjem s Gazpromom i Naftogazom) 	<ul style="list-style-type: none"> drugi, konkurentni tranzitni projekti s ciljem zaobilaznja Ukrajine poboljšanje upravljanja u sektoru plina i bolja integracija na energetske tržište EU-a

- (a) Reforma sektora plina: napredak u razdoblju 2007. – 2013. bio je spor unatoč nastojanjima EU-a. Međutim, zahvaljujući ispunjenju uvjeta za pomoć koje su postavili EU i njegovi partneri reforma sektora plina nastavila se provoditi 2014. (vidi **okvir 5.**).

Okvir 5.

Promjene u sektoru plina od 2014. godine

- Donesen je sveobuhvatni akcijski plan o reformi sektora plina u kojemu su utvrđene posebne mjere i vrijeme do kada ih treba provesti te je donesen novi zakon o plinu.
- Nakon nedostatnih pokušaja tijekom teškog razdoblja gospodarske krize i povećanja cijena ruskog plina, na početku 2015. godine naknade za plin u kućanstvima porasle su za otprilike 300 %– 600 % i otprilike za 70 % za daljinsko grijanje. Cijene će nastaviti rasti do 2017., dok ne dosegnu paritetnu cijenu na tržištu. Deficit Naftogaza znatno se smanjio 2015. te bi do 2017. trebao nestati⁶⁶.
- Tijekom 2015. postojeći program socijalnih naknada proširen je kako bi se nadoknadio velik porast cijena energije koji je pogodio najsiriromašnije pripadnike društva. Međutim, potreban je daljnji postupak napredak ili reforma kako bi se moglo nositi s budućim poskupljenjima i stvoriti djelotvornije poticaje za energetske učinkovitost.
- Akcijskim planom za reformu sektora plina iz 2015. nastoji se unaprijediti mjerenje protoka plina u cijelom lancu opskrbe plinom.

66 Cilj MMF-a.

- (b) Energetska učinkovitost: ukrajinske vlasti nisu smatrale energetske učinkovitost prioritetom u svojem programu reforme energetskog sektora, unatoč njezinu istaknutom mjestu u Memorandumu o razumijevanju između EU-a i Ukrajine iz 2005. godine o suradnji u području energije. Od 2015. ukrajinske vlasti posvećivale su više pozornosti energetske učinkovitosti.
- (c) Modernizacija sustava tranzita plina: od 2006. Komisija je pokušala mobilizirati financijska sredstva u obliku zajmova međunarodnih financijskih institucija s ciljem modernizacije sustava tranzita plina. Tijekom 2012. Komisija je financirala pripremnu studiju u kojoj je zaključeno da bi modernizacija koštala 2,5 – 5,3 milijarde eura, ovisno o scenarijima protoka plina. EIB i EBRD potpisali su s poduzećem Ukrtransgaz⁶⁷ prvi ugovor o zajmu međunarodnih financijskih institucija u vrijednosti od po 150 milijuna eura iz svake od tih dviju međunarodnih financijskih institucija⁶⁸ tek u prosincu 2014., kada se smatralo da je Ukrajina ostvarila dovoljan napredak u pogledu određenih ključnih uvjeta dogovorenih u okviru zajedničke izjave iz 2009. Gradnja će početi 2016., a očekuje se da će završiti 2018., u prvoj fazi opsežnog projekta modernizacije tranzitnog plinovoda Urengoj – Pomari – Užgorod.

67 Podružnica Naftogaza zadužena za prijenos i skladištenje plina.

68 Zajam EIB-a pokriven je sveobuhvatnim jamstvom EU-a.

(d) Sigurnost opskrbe plinom preko Ukrajine:

- (i) Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom sigurnost opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine i dalje je bila ugrožena zbog političke, administrativne i gospodarske nestabilnosti u zemlji. To je dodatno pogoršano kriznim stanjem u razdoblju 2005. – 2006. i 2009., s dodatnim poteškoćama u razdoblju 2014. – 2015. Osim toga, nije sigurno da će se plin i dalje dovoditi u zemlje EU-a preko teritorija Ukrajine: Gazprom prijeti da će 2019. obustaviti tranzit ruskog plina kroz Ukrajinu, kada ističe sadašnji ugovor između Gazproma i Naftogaza. Povrh toga, u okviru alternativnih projekata za tranzit plina (npr. Sjeverni tok II., Turski tok, Južni tok) nastojalo se ili se nastoji zaobići Ukrajinu. Međutim, cilj je EU-a nastaviti s tranzitom plina preko Ukrajine.
- (ii) Nedavna nastojanja Komisije da se nastavi s tranzitom plina preko Ukrajine u razdoblju 2014. – 2015. bila su uspješna, čime se znatno ojačala sigurnost opskrbe EU-a i Ukrajine plinom povezivanjem drugih pravaca i protokom u obrnutom smjeru, kao i posredovanjem između Naftogaza i Gazproma u pregovorima za tzv. „zimski paket“ u razdoblju 2014. – 2015. Zalihe plina, koje su ključne za sigurnost opskrbe plinom u istočnom EU-u, uspješno su obnovljene u okviru zimskom paketa za razdoblje 2015. – 2016. s pomoću vlastitih resursa Naftogaza i kreditnog instrumenta međunarodnih financijskih institucija⁶⁹.
- (iii) Očekuje se da će se reformom sektora plina poboljšati upravljanje u sektoru plina u Ukrajini, čime će se smanjiti element rizika za sigurnost tranzita plina kroz Ukrajinu koji je povezan s upravljanjem. Još jedan uspjeh Komisije bilo je pristupanje Ukrajine Ugovoru o Energetskoj zajednici 2011., čiji je cilj cjelovitija integracija zemlje na energetska tržišta EU-a, čime se doprinosi dugoročnoj stabilizaciji sektora plina u Ukrajini.

⁶⁹ EBRD je izdao zajam u vrijednosti od 300 milijuna američkih dolara pokriven državnim jamstvom Ukrajine, a usto će se iz instrumenta Svjetske banke izdati zajam u vrijednosti do 520 milijuna američkih dolara za koji će jamstvo izdati EIB, odnosno EU.

74

Na temelju provedene revizije zaključili smo da je, općenito gledajući, pomoć EU-a Ukrajini bila djelomično djelotvorna u pružanju potpore preoblikovanju Ukrajine u državu s dobrim upravljanjem u područjima upravljanja javnim financijama, borbe protiv korupcije i funkcioniranja sektora plina.

Djelotvornost pomoći EU-a Ukrajini u poboljšanju upravljanja javnim financijama i borbi protiv korupcije

75

Pomoć EU-a Ukrajini bila je djelomično djelotvorna u poboljšanju upravljanja javnim financijama i borbi protiv korupcije.

76

Tijekom većine razdoblja obuhvaćenog revizijom upravljanju javnim financijama nije posvećeno mnogo pozornosti u okviru dijaloga EU-a i Ukrajine. Međutim, od 2011. EU je postao zahtjevniji u pogledu reformi upravljanja javnim financijama te je pomogao Ukrajini da osmisli strategiju za reformu upravljanja javnim financijama i akcijski plan iz 2013. (vidi odlomke 31. – 34.). Borba protiv korupcije redovito je bila obuhvaćena dijalogom EU-a i Ukrajine. Pojačana je Akcijskim planom za liberalizaciju viznog režima iz 2011., a dodatno je ubrzana poboljšanjem suradnje nakon Majdana (vidi odlomke 35. – 37.).

1. preporuka – U procesu dijaloga s Ukrajinom potrebno je staviti veći naglasak na upravljanje javnim financijama

Kako bi se održao zamah u provedbi reforme upravljanja javnim financijama do kojeg je došlo zahvaljujući usvajanju strategije upravljanja javnim financijama iz 2013., Komisija i ESVD trebali bi konsolidirati politički dijalog o pitanjima upravljanja javnim financijama. Komisija također treba istražiti mogućnost pokretanja posebnog programa kojim bi se zajamčilo da se reforma upravljanja javnim financijama što prije djelotvorno provede.

77

Pomoć EU-a bila je osmišljena na način kojim se djelomično djelotvorno doprinijelo unaprjeđenju upravljanja javnim financijama i borbi protiv korupcije. Komisija je uzela u obzir potrebu za jačanjem upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije pri izradi programa proračunske potpore i MFP-a za Ukrajinu, iako je katkad bilo nedostataka u načinu na koji su uvjeti utvrđeni ili metodi kojom se procjenjivala mjera u kojoj su oni ispunjeni (vidi odlomke 38. – 40.). Većina programa proračunske potpore u Ukrajini osmišljena je na način da se veliki dio dodijeljenih sredstava isplati na početku programa, nakon što se ispune opći uvjeti. Takvim se pristupom može umanjiti poticaj za provedbu reformi o kojima ovise sljedeće, manje isplate. Kako bi pronašla rješenje za kritično stanje u kojemu je Ukrajina bila 2014., Komisija se usredotočila na brzu isplatu pomoći 2014. (vidi odlomke 41. – 44.).

2. preporuka – Potrebno je bolje osmisliti uvjete za financijsku pomoć i njezinu isplatu

Komisija bi trebala iskoristiti iskustvo stečeno u Ukrajini kako bi poboljšala način na koji će se pomoć ubuduće planirati:

- (a) Kad je riječ o proračunskoj potpori i uvjetima za zajmove makrofinancijske pomoći, svi odabrani pokazatelji trebaju biti jasno definirani kako bi se izbjegle bilo kakve nesuglasice tijekom postupka procjene.
- (b) Budući uvjeti za zajmove i bespovratna sredstva trebaju se međusobno nadopunjavati i jačati.
- (c) Pri pregovaranju i određivanju uvjeta Komisija bi trebala usko surađivati s drugim donatorima, posebno međunarodnim financijskim institucijama, kako bi se povećali poticaji za reformu.
- (d) Pri izradi programa potrebno je nastojati da se uspostavi razumna ravnoteža između aspekata političke poluge i potrebe da se pomoć brzo isplati. Nadalje, u slučaju proračunske potpore, iznosi povezani s uvjetima u vezi s upravljanjem javnim financijama i borbom protiv korupcije u promjenjivim obrocima trebali bi biti dovoljno veliki da bi se omogućilo ispunjavanje uvjeta.

78

Praćenje načina na koji se provodila pomoć EU-a bilo je uvelike djelotvorno te se poboljšalo tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom. EU i međunarodne organizacije redovito procjenjuju stanje u pogledu sektora upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije u Ukrajini te je od 2012. Komisija osnažila svoj okvir za praćenje proračunske potpore. Međutim, nema sustavnog pristupa za evaluaciju programa proračunske potpore (vidi odlomke 45. – 48.). Obustave isplata proračunske potpore dovele su do napretka u pogledu prioriteta povezanih s upravljanjem javnim financijama u razdoblju 2011. – 2013. (vidi odlomak 49.).

Zaključci i preporuke

3. preporuka – Potrebno je bolje pratiti način na koji se upotrebljava pomoć EU-a

Kako bi se produbile i ubrzale reforme upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije, Komisija bi trebala pojačati praćenje koje provodi u nekim područjima i u većoj se mjeri usredotočiti na odgovornost korisnika:

- (a) Potrebno je pojednostaviti pristup Komisije evaluaciji programa proračunske potpore provedenih u Ukrajini.
- (b) S obzirom na rezultate dobivene obustavom isplate, Komisija bi, ako je to opravdano izostankom zadovoljavajućeg napretka u reformama, trebala iskoristiti obustave isplate proračunskih potpora.

79

Pomoć EU-a bila je djelomično djelotvorna u postizanju konkretnih i održivih rezultata u područjima upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije. Do 2014. godine ograničena predanost ukrajinske vlade postupku reforme odražavala se u nepotpunom i zakašnjelom postizanju očekivanih rezultata (vidi odlomke 50. i 51.). Unatoč novom zamahu u provedbi reforme od 2014. godine, dosad postignuti rezultati i dalje su nestabilni. Komisija je u okviru programa MFP-a iskoristila prostor za slobodnu prosudbu i zaključila da je većina uvjeta u vezi s upravljanjem javnim financijama uglavnom ispunjena unatoč tome što su postojali nedostaci u provedbi (vidi odlomak 52.). U slučaju upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije većina postignutih rezultata u obliku je zakonodavnih i institucionalnih promjena (vidi odlomke 53. – 63.). Kad je riječ o politici u području borbe protiv korupcije, još nisu vidljivi rezultati djelotvorne provedbe.

4. preporuka – Potrebno je staviti veći naglasak na djelotvornu provedbu i održivost reformi

Osim poticanja zakonodavnih promjena, Komisija bi u suradnji s organizacijama civilnog društva trebala uvjetovati daljnju pomoć EU-a djelotvornom provedbom ključnih reformi upravljanja javnim financijama i borbe protiv korupcije. To se posebno odnosi na strategiju za reformu upravljanja javnim financijama i akcijski plan te financijsku održivost nepristranih operativnih tijela za borbu protiv korupcije. Potrebno je obavljati strogu procjenu uvjeta za isplatu.

Pomoć EU-a namijenjena poboljšanju upravljanja u sektoru plina i povećanju sigurnosti opskrbe plinom preko Ukrajine

80

Pomoć EU-a Ukrajini u načelu je bila djelomično djelotvorna u poboljšanju upravljanja u sektoru plina i povećanju sigurnosti opskrbe plinom preko Ukrajine.

81

Na dijalog EU-a i Ukrajine o energetske pitanjima donedavno su utjecali nepotpuna predanost Ukrajine i razlike u stajalištima dionika EU-a u pogledu sigurnosti opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine. Ista važna pitanja javljala su se u razdoblju 2007. – 2015. (vidi odlomke 65. – 69.).

82

U ranoj fazi izrade programi i projekti pomoći EU-a namijenjene sektoru plina i sigurnosti opskrbe plinom preko Ukrajine koji su obuhvaćeni provjerom uključivali su određene uvjete koji su bili nejasni ili koje je bilo teško procijeniti (vidi odlomak 70.).

83

Do 2014. nedostajali su visokokvalitetni podatci za praćenje pomoći EU-a, a zajedničkim izvješćivanjem EU-a i Ukrajine katkad nije pruženo dovoljno detaljno objašnjenje poteškoća na koje se nailazilo u sektoru plina (vidi odlomke 71. i 72.).

84

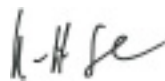
Do 2014. godine pomoć EU-a imala je ograničen učinak na funkcioniranje sektora plina u Ukrajini te su njome postignuti mješoviti rezultati u pogledu sigurnosti opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine. Od 2014. godine dostignute su važne ključne etape (vidi odlomak 73.).

5. preporuka – Potrebno je poduzeti mjere za povećanje djelotvornosti pomoći EU-a Ukrajini u sektoru plina

Komisija bi bez odgode trebala poduzeti mjere kako bi poboljšala praćenje strateške suradnje EU-a s Ukrajinom u sektoru plina i učinila ga djelotvornijim. Posebno je potrebno staviti veći naglasak na prikupljanje, provjeru i analizu podataka. Komisija bi trebala sustavno prikupljati točnije informacije koje je lakše provjeravati, čak i u nepovoljnim uvjetima. To je ključno za donošenje čvrsto utemeljenih odluka koje se zasnivaju na dokazima.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Karel PINXTEN, na sastanku održanom u Luxembourg 8. studenoga 2016.

Za Revizorski sud



Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

Programi obuhvaćeni ispitivanjem

Tablica 1. – Ukrajina: programi proračunske potpore u razdoblju 2007. – 2015.

Programi sektorske proračunske potpore ¹ (skraćeni naziv, godina donošenja odluke)	Dodijeljeno	Isplaćeno
	(u milijunima eura)	
<i>Support for implementation of Ukraine's energy policy</i> (Potpora provedbi energetske politike Ukrajine) (energija I.), 2007.	87	73
<i>Support for implementation of Ukraine's strategy in the area of energy efficiency and renewable sources of energy</i> (Potpora provedbi strategije Ukrajine u području energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije) (energetska učinkovitost, 2008.)	70	52
<i>Promoting mutual trade by removing technical barriers to trade between Ukraine and the EU</i> (Promicanje uzajamne trgovine uklanjanjem tehničkih prepreka trgovini između Ukrajine i EU-a) (trgovina, 2008.)	45	29
<i>Support for implementation of an Environmental Strategy in Ukraine</i> (Potpora provedbi strategije za zaštitu okoliša u Ukrajini) (okoliš, 2009.)	35	24
<i>Support for implementation of Ukraine's transport strategy</i> (Potpora provedbi prometne strategije u Ukrajini) (promet, 2009.)	65	27
<i>Support for implementation of Ukraine's transport strategy</i> (Potpora politici za sektor upravljanja granicama u Ukrajini) (upravljanje granicama, 2010.)	66	49
<i>Continued support for implementation of Ukraine's Energy Strategy</i> (Nastavak potpore provedbi ukrajinske energetske strategije) (energija II., 2012.)	45	5
<i>Sector Policy Support Programme – Support for Ukraine's Regional Policy</i> (Program podrške sektorskoj politici – podrška regionalnoj politici Ukrajine) (regionalni razvoj, 2013.)	55	0
<i>Reform to Ukraine's Administrative Legal Framework and Civil Service</i> (Reforma administrativnog pravnog okvira i javne službe u Ukrajini) (2011.)	70	otkazano
<i>Budget Support for Ukraine's Regional Development Policy</i> (Proračunska potpora politici regionalnog razvoja u Ukrajini) (2012.)	50	otkazano
Ugovor za izgradnju države²	355	250

1 Iznos uključuje dopunsku potporu (tehnička pomoć, revizija, preispitivanja i evaluacije programa).

2 Od 355 milijuna eura u okviru ugovora za izgradnju države, 232 milijuna eura bila su nova sredstva, a 123 milijuna preuzeto je iz sredstava dodijeljenih u okviru godišnjeg akcijskog programa iz 2013. (tj. iz dvaju novih programa potpore sektorskoj politici za uklanjanje prepreka trgovini i provedbu strategije za zaštitu okoliša u Ukrajini (55 milijuna eura za svaki program) te 13 milijuna iz povećanja proračuna koje je prvotno bilo namijenjeno za sektor okoliša).

Izvor: Sustav CRIS, stanje od 31. prosinca 2015.

Tablica 2. – Ukrajina: pregled makrofinancijske pomoći EU-a u razdoblju 2007. – 2015.

Godina donošenja odluke	Skraćeni naziv korišten u okviru revizije	Dodijeljeno	Isplaćeno
		(u milijunima eura)	
2002.	MFP I.	110	610
2010.		500	
2014.	MFP II.	1 000	1 000
2015.	MFP III.	1 800	600
	Ukupno	3 410	2 210

Izvor: GU za gospodarske i financijske poslove, stanje od 31. 12. 2015., http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Tablica 3. – Ukrajina: projekti obuhvaćeni ispitivanjem za radoblje 2007. – 2015.

Naziv (godina sklapanja ugovora)	Dodijeljeno	Isplaćeno
	(u milijunima eura)	
Upravljanje javnim financijama		
<i>Twinning</i> projekt „ <i>Strengthening the enforcement of competition law and policy in Ukraine</i> ” (Jačanje provedbe zakona i politike o tržišnom natjecanju u Ukrajini) (2007.)	1	0,9
<i>Twinning</i> projekt „ <i>Assisting the Main Control and Revision Office of Ukraine (KRU) in implementing the new system of Public Internal Financial Control</i> ” (Pomoć Glavnom uredu Ukrajine za kontrolu i preispitivanje u provedbi novoga sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru) (2007.)	1,1	1,1
„ <i>Harmonisation of competition and public procurement systems in Ukraine with EU standards</i> ” (Usklađivanje sustava tržišnog natjecanja i javne nabave u Ukrajini sa standardima EU-a) (2008.)	4,4	4,4
„ <i>Strengthening NBU potential through the approximation to EU standards of central banking</i> ” (Jačanje potencijala središnje banke Ukrajine usklađivanjem sa standardima EU-a u području središnjeg bankarstva) (2009.)	1,1	0,6
„ <i>Supporting Ukraine’s Ministry of Finance in the fields of Public Debt Management and Budgetary Forecasting</i> ” (Potpora Ministarstvu financija Ukrajine u područjima upravljanja javnim dugom i proračunskih prognoza) (2010.)	1,7	1,5
Osmišljavanje informativnog dokumenta za <i>twinning</i> projekt o nadzoru nad nebankarskim financijskim ustanovama na temelju rizika (2011.)	0,1	0,1
Nabava informatičke opreme za integraciju regionalne mreže ukrajinskog Protumonopolskog odbora u sklopu projekta iz akcijskog plana EU-a i Ukrajine iz 2006. godine „ <i>Harmonisation of Competition and Public Procurement systems in Ukraine with EU standards</i> ” (Usklađivanje sustava tržišnog natjecanja i javne nabave u Ukrajini sa standardima EU-a) (2010.)	0,2	0,2
Produljenje ugovora br. 147. – 509. „ <i>Harmonisation of Competition and Public Procurement Systems with EU standards</i> ” (Usklađivanje sustava tržišnog natjecanja i javne nabave u Ukrajini sa standardima EU-a) (2011.)	1,1	1,1
Izrada triju <i>twinning</i> projekata u području upravljanja javnim financijama u Ukrajini (2013.)	0,1	0,1
„ <i>Harmonisation of Ukraine’s public procurement system with EU standards</i> ” (Usklađivanje sustava javne nabave u Ukrajini sa standardima EU-a) (2013.)	4	2,7
„ <i>What the State Costs: Promoting Public Monitoring of the State Budget Process</i> ” (Troškovi države: promicanje javnog praćenja procesa državnog proračuna) (2013.)	0,3	0,2
„ <i>Civil society and media for transparent local budgets</i> ” (Civilno društvo i mediji za transparentne lokalne proračune) (2013.)	0,3	0,1
„ <i>Creation and implementation of the “Open Budget” system for monitoring the use of public funds</i> ” (Osmišljavanje i uvođenje sustava „otvorenog proračuna” za praćenje uporabe javnih sredstava) (2013.)	0,3	0,2
„ <i>Independent monitoring of resource and finance flows from the development of conventional and unconventional hydrocarbons in Ukraine within Production Sharing Agreement</i> ” (Neovisno praćenje tokova resursa i financija od razvoja konvencionalnih i nekonvencionalnih ugljikovodika u Ukrajini u okviru ugovora o podjeli proizvodnje) (2013.)	0,2	0,2
Upravljanje javnim financijama – ukupno	15,9	13,4
Borba protiv korupcije		
„ <i>Support for Good Governance: Project against Corruption in Ukraine</i> ” (Potpora dobrom upravljanju: projekt protiv korupcije u Ukrajini) (2006.)	1,5	1,4
„ <i>Project to Support Justice Reforms in Ukraine</i> ” (Projekt za potporu reformama pravosuđa u Ukrajini) (2013.)	8,6	2,4
Borba protiv korupcije – ukupno	10,1	3,8

Izvor: Sustav CRIS, stanje od 31. prosinca 2015.

Sažetak

III.

Zbog dramatičnih događaja u Ukrajini krajem veljače 2014., odnosno svrgnuća bivšeg ukrajinskog predsjednika Janukoviča 28. veljače 2014. i nezakonitog pripajanja Krima Rusiji u danima koji su uslijedili, bio je potreban odlučan i brz odgovor u cilju što većeg ublažavanja učinaka teške i neočekivane situacije.

Iako Komisija zbog toga nije imala dovoljno vremena razviti unaprijed definiranu, dugoročnu strategiju prije najavljivanja važnog paketa pomoći za Ukrajinu u ožujku 2014., dugoročnije planiranje započelo je odmah nakon toga i otada su održane brojne strateške rasprave, u kojima su sudjelovali i međunarodni partneri.

V.

Komisija smatra da su, unatoč tome što je pomoć EU-a bila djelomično djelotvorna, važne strukturne reforme u gotovo svim područjima opisanima u odlomku IV. pokrenute na temelju programa EU-a ili su se podupirale iz tih programa.

VI.

Komisija je morala dogovoriti i procijeniti uvjete za makrofinancijsku pomoć i za proračunsku potporu u iznimnom političkom, gospodarskom i financijskom kontekstu u Ukrajini.

Većina programa proračunske potpore uključuje komponentu fiksne tranše koju treba isplatiti na početku programa nakon ispunjenja standardnih općih uvjeta za operacije proračunske potpore.

VII.

Suradnja s Ukrajinom u energetske sektoru tijekom posljednjih 10 godina temeljila se na Memorandumu o razumijevanju o suradnji u području energetike iz 2005. i bila je usmjerena na osiguravanje sigurnosti opskrbe Europe plinom preko ukrajinskog plinovoda te na uvođenje opsežnih reformi u energetske sektoru. To je bio i glavni cilj Zajedničke deklaracije o modernizaciji ukrajinskog sustava tranzita plina iz ožujka 2009. Zbog plinske krize iz 2009. dodatno se povećala važnost i pravodobnost te inicijative iako je njezina provedba bila teška zbog složenog političkog stanja u zemlji i trajnih geopolitičkih napetosti.

Zahvaljujući ostvarenom napretku EIB i EBRD mogli su potpisati prvi skup zajmova za modernizaciju sustava za tranzit plina u prosincu 2014. Napori usmjereni na poboljšanje upravljanja plinskim sektorom u Ukrajini te opće sigurnosti opskrbe do 2014. bili su ugroženi zbog ukrajinske ovisnosti o ruskim energetske zalihama. Otada je svugdje priznat znatan napredak ostvaren u pogledu reformi tržišta plina u Ukrajini.

Od 2015. provodi se širok plan reformi plinskog sektora. Na temelju novog zakona o plinu, vlada je u srpnju 2016. donijela plan za razdvajanje Naftogaza od operatora transportnog sustava, koji bi se trebao provesti do 2017.

Komisija će, zajedno s Tajništvom Energetske zajednice i ostalim partnerima, nastaviti poticati dovršenje reformi plinskog sektora, unaprjeđivati transparentnost i osiguravati potpuno konkurentne uvjete, među ostalim omogućavanjem ulaska novih sudionika na tržište i povećavanjem sigurnosti opskrbe plinom i pouzdanosti ukrajinskog sustava tranzita.

Uvod

04

Od sredine 2015. ukrajinsko gospodarstvo pokazuje znakove gospodarske stabilizacije nakon posebno duboke krize koja je u velikoj mjeri nastala zbog gubitka povjerenja i narušenog proizvodnog kapaciteta povezanih s oružanim sukobom na istoku. Stabilizaciji je pridonijela kombinacija čimbenika kao što su snažan odgovor makroekonomske politike usmjeren na uklanjanje dugoročnih neravnoteža i opsežna međunarodna financijska i tehnička potpora, koja je bila od ključne važnosti za obuzdavanje krize povjerenja.

Nakon pada od 6,6 % u 2014. i 9,9 % u 2015. u 2016. očekuje se ponovni rast gospodarstva (predviđa se rast od 1 – 2 %), koji se zasniva na postupnom povećanju povjerenja potrošača i ulagača. U prvom tromjesečju 2016. zabilježen je realni rast BDP-a od 0,1 %, a u drugom tromjesečju rast od 1,3 %.

08

Zbog stanja u Ukrajini pomoć iz Europskog instrumenta za susjedstvo zaista se od 2014. pružala u obliku godišnjih „posebnih mjera”. Sada su započele pripreme za vraćanje na uobičajeno višegodišnje programiranje u obliku okvira za jedinstvenu potporu s početkom u 2018.

13

Komisija se slaže da se predanost ukrajinskih nadležnih tijela reformama znatno povećala od 2014. Trenutačna ukrajinska vlada posebno pokazuje snažnu predanost reformi javne uprave (PAR).

Komisija iskorištava i potiče taj zamah u području reformi. Nastavlja se rad na oblikovanju važnog programa pomoći EU-a u tom području za podupiranje i održavanje te predanosti reformama. Treći program makrofinancijske pomoći sadržava i važne obveze u području reforme javne uprave koje se odnose na zakonodavstvo i provedbu.

15

Makrofinancijskom pomoći uvjeti MMF-a ne udvostručavaju se već nadopunjuju. Makrofinancijska pomoć može se isplatiti samo ako provedba komplementarnog programa MMF-a dobro napreduje i ako se i dalje budu zaključivale revizije MMF-a. To znači da korisnik mora nastaviti zadovoljavati uvjete MMF-a kako bi se mogao koristiti isplata u okviru makrofinancijske pomoći.

Okvir 1. – Pokretanje kampanje ukrajinskih vlasti protiv oligarhije

Komisija smatra da su uloga i važnost Agencije za modernizaciju preuveličani i da nije postojala opasnost da bi se mogla zamijeniti sa službenom pomoći EU-a Ukrajini.

17

Zbog dramatičnih događaja u Ukrajini krajem veljače 2014., odnosno svrgnuća bivšeg ukrajinskog predsjednika Janukoviča 28. veljače 2014. i nezakonitog pripajanja Krima Rusiji u danima koji su uslijedili nakon toga, bio je potreban odlučan i brz odgovor u cilju ublažavanja mogućih učinaka teške i neočekivane situacije.

Iako Komisija zbog toga nije imala dovoljno vremena razviti unaprijed definiranu, dugoročnu strategiju prije najavljivanja važnog paketa pomoći za Ukrajinu u ožujku 2014., dugoročnije planiranje započelo je odmah nakon toga i otada su održane brojne strateške rasprave, u kojima su sudjelovali i međunarodni partneri.

Nadalje, nakon najave paketa potpora, što je bilo od velike političke važnosti, detaljno su oblikovani posebni programi potpore EU-a kojima su se uzeli u obzir i evidentirali financijski rizici te aktivnosti ostalih donatora.

18

Financijskim paketom iz ožujka 2014. nastojalo se poslati snažan signal političke potpore i istovremeno mobilizirati kratkoročnu proračunsku i fiskalnu potporu te dugoročniju investicijsku i savjetodavnu potporu. Stoga su se njime zadovoljavale kratkoročne, ali i srednjoročne do dugoročne potrebe, od kojih potonje ovise o trajnoj predanosti ukrajinskih nadležnih tijela reformama.

Treba napomenuti da su sredstva u iznosu od samo 1,61 milijarde EUR makrofinancijske pomoći bila dio financijskog paketa iz ožujka 2014. (kombinirani obujam MFP-a I. i MFP-a II.). Komisija je u siječnju 2015. prihvatila prijedlog za treću operaciju MFP-a za Ukrajinu (u iznosu od 1,8 milijardi EUR), koja je bila dodatak paketu iz ožujka 2014. na temelju sveobuhvatne ocjene dotad pružene pomoći i njezina utjecaja na gospodarsku i financijsku stabilnost u Ukrajini od početka krize te s obzirom na pogoršanje financijskog stanja u Ukrajini početkom 2015.

20

Vraćanje na višegodišnje programiranje u obliku okvira za jedinstvenu potporu predviđa se od 2018. Pripreme su već počele.

21

Unatoč nekim koordinacijskim izazovima na samom početku, aktivnosti delegacije EU-a u Kijevu, Skupine za potporu Ukrajini i savjetodavne misije EU-a sada su blisko koordinirane i potpuno se uzajamno dopunjuju. Dokaz je tomu, primjerice, zajedničko oblikovanje novog programa potpore borbi protiv korupcije, koji je donesen ranije ove godine (lipanj 2016.).

22

Ta se inicijativa nije dalje provodila. Komisija drugim inicijativama dodatno podupire Ukrajinu u njezinoj borbi protiv korupcije i prijevare, među ostalim pružanjem potpore novim ukrajinskim tijelima za borbu protiv korupcije s pomoću programa za borbu protiv korupcije navedenog u odgovoru na odlomak 21. i potporom za reformu pravosuđa.

24

Ukrajinske vlasti zaista su relativno loše upravljale koordinacijom donatora tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom. Međutim, trenutna ukrajinska vlada poduzima korake za rješavanje i poboljšanje situacije, što počinje imati pozitivne učinke.

25

Komisija je od početka koordinirala aktivnosti s fondom EBRD-a s više donatora, a sada je donijela i odluku (srpanj 2016.) o svojem doprinosu fondu.

Opažanja

34

EU je 2012. i 2013. doista vrlo aktivno podupirao razvoj strategije upravljanja javnim financijama, što je dovelo do donošenja kvalitetnog dokumenta prije sastanka na vrhu u Vilniusu. Uz pomoć stručnjaka EU-a i stručnjaka OECD-ove inicijative SIGMA trenutačno se radi na ažuriranju i daljnjem poboljšanju strategije upravljanja javnim financijama.

38

Uvjeti za upravljanje javnim financijama i borbu protiv korupcije bili su u samom središtu niza programa potpore EU-a, na primjer ugovora o izgradnji države. Komisija će nastaviti unaprjeđivati način ocjenjivanja napretka u upravljanju javnim financijama i kriterije koji se upotrebljavaju za njegovo ocjenjivanje.

40

Komisija smatra da je primjereno upotrebljavala svoju marginu slobodne prosudbe s obzirom na iznimne političke i financijske okolnosti u Ukrajini.

Okvir 2. – Fleksibilnost u postavljanju uvjeta MFP-a i procjeni njihova ispunjavanja

O memorandumu o razumijevanju za MFP I. pregovaralo se uglavnom u razdoblju 2010. – 2012., s ukrajinskom vladom koja je bila manje usmjerena na reforme, a ukrajinski parlament ratificirao ga je tek 2014. Unatoč teškim pregovorima Komisija je u taj memorandum o razumijevanju ipak uspjela uvesti neke općenite uvjete za upravljanje javnim financijama.

Pristupom koji uključuje više od jednog krajnjeg rezultata u uvjetu omogućuje se navođenje sveobuhvatnog cilja u određenom području reforme radi osiguranja strateškog usmjerenja te se svejedno osiguravaju jasnoća i određenost u pogledu očekivanih mjera politike.

Zajednički odgovor na odlomke 41. i 42.

Komisija smatra da je dio fiksnih tranši sektorske proračunske potpore koji je isplaćen na početku bio unutar granica preporučenih u Smjernicama za proračunsku potporu i da je bio opravdan zbog stanja u Ukrajini.

43

Komisija smatra da je Ukrajina 2014. bila na rubu financijskog i, konačno, političkog kolapsa. Zajedno s MMF-om i ostalim međunarodnim donatorima EU je brzo odgovorio na financijsku krizu u Ukrajini, posebno u 2014. i u prvoj polovini 2015. S obzirom na težinu gospodarske krize u Ukrajini i veličinu zemlje (daleko najveća od svih istočnih susjeda EU-a), trebalo je pružiti znatne količine makrofinancijske pomoći.

46

Isplate proračunske potpore zaista se od 2010. temelje na sveobuhvatnoj procjeni upravljanja javnim financijama kojom se uzima u obzir sav relevantni analitički materijal, uključujući procjene iz Izvješća o javnim rashodima i financijskoj odgovornosti (PEFA).

48

Komisija smatra da su pregled i procjena izneseni u evaluaciji operacija proračunske potpore u Ukrajini iz 2014. sveobuhvatni i usporedni.

51

Komisija je svjesna tog pitanja, koje je istaknuto i u evaluaciji proračunske potpore, i savjetuje Ministarstvo financija da pronađe bolje načine za usmjeravanje sredstava EU-a.

52

Komisija smatra da njezina ocjena „uvelike ispunjeno“ znači da je, iako nije proveden svaki aspekt uvjeta MFP-a, cilj reforme iz predmetnog uvjeta ostvaren u tolikoj mjeri da ne bi bilo opravdano odgoditi povezanu isplatu MFP-a.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 67. – 69.

Komisija je tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom zadržala dosljednu politiku uzimajući u obzir stratešku ulogu ukrajinskog sustava tranzita plina i s tim povezanu potrebu za temeljnim reformama u plinskom sektoru.

Države članice u velikoj su mjeri podržavale napore Komisije. Međutim, Komisija potvrđuje da prioriteta nekih država članica u pogledu suradnje u plinskom sektoru nisu uvijek bili u potpunosti usklađeni s njezinim prioritetima.

Nakon krize 2006. i 2009., Komisija je provela unutarnje procjene rizika i u radnom dokumentu službi nastojala ocijeniti pouke naučene tijekom prekida opskrbe plinom (Radni dokument službi Komisije {COM(2009) 363} SEC(2009) 977).

Komisija smatra da su prekidi u opskrbi plinom 2006. i 2009. bili neposredan rezultat trgovačkog spora između Gazproma i Naftogaza, na koji su utjecale političke napetosti između Ukrajine i Rusije, koje su ga dodatno i pogoršale.

Komisija je morala uzeti u obzir osjetljivost povezanih informacija i smatra da u tim okolnostima nije mogla biti eksplicitnija.

70

Komisija potvrđuje da su programi pomoći u plinskom sektoru u nekim slučajevima mogli biti bolje oblikovani, ali ističe slabu administrativnu sposobnost predmetnih ukrajinskih ministarstava za oblikovanje programa pomoći.

71

Komisija smatra da se tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom pristup podacima postupno poboljšao. Nakon 2015. relevantni podaci o tokovima tranzita plina te tržišni podaci o ukrajinskom plinskom sektoru sada su javno dostupni zahvaljujući suradnji između ukrajinskih vlasti, Komisije i mreže ENTSO-G (Europska mreža operatora prijenosnih sustava za plin).

73

Komisija smatra da je u 2014. već ostvaren napredak jer je vlada, primjerice, izradila nacrt novog zakona o plinu na temelju kojeg su u prosincu 2014. potpisani prvi zajmovi EIB-a /EBRD-a za modernizaciju sustava tranzita plina.

(c)

Napori koje je Komisija uložila kako bi Ukrajini pomogla u modernizaciji sustava tranzita plina doveli su do većih konkretnih odluka o ulaganjima tek krajem 2014., većinom zato što prethodne vlade nisu spremno provodile ključne reforme dogovorene u Zajedničkoj deklaraciji iz 2009.

(d) (i)

Komisija i ESVD smatraju da je sigurnost opskrbe EU-a plinom preko Ukrajine bila ugrožena i zbog vanjskih dionika (Rusija).

Zaključci i preporuke

74

Komisija i ESVD smatraju da je pomoć EU-a imala ključnu ulogu u promicanju političkog povezivanja i gospodarske integracije Ukrajine s EU-om. Od početka krize 2014. pomoć EU-a imala je ključnu ulogu i u stabilizaciji stanja u Ukrajini i pokretanju važnih strukturnih reformi u nizu područja i sektora.

76

Komisija smatra da su borba protiv korupcije i upravljanje javnim financijama ključna pitanja u dijalogu EU-a s Ukrajinom. Zbog toga je posljednjih godina pokrenut niz važnih reformi, kojima su ostvareni važni rezultati.

1. preporuka – U postupku dijaloga s Ukrajinom više se usredotočiti na upravljanje javnim financijama

Komisija i ESVD prihvaćaju preporuku.

Trenutačno se razmatra poseban program potpore upravljanju javnim financijama kao posebna mjera za 2017. Pitanja upravljanja javnim financijama već su ključni elementi svih tekućih programa proračunske potpore i u tijeku je ažuriranje strategije upravljanja javnim financijama uz pomoć stručnjaka EU-a i OECD-ove inicijative SIGMA.

77

Komisija smatra da su brza mobilizacija i isplata pomoći bile od ključne važnosti 2014. i 2015. zbog kritičnog stanja u Ukrajini. Sva plaćanja proračunske potpore temeljila su se na detaljnoj procjeni kako bi se osiguralo da su zadovoljeni opći uvjeti za proračunsku potporu.

Većina programa proračunske potpore uključuje komponentu fiksne tranše koju treba isplatiti na početku programa nakon ispunjenja standardnih općih uvjeta za operacije proračunske potpore.

2. preporuka – Bolje osmisliti uvjete za financijsku pomoć i njezinu isplatu

Komisija prihvaća preporuku.

(a)

Komisija je već počela definirati ciljeve politike na precizniji i usmjereniji način, što je vidljivo iz razvoja memoranduma o razumijevanju (MoU) s Ukrajinom, posebno između MFP-a II. i III. Komisija će uložiti daljnje napore u poboljšanje jasnoće i preciznosti u budućnosti.

Međutim, uvjeti iz MFP-a uvijek su rezultat pregovora sa zemljom korisnicom. Posebno ako se ti pregovori odvijaju u iznimnom geopolitičkom i financijskom kontekstu, Komisija će i u budućnosti možda morati uspostaviti ravnotežu između hitnosti i produljenog vremenskog okvira za pružanje pomoći, s jedne strane, i preciznosti i jasnoće, s druge strane.

(c)

Komisija će nastaviti blisko surađivati s MMF-om i ostalim donatorima u pogledu svih svojih programa MFP-a, kao što je u prošlosti uvijek i činila.

(d)

Komisija će također nastaviti ulagati napore kako bi uspostavila razumnu ravnotežu između učinka poluge i brzine isplate. Zbog iznimnog geopolitičkog i financijskog konteksta u Ukrajini 2014. u određenim slučajevima bilo je opravdano odlučiti se za brzu isplatu MFP-a. Otkad se krajem 2015. povećala gospodarska stabilnost Ukrajine, Komisija je zauzela stroži stav u pogledu provedbe uvjeta MFP-a. To potvrđuje činjenica da je druga tranša MFP-a III. na čekanju od listopada 2015. jer provedba još nije potpuna.

Komisija će nastaviti pažljivo pratiti provedbu kako bi mogla najbolje iskoristiti funkciju poluge svoje pomoći. Istovremeno se ne može isključiti mogućnost da bi se u budućnosti tranše MFP-a mogle isplaćivati u kontekstu općenito dobrih rezultata provedbe čak i ako mali broj uvjeta nije ispunjen.

78

Komisija smatra da je u evaluaciji operacija proračunske potpore u Ukrajini iz 2014. dana sveobuhvatna i usporedna procjena.

3. preporuka – Poboljšati praćenje načina na koji se provodi pomoć EU-a

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će nastaviti raditi na jačanju praćenja provedbe pomoći EU-a i iskoristit će sve alate koji su joj na raspolaganju za bržu provedbu reformi.

79

Komisija smatra da njezina ocjena „uvelike ispunjeno” znači da, iako nije detaljno proveden svaki temeljni aspekt uvjeta MFP-a, cilj reforme iz predmetnog uvjeta ostvaren je u tolikoj mjeri da ne bi bilo opravdano odgoditi povezanu isplatu MFP-a.

4. preporuka – Više se usredotočiti na djelotvornu provedbu i održivost reformi

Komisija i ESVD prihvaćaju preporuku.

Pri procjeni uvjeta za isplatu MFP-a Komisija će se ograničiti na kategorije ocjena „ispunjeno”, „uvelike ispunjeno” i „nije ispunjeno”.

80

Suradnja s Ukrajinom u energetske sektoru posljednjih je 10 godina bila usmjerena na osiguravanje sigurnosti opskrbe Europe plinom (i naftom) ukrajinskim sustavom cjevovoda. Napori za poboljšanje upravljanja plinskim sektorom u Ukrajini te opće sigurnosti opskrbe bili su ugroženi zbog političkog stanja i ovisnosti Ukrajine o ruskim energetske zalihama. Dijalog na visokoj razini o energetske pitanjima proveden u kontekstu Memoranduma o razumijevanju iz 2005. bio je važan i koristan forum u tom pogledu.

81

Komisija je tijekom tog razdoblja zadržala dosljednu politiku uzimajući u obzir stratešku ulogu ukrajinskog sustava tranzita plina i potrebu za temeljnim reformama u plinskom sektoru. To je potvrdilo i Vijeće u nizu zaključaka o tom pitanju. Iako su države članice u velikoj mjeri podržale napore Komisije, prioritete nekih država članica u pogledu suradnje u plinskom sektoru nisu uvijek bili u skladu s prioritetima Komisije.

82

Unatoč nedostacima Komisija smatra da se programima proračunske potpore i povezanim projektima tehničke pomoći omogućilo ostvarivanje određenog napretka u pogledu programa ključnih reformi u plinskom sektoru i u pogledu povećanja sigurnosti opskrbe, unatoč često nepovoljnim političkim uvjetima. Vidi i odgovor Komisije na odlomak 70.

83

Komisija smatra da su se razvojem dijaloga o energetske pitanjima postupno poboljšali komunikacija i pristup podacima (vidi i odgovor Komisije na odlomak 71.). Komisija je u okviru svojeg redovitog dijaloga o energetske pitanjima razmotrila ključne izazove u plinskom sektoru iako se zajedničkim izvješćivanjem nije uvijek osigurao potpuni kontekst.

5. preporuka – Poduzeti mjere kako bi pomoć EU-a Ukrajini u sektoru plina bila djelotvornija

Komisija prihvaća ovu preporuku i već ju je počela provoditi.

Već su poduzeti važni koraci prema poboljšanju djelotvornosti pomoći EU-a, među ostalim uspostava tima stručnjaka za energetiku u okviru Skupine za potporu Ukrajini te bolja i bliža koordinacija pomoći s Tajništvom Energetske zajednice i s ostalim dionicima (donatori, ENTSO-G itd.).

Komisija trenutačno nadograđuje svoj Memorandum o razumijevanju o suradnji u području energetike s Ukrajinom i do kraja 2016. planira potpisati Strateško energetske partnerstvo u cilju daljnjeg jačanja dijaloga o energetske pitanjima s Ukrajinom i jačanja djelotvornosti suradnje u energetske sektoru.

Osim toga, Komisija nastavlja ulagati napore u posredovanje u trenutačnom plinskom sporu između Rusije i Ukrajine, među ostalim pozornim praćenjem tokova tranzita plina. U okviru Sporazuma o pridruživanju s Ukrajinom uspostavljen je sustav ranog upozoravanja.

Poduzet će se daljnje mjere za poboljšanje kvalitete prikupljenih statističkih podataka o Ukrajini, posebno u okviru statističke sastavnice projekta EU4Energy pokrenutog u lipnju 2016. s Međunarodnom agencijom za energiju i Energetske zajednicom.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	7.10.2014.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	20.7.2016.
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	8.11.2016.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	24.11.2016.

Sud je u okviru ovog izvješća ispitao je li pomoć Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje u razdoblju 2007. – 2015. bila djelotvorna u pružanju potpore preoblikovanju Ukrajine u državu kojom se dobro upravlja u područjima javnih financija i borbe protiv korupcije, kao i u sektoru plina.

Općenito gledajući, pomoć EU-a bila je djelomično djelotvorna u tim trima područjima. Do 2014. njezin je učinak bio ograničen. Unatoč novom zamahu u provedbi reforme od 2014., dosad postignuti rezultati i dalje su nestabilni. U ovom se izvješću iznosi pet preporuka za poboljšanje pomoći EU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije