

Specialioji ataskaita

**ES pagalba  
Ukrainai**



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)

Interneto svetainė: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Tviteris: @EUAuditors

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.  
Ji prieinama per portalą *Europa* (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6370-4	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/866855	QJ-AB-16-031-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6368-1	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/95975	QJ-AB-16-031-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6373-5	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/016873	QJ-AB-16-031-LT-E

© Europos Sąjunga, 2016  
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

*Printed in Luxembourg*

Specialioji ataskaita

## ES pagalba Ukrainai

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko III kolegija, – vadovaujama Audito Rūmų nario Karel Pinxten, – atsakinga už su išorės veiksmis, saugumu ir teisingumu susijusias išlaidų sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Istvan Szabolcs Fazakas, jam padėjo jo kabineto atašė Márton Baranyi, pagrindinė vadybininkė Beatrix Lesiewicz ir laikinas pagrindinis vadybininkas Francis Joret; užduoties vadovas Christian Geoffroy; auditoriai Alina Milasiute ir Balazs Kaszap.



*Iš kairės į dešinę: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.*

## Dalis

### Santrumpos ir akronimai

## I-VIII **Santrauka**

### 1-10 **Įvadas**

1-3 **Geografinė ir politinė aiškinamoji informacija**

4-5 **Ekonominė ir finansų padėtis**

6-7 **ES ir Ukrainos bendradarbiavimo pagrindas**

8-10 **ES finansinė pagalba**

## 11-25 **Specifinis ES pagalbos Ukrainai kontekstas**

11-16 **Nestabili politinė, ekonominė ir administracinė situacija trukdė plėtoti ES ir Ukrainos bendradarbiavimą**

11 **Derybos dėl asociacijos susitarimo sustiprino ES ir Ukrainos dialogą**

12-14 **Dėl politinio ir administracinio nestabilumo sulėtėjo ES ir Ukrainos dialogo eiga ir reformų pažanga**

15-16 **Nuo 2010 m. Komisija vis dažniau akcentuodavo oligarchų sistemos keliamą riziką**

17-22 **ES atsakas į 2014 m. Ukrainos krizę, nors ir greitas, buvo sprendimas esant ekstremaliajai situacijai**

17-18 **Komisijos 2014 m. kovo mėn. finansinį paketą daugiausia sudarė galimos paskolos**

19-20 **Komisija naudojo specialias priemones, kad greitai išspręstų krizę Ukrainoje**

21-22 **ES įsteigė *ad hoc* struktūras, kad valdytų savo aktyvesnį dalyvavimą Ukrainoje**

23-25 **Paramos teikėjai, reaguodami į Ukrainos vyriausybės padėties silpnumą, sustiprino savo veiklos koordinavimą**

23-24 **Ukrainos vyriausybė prastai koordinavo paramos teikėjų veiklą**

25 **Nuo 2014 m. paramos teikėjų bendruomenė pagerino savo vidaus koordinavimą**

- 26-29 **Audito apimtis ir metodas**
  
- 30-73 **Pastabos**
- 30-63 **I dalis. ES pagalbos Ukrainai veiksmingumas gerinant viešųjų finansų valdymą ir kovą su korupcija**
- 31-37 Nuo 2013 m. ES ir Ukrainos dialogas dėl viešųjų finansų valdymo žymiai pagerėjo, o nuo 2011 m. pagerėjo ir dialogas dėl kovos su korupcija
- 38-44 Pagalbos koncepcija leido greitai išmokėti pagalbą, tačiau ne visuomet buvo pakankamai atsižvelgta į siektinas reformas
- 45-49 ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimas pagerėjo
- 50-63 ES pagalbos rezultatai išlieka trapūs
- 64-73 **II dalis. ES pagalbos veiksmingumas gerinant valdymą dujų sektoriuje ir ES dujų tiekimo per Ukrainą saugumą**
- 65-69 Nenuoseklus įsipareigojimas vykdyti reformas ir metodas dar visai neseniai trukdė plėtoti ES ir Ukrainos dialogą
- 70 ES pagalbos sąlygos pradiniam etape buvo plačiai apibrėžtos
- 71-72 Iki 2014 m. trūko su ES pagalba susijusių aukštos kokybės duomenų
- 73 ES pagalba iki 2014 m. turėjo ribotą poveikį dujų sektoriui
  
- 74-84 **Išvados ir rekomendacijos**
  
- Priedas. Nagrinėtos programos**
  
- Komisijos ir EIVT atsakymai**

- ACU:** Ukrainos apskaitos rūmai
- BVP:** Bendrasis vidaus produktas
- CRIS:** Bendroji RELEX informacinė sistema
- EBPO:** Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
- EIB:** Europos investicijų bankas
- EIVT:** Europos išorės veikslių tarnyba
- EKP:** Europos kaimynystės priemonė
- EKPP:** Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė
- ERPB:** Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas
- EUAM:** ES patariamoji misija civilinio saugumo sektoriaus reformos srityje
- FAC:** Kova su korupcija
- GD:** Generalinis direktoratas
- GRECO:** Valstybių prieš korupciją grupė
- IPVA:** Išorės pagalbos valdymo ataskaita
- MFP:** Makrofinansinė pagalba
- MVP:** Metinė veikslių programa
- NABU:** Ukrainos nacionalinis kovos su korupcija biuras
- NOP:** Nacionalinė orientacinė programa
- PBS:** Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas
- PVM:** Pridėtinės vertės mokestis
- PVO:** Pilietinės visuomenės organizacija
- SGUA:** Paramos Ukrainai grupė
- SIGMA:** Parama valdymui ir administravimui gerinti
- SPVS:** Sutartis dėl paramos valstybei stiprinti

**ŠSD:** Šalies strateginis dokumentas

**TACIS:** Techninė pagalba Nepriklausomų valstybių sandraugai ir Gruzijai

**TFĮ:** Tarptautinė finansų įstaiga

**TVF:** Tarptautinis valiutos fondas

**VFV:** Viešųjų finansų valdymas

**VIFA:** Viešųjų išlaidų ir finansinė atskaitomybė

**VVFK:** Viešoji vidaus finansų kontrolė



## I

Ukraina yra viena Europos Sąjungos didžiausių ir politiškai svarbiausių tiesioginių kaimynių. Šalyje vyrauja institucinis ir politinis nestabilumas, su valdymu susijusios problemos bei ekonominiai ir finansiniai sunkumai. Dėl konflikto Rytų Ukrainoje ekonominiai ir finansiniai sunkumai tapo dar opesni. Tačiau nuo 2014 m. Maidano įvykių Ukraina pradėjo vykdyti daug reikšmingų reformų.

## II

ES ir Ukrainos bendradarbiavimas yra Europos kaimynystės politikos, jos rytinės dimensijos – Rytų partnerystės – dalis. Po ilgų derybų 2014 m. pasirašytas asociacijos susitarimas pakeis visą 1994 m. sudarytą Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą, kai tik šis įsigalios. Taikant Europos kaimynystės ir partnerystės priemonę, kuri 2014 m. pakeitė Europos kaimynystės priemonę, buvo suteikta didžiausia dalis dvišalės paramos. Audituotu laikotarpiu (2007-2015 m.) ES finansinę pagalbą sudarė 1,6 milijardo eurų vertės dotacijos; pusę šios pagalbos sudarė parama biudžetui, ir 3,4 milijardo eurų vertės makrofinansinės paskolos.

## III

Beveik visu audituotu laikotarpiu dėl nestabilaus politinio, teisinio ir administracinio konteksto buvo apribotas ES paramos veiksmingumas. Po 2014 m. Maidano įvykių ES ir Ukrainai bendradarbiaujant padaryta pažanga, tačiau Ukrainos patiriami sunkumai vis dar smarkiai veikia reformos procesą, o oligarchų keliama rizika išlieka didelė. ES atsakas į 2014 m. Ukrainos krizę (2014-2020 m. 11,2 milijardo eurų vertės paketas), nors ir greitas, buvo sprendimas esant ekstremaliajai situacijai. ES galėjo greitai skirti ir išmokėti dideles pinigų sumas netaikydama iš anksto nustatytos strategijos.

## IV

Audito tikslas buvo įvertinti, ar Komisijos ir EIVT (Europos išorės veiksnių tarnybos) pagalba buvo gerai parengta, tinkama ir veiksminga remiant Ukrainos pertvarkymą į gerai valdomą valstybę viešųjų finansų valdymo (VFFV) ir kovos su korupcija srityje bei dujų sektoriuje 2007-2015 m. laikotarpiu. Į audito apimtį įtraukta visa ES biudžetinė parama ir nuo 2007 m. inicijuotos makrofinansinės pagalbos programos bei Komisijos paketo finansinės priemonės, kurios buvo pradėtos taikyti 2014 m.

## V

Apskritai ES pagalba Ukrainai buvo iš dalies veiksminga remiant Ukrainos pertvarkymą į gerai valdomą valstybę IV dalyje paminėtose srityse.

## VI

ES pagalba Ukrainai buvo iš dalies veiksminga siekiant apčiuopiamų ir tvarių rezultatų VFV ir kovos su korupcija srityse. Beveik visu 2007–2013 m. laikotarpiu VFV užėmė kuklią vietą vedant ES ir Ukrainos dialogą. Iki 2014 m. Ukrainos vyriausybės ribotą įsipareigojimą vykdyti reformos procesą atspindėjo neišbaigti ir pavėluoti išdirbiai. Kova su korupcija buvo sustiprinta patvirtinus 2011 m. Vizų režimo liberalizavimo veiksmų planą; šį procesą pagreitinio pagerintas bendradarbiavimas po Maidano įvykių. Nepaisant 2014 m. suteikto naujo postūmio reformoms, iki šiol pasiekti rezultatai vis dar trapūs. Kovos su korupcija atveju veiksmingo įgyvendinimo rezultatai dar neišryškėjo. Tam tikri sąlygų nustatymo arba jų vykdymo vertinimo metodo trūkumai paveikė biudžetinės paramos programų koncepciją ir makrofinansinę pagalbą. Dauguma biudžetinės paramos programų Ukrainoje buvo parengtos taip, kad programos pradžioje reikšminga paskirtos sumos dalis būtų išmokėta, kai tik bus įvykdytos bendrosios sąlygos. Komisija, siekdama 2014 m. išspręsti kritinę Ukrainos situaciją, daugiausia dėmesio skyrė greitam pagalbos išmokėjimui. ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimas buvo iš esmės veiksmingas. 2011-2013 m. biudžetinės paramos mokėjimų sustabdymas pagreitinio VFV prioritetų nustatymą.

## VII

ES pagalba Ukrainai buvo iš dalies veiksminga gerinant valdymą dujų sektoriuje ir užtikrinant dujų tiekimą per Ukrainą. ES ir Ukrainos dialogas dujų klausimais apėmė labai įvairias problemas, tačiau jį paveikė Ukrainos svyruojantis įsipareigojimas ir skirtingos ES suinteresuotųjų šalių su ES dujų tiekimu per Ukrainą saugumu susijusios nuomonės. Patikrintos ES pagalbos koncepcija siekiant pagerinti valdymą dujų sektoriuje ir dujų tiekimą per Ukrainą apėmė tam tikras sąlygas, kurios buvo miglotos ir kurias buvo sudėtinga įvertinti. Vykdam ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimą kartais trūkdavo aukštos kokybės duomenų, o ES ir Ukrainos bendrose ataskaitose nebūdavo pateikiamas pakankamai išsamus dujų sektoriuje patiriamų sunkumų paaiškinimas. Iki 2014 m. ES pagalba turėjo ribotą poveikį Ukrainos dujų sektoriaus veikimui, o su ES dujų tiekimu per Ukrainą susiję rezultatai buvo nevienareikšmiai. Tačiau nuo to laiko buvo pasiekti svarbūs riboženkliai, konkrečiai 2015 m. balandžio mėn. buvo priimtas dujų įstatymas, atitinkantis trečiojo ES energetikos teisės aktų rinkinio nuostatas.

## VIII

Šioje ataskaitoje pateiktos penkios ES pagalbos Ukrainai tiekimo gerinimo rekomendacijos.

## Geografinė ir politinė aiškinamoji informacija

### 01

Ukraina užima 603 000 km<sup>2</sup> plotą, o 2014 m. ji buvo 44,3 milijono gyventojų tėvynė. 1991 m., subyrėjus Sovietų Sąjungai, šalis įgijo visišką nepriklausomybę. 2004 m., Europos Sąjungai išsiplėtus į Vidurio ir Rytų Europą, Ukraina yra viena Sąjungos didžiausių ir politiškai svarbiausių tiesioginių kaimynių.

### 02

Šalyje vyrauja politinis ir institucinis nestabilumas. Nuo 2014 m. kilo trys svarbūs įvykiai: 2004 m. Oranžinė revoliucija, 2010 m. prezidento rinkimai (kurie didžia dalimi buvo surengti demokratiškai ir taikiai) ir 2014 m. Maidano revoliucija<sup>1</sup>.

### 03

Nuo 2014 m. pradžios Ukrainos teritoriniam vientisumui iškilo rimtas pavojus. Audito metu kai kuriose Donecko ir Luhansko regionų srityse Ukrainos armija konfliktavo su Rusijos remiamais separatistais, o Rusijos pajėgos buvo aneksavusios Krymo pusiasalį<sup>2</sup>.

## Ekonominė ir finansinė padėtis

### 04

Nuo to laiko, kai 1991 m. įgijo nepriklausomybę, Ukraina turi sukaupusi prastų ekonominės veiklos rezultatų patirties. Šio amžiaus pirmojo dešimtmečio pradžioje teigiamus ekonominio augimo rodiklius smarkiai paveikė 2008 m. pasaulinė krizė, nuo to laiko ekonomikai sudėtinga atsigausti. Metams bėgant daugiausia dėl netinkamo viešųjų lėšų valdymo Ukrainos valstybės finansų padėtis smarkiai pablogėjo. Be to, valstybės biudžeto pajamas neigiamai veikia didelio masto šešėlinė ekonomika<sup>3</sup>. Nepaisant su reformomis susijusių pastangų, Ukraina vis dar laikoma labiausiai korumpuota šalimi Europoje<sup>4</sup>. Įsišakniję interesai turi įtakos viešosios politikos formavimui. Oligarchų klanai, kurie šaliai tapus nepriklausomai labai išsikerojo, ir toliau daro lemiamą poveikį Ukrainos ekonomikai, politikai ir žiniasklaidai.

- 1 Taip pat naudojami kiti terminai, pavyzdžiui, Euromaidano įvykiai, protestai, demonstracija arba sukilimas ir Orumo revoliucija.
- 2 Rusija teigia, kad Krymas yra Rusijos Federacijos dalis remiantis 2014 m. kovo 16 d. surengtu referendumu, kurį Ukrainos vyriausybė, Europos Sąjunga, Jungtinės Valstijos ir Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėja pasmerkė kaip neteisėtą.
- 3 Apskaičiuota, kad Ukrainos šešėlinė ekonomika, kuri yra didžiausia Europoje, sudaro apie 44 % BVP. Žr. Igor Vinnychuk ir Serhii Ziukov „Šešėlinė ekonomika Ukrainoje: modeliavimas ir analizė“, Nacionalinis Jurijaus Fedkovičiaus universitetas, 2013 m.
- 4 2015 m. organizacija „Transparency International“ Ukrainai skyrė 130 vietą 168 (2014 m. – 142 iš 175) (Žr. <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

## 05

Konfliktas Rytų Ukrainoje labai paaštrino ekonominę ir finansinę situaciją, absorbuodamas ribotus šalies finansinius išteklius ir faktiškai sunaikindamas svarbiausią šalies pramoninę zoną. 2014 m. pradžioje Ukrainos vyriausybė nustatė, kad jos užsienio pagalbos poreikiai 2014–2015 m. laikotarpiu sudarė apie 35 milijardus JAV dolerių. Dėl valstybinės dujų bendrovės „Naftogaz“ deficito vis labiau eikvojami valstybės finansai: jis nuo 1,9 % BVP 2013 m. išaugo iki 5,7 % BVP 2014 m., kuomet jis buvo didesnis už bendrą 4,6 % vyriausybės deficitą<sup>5</sup>.

## ES ir Ukrainos bendradarbiavimo pagrindas

## 06

ES ir Ukrainos bendradarbiavimas yra Europos kaimynystės politikos, jos rytinės dimensijos – Rytų partnerystės – dalis. Bendradarbiavimas stiprėjo daugiausia todėl, kad 1994 m. buvo pasirašytas Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas (PBS), 2005 m. – ES ir Ukrainos veiksmų planas, o 2009 m. – asociacijos darbotvarkė<sup>6</sup>.

## 07

2007 m. kovo mėn. ES ir Ukraina pradėjo derybas dėl „Naujojo tvirtesnio susitarimo“ (nuo 2008 m. rugsėjo mėn. vadinamo asociacijos susitarimu), pakeisiančio Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą: derybos buvo baigtos 2011 m. gruodžio mėn., po kurių Susitarimas buvo parafuotas. Ukraina, rengdamasi pasirašyti Susitarimą 16-ojo ES ir Ukrainos aukščiausiojo lygio susitikimo metu, 2013 m. vasario mėn. patvirtino, kad yra pasiryžusi padaryti apčiuopiamą pažangą trijose srityse: pašalinti rinkimų trūkumus, išspręsti selektyvaus teisingumo taikymo klausimą bei užkirsti kelią jo pasikartojimui ir įgyvendinti reformas, išdėstytas asociacijos darbotvarkėje. 2013 m. lapkričio 21 d. Ukraina nusprendė sustabdyti pasirengimą pasirašyti asociacijos susitarimą. Dėl šio staigaus pokyčio kilo masiniai Maidano protestai, remiantys politinę asociaciją ir ekonominę integraciją į ES. Po 2014 m. Maidano įvykių 2014 m. kovo 21 d. ES ir Ukraina pasirašė asociacijos susitarimo politines, o 2014 m. birželio 27 d. – likusias nuostatas<sup>7</sup>. Susitarime numatytas ES ir Ukrainos santykių stiprinimas visose bendradarbiavimo srityse; jis taip pat yra reformos darbotvarkė remiantis išsamia programa, skirta suderinti Ukrainos teisės aktus su ES teisės aktų normomis.

- 5 TVF šalies ataskaita Nr. 15/69 „Ukraina: Prašymas dėl išplėstinės priemonės pagal išplėstinę fondo priemonę ir rezervinio susitarimo atšaukimo tarnybų ataskaita“, Tarptautinis valiutos fondas, 2015 m. kovo mėn.
- 6 2009 m. asociacijos susitarimas buvo atnaujintas 2011, 2013 ir 2015 m.
- 7 Iki 2016 m. balandžio vidurio asociacijos susitarimą buvo ratifikavusi Aukščiausioji Rada (Ukrainos Parlamentas), Europos Parlamentas buvo davęs savo sutikimą dėl susitarimo sudarymo, o 27 valstybės narės taip pat jį buvo ratifikavusios (Nyderlandai dar nebuvo priėmę savo galutinio sprendimo dėl ratifikavimo po to, kai buvo gauti neigiami nacionalinio referendumo rezultatai). Asociacijos susitarimo dalys taikytos laikinai.

## ES finansinė pagalba

### 08

Dotacijų forma teikta finansinė pagalba, skirta padėti Ukrainai įgyvendinti veiks-  
mų planą, buvo suteikta taikant Europos kaimynystės ir partnerystės priemonę  
(EKPP)<sup>8</sup>, kurią 2014 m. pakeitė Europos kaimynystės priemonė (EKP)<sup>9</sup>. EKPP dvišalė  
pagalba Ukrainai buvo numatyta 2007-2013 m. šalies strateginiame dokumente  
(ŠSD) ir dviejose nacionalinėse orientacinėse programose (2007-2010 m. ir 2011-  
2013 m. NOP). Nuo to laiko dėl sudėtingos situacijos nebuvo paskelbta jokių  
naujų ŠSD ar NOP. Didžioji dalis EKPP / EKP pagalbos (65 %) buvo suteikta nau-  
dojant sektorinės paramos biudžetui metodą. Ukrainai taip pat buvo suteiktos  
ES dotacijos, taikant Bendradarbiavimo branduolinės saugos srityje priemonę ir  
Priemonę, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos.

### 09

Be dotacijų, ES teikė Ukrainai makrofinansinę pagalbą (MFP), t. y. paskolas, kurios  
suteikiamos keliais įnašais („dalimis“), įvykdžius su makroekonominė situacija  
ir sektorių reformomis susijusias sąlygas. **1 lentelėje** parodytas ES finansinės  
pagalbos Ukrainai, 2007-2015 m. laikotarpiu teiktos dotacijomis ir paskolomis,  
pasiskirstymas

- 8 2006 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1638/2006 išdėstantis bendrąsias nuostatas, kurios nustato Europos kaimynystės ir partnerystės priemonę (OL L 310, 2006 11 9, p. 1).
- 9 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 232/2014, kuriuo sukuriama Europos kaimynystės priemonė (OL L 77, 2014 3 15, p. 27).

#### 1 lentelė

### 2007-2015 m. Ukrainai teiktos ES dvišalės pagalbos pasiskirstymas pagal priemonę (milijonais eurų)

	Visi asignavimai <sup>1</sup>	
	Suma	Dalis
<b>Bendra ES pagalba Ukrainai (įskaitant MFP)</b>	<b>5 019</b>	<b>100 %</b>
<b>Iš viso dotacijų</b>	<b>1 609</b>	<b>32 %</b>
EKPP/EKP <sup>2</sup>	1 330	27 %
iš jų		
Biudžetinė parama <sup>3,4</sup>	794	16 %
Kitos EKPP/EKP dotacijos	536	11 %
Pagalbinė taikos ir stabilumo užtikrinimo priemonė	54	1 %
Bendradarbiavimo branduolinės saugos srityje priemonė	225	4 %
<b>Visos makrofinansinės pagalbos (MFP) paskolos</b>	<b>3 410</b>	<b>68 %</b>
MFP I	610	12 %
MFP II	1 000	20 %
MFP III	1 800	36 %

1 Duomenys iki 2015 m. lapkričio 30 d.

2 Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė / Europos kaimynystės priemonė.

3 Apima sutartį dėl paramos valstybei stiprinti.

4 Neapima 29 milijonų eurų sumos, kuri buvo skirta papildomiems veiksams (techninei pagalbai).

## 10

2014 m. kovo mėn. Komisija paskelbė 11,2 milijardo eurų vertės orientacinį Ukrainai skirtos paramos paketą, įskaitant 2014-2020 m. laikotarpio EIB (Europos investicijų banko) ir ERPB (Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko) iki 8 milijardų eurų siekiančias paskolas siekiant paremti reformų procesą (žr. 17–18 dalis).

# Specifinis ES pagalbos Ukrainai kontekstas

13

## Nestabili politinė, ekonominė ir administracinė situacija trukdė plėtoti ES ir Ukrainos bendradarbiavimą

### Derybos dėl asociacijos susitarimo sustiprino ES ir Ukrainos dialogą

#### 11

Audituotu laikotarpiu ES ir Ukrainos dialogas vyko esant plačiai struktūruotam pagrindui, kurį nulėmė derybos ir tolesnis laikinas asociacijos susitarimo taikymas. Dabartinės ES ir Ukrainos bendradarbiavimo pastangos dedamos remiantis 2014 m. pasirašytu asociacijos susitarimu ir 2015 m. asociacijos darbotvarkės redakcija. Aukšto lygmens bendradarbiavimas buvo aptartas metiniuose ES ir Ukrainos aukščiausiojo lygio susitikimuose bei ES ir Ukrainos Bendradarbiavimo / Asociacijos tarybos posėdžiuose. Siekiant padėti Bendradarbiavimo / Asociacijos tarybai, buvo įsteigtas ES ir Ukrainos bendradarbiavimo / asociacijos komitetas bei septyni pakomitečiai, atsakingi už veiksmų plano ir asociacijos darbotvarkės pažangos stebėjimą<sup>10</sup>. Komisijos narių ir vyresniųjų pareigūnų vizitai taip pat prisidėjo prie dialogo proceso. Viešųjų finansų valdymas, kova su korupcija ir energetika buvo oficialiai įtraukti į dialogo proceso sritį.

### Dėl politinio ir administracinio nestabilumo sulėtėjo ES ir Ukrainos dialogo eiga ir reformų pažanga

#### 12

Politinis nestabilumas Ukrainoje smarkiai paveikė ES ir Ukrainos bendradarbiavimą bei ES pagalbos įgyvendinimą. 2004–2014 m. Ukraina patyrė tris reikšmingus politinius pokyčius (žr. 2 dalį), o dėl to žymiai pasikeitė šalies politinė kryptis, ypač susijusi su jos europiniais siekiais. Šie pokyčiai, kaip antai nukrypimas nuo patvirtintų teisės aktų ir priešpriešinės revizijos turėjo didelės įtakos teisės aktams bei viešosios administracijos stabilumui, ypač vidurio rango ir vyresniosios vadovybės lygmenimis.

#### 13

Audituotu laikotarpiu Ukrainos viešojoje administracijoje buvo kelis kartus bandyta vykdyti restruktūrizaciją (pavyzdžiui, 2010–2011 m). Iki 2014 m. restruktūrizacijos procesui trukdė politinės valios laikytis ES valdymo standartų stygius. Jis buvo atliekamas neveiksmingai ir turėjo įtakos ES programų įgyvendinimui vietoje. Mes nustatėme, kad audito metu buvo priimtas tvirtas politinis įsipareigojimas vykdyti viešojo administravimo reformą. Tačiau dėl vidutinio rango ir vyresniosios vadovybės rotacijos iškilo grėsmė ES pagalba remiamoms reformoms ir rezultatų tvarumui, o maži atlyginimai sukūrė galimas paskatas keroti korupcijai.

10 Audito metu buvo steigiami asociacijos darbotvarkėje reikalaujami nauji bendradarbiavimo subjektai.

## 14

Mes nustatėme, kad po Maidano įvykių bendradarbiavimas buvo sustiprintas keliose srityse (pavyzdžiui, viešųjų pirkimų reformos ir energetikos sektoriaus pertvarkos), kurios 2007-2013 m. laikotarpiu buvo patyrusios sąstingį. Tačiau Ukrainos patiriami ekonominiai ir geopolitiniai sunkumai turi didelės įtakos vyriausybės prioritetams ir viešųjų tarnybų veiklai.

### Nuo 2010 m. Komisija vis dažniau akcentuodavo oligarchų sistemos keliamą riziką

## 15

Mes nustatėme, kad nuo 2010 m. Komisija atviriau įvardydavo rizikas, kurias kelia oligarchų sistema Ukrainoje, kaip antai netinkamą viešojo administravimo veikimą, korupciją „iš viršaus į apačią“ ir viešuosius finansus, naudojamus siekiant privačių tikslų<sup>11</sup>. Komisija įvertino, kad interesų konfliktų rizika visais Ukrainos administracijos lygmenimis yra labai didelė ir stengėsi sumažinti riziką plėtojant oficialų dialogą ir sustabdant biudžetinę paramą. Viltys taip pat buvo dedamos į viešųjų finansų valdymo reformos (2013 m.) ir kovos su korupcija (2014 m.) strategijų įgyvendinimą<sup>12</sup>. Kalbant apie specifinį privatizavimo klausimą, ES biudžetinė parama ir makrofinansinės pagalbos programos neapėmė sąlygų, užtikrinančių, kad privatizavimas ateityje būtų atviras ir sąžiningas. Tačiau Komisija rėmė TVF (Tarptautinio valiutos fondo) privatizavimo tikslus, pateikdama nuorodą į TVF programą įgyvendinimą MFP sąlygose.

## 16

Teisinėmis iniciatyvomis nuo 2015 m. pradžios buvo siekiama panaikinti oligarchų įtaką Ukrainos politikai ir ekonomikai. Tačiau rizikos lygis išlieka aukštas (žr. **1 langelį**), o konkretūs rezultatai vis dar mažesni nei tikėtasi (žr. 63 dalį).

11 2010, 2011, 2012 m. IPVA (viešai nepaskelbta).

12 Ukrainai skirta Europos Komisijos rizikos valdymo schema, 2012–2014 m. rizikos registras (viešai nepaskelbtas).

### Aktyvi Ukrainos valdžios institucijų kampanija prieš oligarchiją

2015 m. Ukrainos vyriausybė inicijavo ES reikalavimus atitinkančią kampaniją, siekdama susilpninti oligarchų kontrolę šalies ekonominės ir politinės sistemos atžvilgiu. Vadovaujantis šia iniciatyva buvo pradėti įvairūs tyrimai ir baudžiamasis persekiojimas, o kai kurių oligarchų turtas buvo tikrinamas, ypač energetikos sektoriuje. Tačiau šios priemonės buvo pavienės ir kontraversiškos; jas taikant buvo susidurta su dideliu buvusių ir esamų oligarchų pasipriešinimu. Kai kurie oligarchai patys ėmėsi iniciatyvų siūlyti Ukrainai skirtas reformas<sup>13</sup>.

13 Pavyzdžiui, Ukrainos modernizavimo agentūra – nevyriausybė organizacija, kurios būstinė yra Vienoje ir kurią finansuoja Ukrainos oligarchas, aktyviai veikiantis energetikos sektoriuje, – savo veiklą vykdyti pradėjo 2015 m. kovo mėn., kad pateiktų savo pačios parengtą atskirą Ukrainos modernizavimo veiksmų planą ir įsteigtų atkūrimo fondą. Agentūra pasamdė asmenis, kurie anksčiau buvo pasižymėję ES ir valstybių narų lygmeniu. Kadangi Agentūros veikla didžia dalimi dubliuojasi su Ukrainos vyriausybės ir ES veikla, iškyla rizika, kad ji bus supainiota su oficialia Ukrainai teikiama ES pagalba.



## ES atsakas į 2014 m. Ukrainos krizę, nors ir greitas, buvo sprendimas esant ekstremaliajai situacijai

### Komisijos 2014 m. kovo mėn. finansinį paketą daugiausia sudarė galimos paskolos

#### 17

2014 m. kovo 5 d. Komisija paskelbė 2014-2020 m. laikotarpiui skirtą 11,2 milijardo eurų vertės orientacinį paketą (žr. **2 lentelę**) siekiant stabilizuoti ekonominę ir finansinę situaciją Ukrainoje, padėti vykdyti pereinamojo laikotarpio procesą, skatinti politines ir ekonomines reformas bei paremti įtraukų vystymąsi<sup>14</sup>. Atsižvelgiant į tai, kad situacija šio politinio dokumento paskelbimo metu (2014 m. kovo 5 d.) buvo neatidėliotina, Komisija parengė šį paketą neatlikusi išsamios pagalbos apskaičiavimo metodo arba bendradarbiavimo su kitais paramos teikėjais priemonių analizės, o finansinė rizika ES nebuvo nei tinkamai apsvarstyta, nei dokumentuota. Vėliau buvo parengta analizė ir dokumentai, kurie buvo pridėti prie Komisijos pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų.

14 Žr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm), o išsamesnė informacija pateikta [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm).

#### 2 lentelė

### ES parama Ukrainai. 2014-2020 m. orientacinis paketas, kaip paskelbta 2014 m. kovo 5 d.

Finansavimo šaltinis	Orientacinės sumos (milijonais eurų)
<b>I. EUROPOS KOMISIJA (2014-2020 m.)</b>	
I.1 Bendra parama vystymuisi (dotacijos)	<b>1 565</b>
Dvišalė pagalba (daugiausia Europos kaimynystės priemonė):	
- 2014 m. metinė veiksmų programa (MVP)	140–200
- 2015-2020 m. MVP (vidurkis)	780
- 2015-2020 m. bendroji programa („parama pagal pažangą“)	240–300
Kaimynystės investicinė priemonė	200–250
Priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos (IcSP)	20
Bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP)	15
I.2 Makrofinansinė pagalba (paskolos) <sup>1</sup>	<b>1 610</b>
<b>II. TARPTAUTINĖS FINANSŲ ĮSTAIGOS</b>	
EIB	iki 3 000
ERPB	5 000
<b>BENDRA SUMA</b>	<b>11 175</b>

1 Be to, 2015 m. buvo suteikta nauja 1,8 milijardo eurų vertės MFP paskola (MFP III).

Šaltinis: Europos Komisija.

### 18

2014 m. kovo mėn. finansinį paketą daugiausia sudarė galimos EIB ir ERPB paskolos Ukrainai (71,5 %). Negalima užtikrinti, kad bus išmokėtos visos EIB ir ERPB išmokos<sup>15</sup>. Dėl paketo dotacijų vertė išaugo nuo maždaug 140 milijonų eurų per metus 2007-2013 m. laikotarpiu iki maždaug 220 milijonų eurų per metus iki 2020 m. Tačiau dotacijos pagal bendrąją programą (teikiamos pagal principą „parama pagal pažangą“) nėra garantuotos, kadangi jos priklauso nuo patvirtintos pažangos, daromos stiprinant demokratiją ir gerbiant žmogaus teises. Kita vertus, išmokos pagal MFP (2,21 milijardo eurų iš 3,41 milijardo eurų) jau viršijo 2014 m. kovo mėn. paskelbto paketo orientacinę sumą. Mes nustatėme, kad Komisijos valdoma makrofinansinės pagalbos priemonė buvo veiksmingiausias greito paramos, kuri buvo pažadėta Ukrainai ir kuri buvo skirta jos sudėtingai finansinei situacijai spręsti, išmokėjimo būdas (žr. 43 dalį).

### **Komisija naudojo specialias priemones, kad greitai išspręstų krizę Ukrainoje**

### 19

ES politika Ukrainos atžvilgiu remiama pasitelkus kelis strateginius dokumentus, kuriuose nustatyti pagrindiniai tikslai ir prioritetai ir kuriais siekiama užtikrinti, kad ES politika būtų nuosekli ir veiksminga. Tačiau tokie strateginiai dokumentai nebuvo skirti politikai formuoti esant krizinei situacijai, kuri Ukrainoje prasidėjo 2013 m. lapkričio mėn. Komisija buvo priversta greitai ir be iš anksto nustatytos strategijos reaguoti į radikalius pokyčius.

### 20

Dėl krizės buvo sustabdyta Ukrainai skirta daugiametė programavimo procedūra. Komisija negalėjo naudotis savo standartine bendra paramos sistema, kuria remiantis daugiamečiu pagrindu nustatomi prioritetiniai sektoriai, kad skirtų pagalbą 2014 ir 2015 m. Kaip numatyta Reglamente<sup>16</sup>, Komisija įsipareigojo teikti pagalbą metinių specialių priemonių forma.

15 Nuo 2014 m. EIB ir ERPB pavyko sudaryti sutartis dėl su atitinkamomis projektų paskolomis susijusių 940 ir 870 milijonų eurų sumų (orientacinių sumų iki 2015 m. liepos mėn.).

16 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 236/2014, kuriuo nustatomos Sąjungos išorės veiksmų finansavimo priemonių įgyvendinimo bendros taisyklės ir procedūros, 2.5 ir 2.1 straipsniai (OL L 77, 2014 3 15, p. 95).

### ES įsteigė *ad hoc* struktūras, kad valdytų savo aktyvesnį dalyvavimą Ukrainoje

#### 21

Kadangi Ukrainai teikiamos ES pagalbos mastas reikšmingai padidėjo ir siekiant patarti Ukrainai reformų proceso klausimu, 2014 m. ES įsteigė naujus subjektus, besinaudojančius papildomomis ekspertinėmis žiniomis. Dvi svarbiausios iniciatyvos – Komisijos paramos Ukrainai grupė (SGUA) ir ES patariamoji misija civilinės saugumo sektoriaus reformos srityje (EUAM)<sup>17</sup>. Abi iniciatyvos – SGUA ir EUAM – gerokai sustiprina ES ir Ukrainos bendradarbiavimą. Jos teikia ekspertines žinias tiksliniuose sektoriuose, kuriems pagalbą jau buvo skyrusi ES delegacija. Mes nustatėme, jog dėl šios priežasties buvo iškilusi rizika, kad ši veikla dubliuosis su ES delegacijos veikla ir kels painiavą Ukrainos valdžios institucijoms, visų pirma kovos su korupcija srityje, kuri priklauso visų trijų šalių kompetencijai. 2015 m. Komisija ėmėsi priemonių šiai rizikai pašalinti<sup>18</sup>.

#### 22

Komisija, siekdama užtikrinti padidinto ES finansavimo naudojimą, 2014 m. birželio mėn. taip pat numatė kartu su Ukrainos valdžios institucijomis įsteigti bendrą ir nepriklausomą įstaigą, kuri tirtų sukčiavimo ir korupcijos atvejus<sup>19</sup>. 2015 m. pabaigoje ši bendra įstaiga dar nebuvo įsteigta.

### Paramos teikėjai, reaguodami į Ukrainos vyriausybės padėties silpnumą, sustiprino savo veiklos koordinavimą

#### Ukrainos vyriausybė prastai koordinavo paramos teikėjų veiklą

#### 23

Ukrainos valdžios institucijos prastai valdė paramos teikėjų veiklos koordinavimą. Tarp ministerijų buvo mažai komunikacijos, nebuvo Ukrainos vardu veikiančios institucijos, su kuria būtų palaikomi ryšiai, o atsakomybė buvo paskirstyta neaiškiai. 2006 ir 2011 m. Viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (VIFA) vertiniuose (žr. 46 dalį) taip pat kritiškai vertinami finansinės informacijos apie išorės pagalbos, teikiamos tarp Ukrainos vyriausybės ir paramos teikėjų, šrautai. Nors 2008-2009 m. Ukrainos vyriausybė bandė centralizuoti paramos teikėjų koordinavimą, aiškūs įgaliojimai nebuvo paskirstyti, o politinė parama buvo perkelta kitiems sektoriams, o tai reiškė, kad iniciatyva žlugo.

- 17 EUAM – tai nevykdomoji, neginkluota Bendros saugumo ir gynybos politikos (BUSP) misija, remianti Ukrainos politines ir institucines suinteresuotąsias šalis, teikianti joms patarimus ir jas kuruojanti civilinės saugumo sektoriaus reformos (CSSR) klausimais strateginiu lygmeniu.
- 18 Pavyzdžiui, siekiant apriboti dubliavimąsi, buvo rastas laikinas sprendimas – EUAM dirbs steigiant kovos su korupcija biurą, o SGUA rengs kovos su korupcija reformas Teisingumo ministerijos lygmeniu.
- 19 2014 m. birželio 25 d. memorandumas dėl Ukrainai teikiamos Europos Komisijos paramos [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-279\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

### 24

Nuo 2014 m. Ukrainos ekonomikos plėtros ir prekybos ministerija ėmėsi kelių paramos teikėjų koordinavimo veiksmų, tačiau jų rezultatai ir tvarumas šiuo metu išlieka neaiškūs<sup>20</sup>. Teisės akto dėl tarptautinės techninės pagalbos rengimo procesas, kuris prasidėjo 2012 m., nuo 2014 m. yra sustabdytas.

### Nuo 2014 m. paramos teikėjų bendruomenė pagerino savo vidaus koordinavimą

### 25

Vis aktyvesnis paramos teikėjų dalyvavimas Ukrainos veikloje kelia papildomų sunkumų, susijusių su paramos teikėjų bendruomenės koordinavimu, ir silpnina ir taip menkus lėšų panaudojimo pajėgumus vietoje. Nuo 2014 m. Komisija dažnai susitinka su kitais pagrindiniais paramos teikėjais. Kartu jie parengė ir nuolat atnaujina Ukrainai skirtos pagalbos planą. Mes pastebėjome, kad išnagrinėjus paramos teikėjų veiklos planą, paaiškėjo, jog buvo vykdyta paralelinė veikla, kaip antai ES ir USAID (Jungtinių Amerikos Valstijų tarptautinio vystymosi agentūros) projektai teisingumo srityje. Nors Komisija nedalyvauja ERPB kelių paramos teikėjų fondo veikloje, yra įdiegti mechanizmai, skirti padėti ERPB koordinuoti savo projektų ir programų sprendimus su atitinkamomis Komisijos tarnybomis.

20 Audito metu paramos teikėjų koordinavimo įgaliojimai dar nebuvo paskirti, o aiški paramos teikėjų koordinavimo politika, vykdoma Ukrainos vyriausybėje, dar nebuvo parengta. 2014 m. liepos 8 d. Briuselyje įvyko aukšto lygio susitikimas siekiant koordinuoti Ukrainai skirtą tarptautinę paramą (jame dalyvavo ir daugelio donorų šalių, ES, kitų pagrindinių tarptautinių institucijų ir paramos teikėjų organizacijų atstovai). 2014 m. rudenį buvo sušaukta paramos teikėjų ir investuotojų konferencija, skirta išnagrinėti 2014–2016 m. Ukrainos ekonomikos atsigavimo ir augimo darbotvarkės įgyvendinimą. Ją pakeitė paramos teikėjų / verslo bendruomenei ir pilietinei visuomenei skirta tarptautinė konferencija paramos Ukrainoje klausimu, kuri buvo surengta 2015 m. balandžio mėn.

## 26

Mes nagrinėjome, ar Komisijos<sup>21</sup> ir EIVT 2007-2015 m. laikotarpiu teikta pagalba, kuri toliau vadinama ES pagalba<sup>22</sup>, buvo veiksminga remiant Ukrainos pertvarkymą į gerai valdomą valstybę. Mes daugiausia dėmesio skyrėme viešųjų finansų valdymo (VFV), kovos su korupcija sritims bei dujų sektoriui ir energijos vartojimo efektyvumui. Šios sritys yra ypač svarbios Ukrainos reformų procesui; joms buvo skirta didelė ES pagalba. Buvo siekiama pagerinti valdymą skatinant tarptautinių standartų ir geriausios praktikos naudojimą<sup>23</sup>.

## 27

Į audito apimtį buvo įtraukta visa EKPP ir EKP ES biudžetinė parama ir nuo 2007 m. inicijuotos makrofinansinės pagalbos programos bei 2014 m. kaip atsakas į krizę Ukrainoje pradėto taikyti Komisijos finansinio paketo priemonės. Nagrinėtos programos išdėstytos **Priede**.

## 28

Mes audito darbą vykdėme 2014 m. birželio mėn.–2015 m. gruodžio mėn. Audito metu daugiausia dėmesio skirta:

- ES pagalbos Ukrainai veiksmingumui gerinant viešųjų finansų valdymą ir kovą su korupcija; ir
- Ukrainai skirtos ES pagalbos veiksmingumui siekiant pagerinti valdymą dujų sektoriuje ir dujų tiekimo ES saugumą.

## 29

Auditas buvo grindžiamas interviu ir korespondencijos apsikeitimu su Komisija, EIVT, ES delegacija Ukrainoje, Ukrainos valdžios institucijomis ir agentūromis, pilietinės visuomenės organizacijomis (PVO), ES valstybėmis narėmis<sup>24</sup>, tarptautinėmis finansų įstaigomis, Tarptautine energetikos agentūra bei dokumentų, įskaitant politinius ir strateginius dokumentus bei kitas iš svarstymų grupių ir PVO gautas ataskaitas, peržiūrą. Be to, auditas apėmė vienos savaitės trukmės vizitą į Kijevą 2015 m. kovo mėn.

21 Daugiausia GD, atsakingi už Kaimynystės politiką ir plėtros derybas, Ekonomikos ir finansų reikalus ir Energetiką.

22 Iki pat 2010 m. pabaigos Europos Komisija buvo atsakinga už EKP metodo parengimą ir po to už pagalbos programų parengimą ir pagalbos įgyvendinimą bei už bendrą EKP bendradarbiavimo sistemą. Po to, kai 2010 m. gruodžio mėn. buvo EIVT, ji tapo atsakinga už politikos plėtojimą ir bendrą bendradarbiavimo sistemą, o atsakomybe už pagalbos programų nustatymą dalijosi EIVT ir Komisija. Už pagalbos įgyvendinimą ir toliau atsakinga Komisija.

23 Pavyzdžiai: VFV srityje įgyvendinti INTOSAI standartus ir metodus, veiklą suderinti su viešosios vidaus kontrolės tarptautiniais standartais ir dirbti siekiant derinti teisės aktus su viešųjų pirkimų srities ES *acquis*. Kovos su korupcija srityje ratifikuoti ir įgyvendinti JT konvenciją prieš korupciją ir Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos.

24 Prancūzija, Italija, Vengrija, Slovėnija ir Švedija.

## I dalis. ES pagalbos Ukrainai veiksmingumas gerinant viešųjų finansų valdymą ir kovą su korupcija

### 30

Mes nagrinėjome, ar ES ir Ukrainos dialogas buvo veiksmingas sprendžiant su viešųjų finansų valdymu ir kova su korupcija susijusius klausimus, nustatant, ar ES pagalba buvo parengta ir stebima taip, kad būtų veiksmingai prisidedama prie VFV ir kovos su korupcija sustiprinimo, taip pat vertinome, ar jį plėtojant buvo gauti apčiuopiami ir tvarūs rezultatai šiose srityse. Pagrindiniai dokumentiniai įrodymai, naudoti nustatant mūsų faktus ir aptarti su audituojamaisiais subjektais, buvo vidiniai šaltiniai, pavyzdžiui, Komisijos vidaus valdymo ataskaitos – stebėjimo, metinės pažangos ir atitikties ataskaitos – ir išoriniai šaltiniai, pavyzdžiui, VIFA, SIGMA, EBPO ir PVO ataskaitos.

**Nuo 2013 m. ES ir Ukrainos dialogas dėl viešųjų finansų valdymo žymiai pagerėjo, o nuo 2011 m. pagerėjo ir dialogas dėl kovos su korupcija**

**ES ir Ukrainos dialogas viešųjų finansų valdymo klausimu: fragmentuotas požiūris ir jokios patikimos VFV reformų strategijos iki 2013 m.**

### 31

VFV ir kova su korupcija buvo oficialiai įtraukti į dialogo struktūrų kompetenciją (žr. 11 dalį). Tačiau beveik visu audituotu laikotarpiu vedant ES ir Ukrainos dialogą VFV užėmė kuklią vietą. Pagrindiniuose ES ir Ukrainos dialogo dokumentuose daugiausia dėmesio skirta ribotam VFV komponentų skaičiui<sup>25</sup>. Ir VFV, ir kova su korupcija minimaliai atsispindėjo 2007-2013 m. šalies strateginiame dokumente ir dviejose nacionalinėse orientacinėse programose (2007-2010 m. ir 2011-2013 m. NOP).

### 32

2010 m. Europos Komisijos bendradarbiavimo su Ukraina vertinime<sup>26</sup> buvo itin kritikuojamas VFV klausimo nagrinėjimo Ukrainoje būdas, pažymint, kad nebuvo intensyvaus politinio dialogo su Ukrainos vyriausybe VFV klausimais pagrindo. VFV, kaip visumai, nebuvo skirtas specialus pakomitetas. VFV komponentai (pavyzdžiui, audito, finansinės kontrolės ir viešųjų pirkimų) buvo aptarti įvairiuose atitinkamuose pakomitečiuose. Nei bendros stebėjimo grupės, įsteigtos tam, kad įvertintų sektorinės paramos biudžetui programų įgyvendinimo pažangą, nei Ekonomikos ir socialinių reikalų, finansų ir statistikos pakomitetas, susirinkęs tik kartą per metus ir nagrinėjęs labai įvairias temas, vertinime nebuvo laikomi šiam tikslui tinkama ar pakankama struktūra<sup>27</sup>.

25 Atrinkti VFV komponentai buvo viešieji pirkimai, mokesčių sistema, o daug mažesniu mastu – viešoji vidaus finansų kontrolė (VVF), išorės auditas ir biudžeto planavimas.

26 „Europos Komisijos bendradarbiavimo su Ukraina vertinimas“, Imonės „Ekonominių sprendimų analizė“ (ADĖ) Europos Komisijai atliktas vertinimas, 2010 m. gruodžio mėn.

27 Ten pat, p. 87.

## 33

Viena įsisenėjusių problemų buvo patikimos VFV reformų strategijos stygius. 2007 m. Ukrainos vyriausybė patvirtino VFV strategiją, kuri buvo parengta padedant Pasaulio bankui. Audituotu laikotarpiu, t. y. 2007 ir 2010 m., ES pasiūlė biudžetinės paramos programą VFV srityje. Abu pasiūlymai buvo atšaukti, kadangi buvo tikimasi, jog 50 milijonų JAV dolerių vertės Pasaulio banko projektas, kuris buvo pradėtas įgyvendinti 2008 m. sausio mėn., pakankamai išsamiai nagrinės VFV problemas. Tačiau Pasaulio banko viešųjų finansų modernizavimo projekto tikslai nebuvo pasiekti<sup>28</sup>. Nuo 2010 m. keliuose pagrindiniuose tyrimuose ir vertinimuose pateikiami Ukrainos VFV strategijos trūkumai<sup>29</sup>.

## 34

ES, reaguodama į šias kritines pastabas, nuo 2011 m. daug aiškiau formulavo savo su VFV reformomis susijusius reikalavimus<sup>30</sup>. 2012 m. Finansų ministerija įsteigė VFV darbo grupę siekdama parengti reformų strategiją, leidžiančią atnaujinti dėl lėtos su VFV susijusios pažangos, ypač viešųjų pirkimų srityje, 2011 m. sustabdytos biudžetinės paramos teikimą. Komisija – ypač pasitelkusi ES delegaciją Kijeve – visapusiškai padėjo Finansų ministerijai parengti priimtina VFV reformų strategiją ir veiksmų planą iki prasidedant 2013 m. aukščiausiojo lygio susitikimui Vilniuje.

### **ES ir Ukrainos dialogui dėl kovos su korupcija buvo būdinga lėta pradžia, nepaisant ES pastangų beveik visu audituotu laikotarpiu buvo pasiekta ribota pažanga ir naujas postūmis po Maidano įvykių**

## 35

Kova su korupcija buvo paminėta su 1994 m. ES ir Ukrainos partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimu susijusiuose veiksmų planuose ir buvo įtraukta į dialogo su Ukraina darbotvarkę. Po 2004 m. Oranžinės revoliucijos Ukraina bandė sustiprinti kovą su korupcija, nustatydamą naują sistemą, pagrįstą tarptautinių organizacijų analizėmis ir rekomendacijomis. ES paragino Ukrainą prisijungti prie Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) ir įgyvendinti jos rekomendacijas bei ratifikuoti JT konvencijas, skirtas kovai su korupcija. 2006 m. Ukraina tapo GRECO nare, o 2009 m. ratifikavo JT konvencijas. Iki 2010 m. tarptautinių rekomendacijų įgyvendinimo pažanga buvo vang<sup>31</sup>.

## 36

2010 m. gruodžio mėn. naujai išrinktas Ukrainos parlamentas panaikino kovos su korupcija teisėkūros procedūra priimtų aktų paketą ir kitas priemones, kurios buvo patvirtintos 2009 m., bet taip ir neįgyvendintos. Į tai reaguodama, nuo 2011 m. ES į Vizų režimo liberalizavimo veiksmų planą įtraukė tikslus, susijusius su kovos su korupcija teisės aktais ir kovos su korupcija įstaigomis.

28 2015 m. galutiniame projekto vertinime pateikiamas bendras rezultatų vertinimas „nepatenkinama“; „Rezultatai: tikslų aktualumas įvertintas kaip reikšmingas, atsižvelgiant į vyriausybės viešųjų finansų valdymo reformavimo darbotvarkę. Konceptijos aktualumas įvertintas kaip ribotas, kadangi nėra aišku, ar vykdant suplanuotą projekto veiklą buvo nagrinėjamas skaidrumo tikslas. Tikslas sustiprinti viešųjų finansų valdymą veiklos efektyvumo prasme buvo įvykdytas nedideliu mastu. Tikslas sustiprinti viešųjų finansų valdymą skaidrumo prasme buvo įvykdytas nedideliu mastu. Įvertinta, kad efektyvumas buvo ribotas. Šie vertinimai atskleidžia pagrindinius trūkumus rengiant ir įgyvendinant projektą, todėl rezultatai vertinami kaip nepatenkinami.“ (Žr. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 2011 m. SIGMA peržiūroje pažymėta, kad strategija buvo daugiausia skirta Pasaulio banko VFMP tikslams siekti, o kitų VFV sričių aprėptis buvo paviršutiniška. Strategijos apimtis taip pat buvo kritikuojama tyrime dėl VFV klausimų atrinkose šalyse Europos kaimynystės regione ir 2010 m. Europos Komisijos bendradarbiavimo su Ukraina vertinime.

30 Įvykus 2011 m. gruodžio 19 d. aukščiausiojo lygio susitikimui, už plėtrą ir Europos kaimynystę atsakingas Komisijos narys pateikė Ukrainos Ministro Pirmininko pirmajam pavaduotojui neoficialų dokumentą, kuriame pateikti VFV reikalavimai skubiau teikti biudžetinę paramą. Reikalavimai apėmė VFV darbo grupės įsteigimą, VFV reformų strategijos nustatymą ir VFV veiksmų plano parengimą.



### 37

Po Maidano revoliucijos ES ėmėsi tolesnių priemonių, kad sustiprintų savo kovos su korupcija rekomendacijų poveikį. 2014 m. pasirašius asociacijos susitarimą, 2015 m. ES ir Ukrainos asociacijos darbotvarkėje buvo išvardyti konkretesni trumpalaikiai prioritetai, visų pirma susiję su 2014 m. spalio 14 d. patvirtinto kovos su korupcija srities teisės aktų rinkinio įgyvendinimu ir Nacionalinio kovos su korupcija biuro bei Nacionalinės korupcijos prevencijos agentūros įsteigimu ir veiksmingumo užtikrinimu. Pilietinės visuomenės organizacijos, laikomos vienu pagrindinių elementų mažinant riziką, kad kovos su korupcija reformos bus užvilktos, labiau įsitraukė į dialogo procesą.

### Pagalbos koncepcija leido greitai išmokėti pagalbą, tačiau ne visuomet buvo pakankamai atsižvelgta į siektinas reformas

#### į biudžetinės paramos ir makrofinansinės pagalbos programas įtrauktoms su viešųjų finansų valdymu ir kova su korupcija susijusioms sąlygoms buvo būdingi keli trūkumai

### 38

VFV reforma yra bendrų biudžetinės paramos teikimo sąlygų<sup>32</sup>, kurios turi būti laikomos įvykdytomis prieš atliekant išmokas, dalis. Šios bendrosios sąlygos yra vienintelė būtina sąlyga, taikoma fiksuoto dydžio „mokėjimo dalims“. Teigiamas VFV vertinimas priklauso nuo patenkinamos VFV reformų strategijos<sup>33</sup> įgyvendinimo pažangos. Tačiau finansavimo susitarimuose dėl biudžetinės paramos programų Ukrainoje nebuvo aiškiai nurodyta, kokios priemonės, remiantis konkrečiais riboženkliais arba išdirbiais, yra būtinas „patenkinamos pažangos“ lygis<sup>34</sup>.

### 39

Be bendros VFV visų dalių išmokėjimo sąlygos ir VFV bei kovos su korupcija projektų, kai kurios programos apėmė konkrečius VFV ir kovos su korupcija rodiklius, susijusius su kintamųjų dalių išmokėjimu. Rodikliai sudarė reikšmingą atitinkamų kintamųjų dalių dalį (iš viso 10–20 %). Santykinai nedidelis šių konkrečių rodiklių įvykdymo lygis atspindėjo ribotą šio metodo pridėtinę vertę vykdant VFV reformos procesą (žr. 50 dalį).

31 Žr. EBPO Rytų Europos ir Vidurinės Azijos kovos su korupcija tinklo ir Stambulo kovos su korupcija veiksmų plano dokumentą „Antras stebėjimo etapas, Ukraina, stebėjimo ataskaita“, 2010 m. gruodžio mėn. (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Sektorinės paramos biudžetui programos – tai dažniausiai fiksuoto dydžio ir kintamųjų mokėjimo dalių derinys. Fiksuoto dydžio mokėjimo dalys yra susietos su bendrųjų sąlygų įvykdymu, o kintamosios mokėjimo dalys yra papildomai susietos su pažanga, matuojama naudojant konkrečius rodiklius. Bendrosios sąlygos taikomos visų dalių išmokėjimui ir apima nacionalines / sektorines politikas ir reformas („viešąsias politikas“), stabilią makroekonominę sistemą, viešųjų finansų valdymą, o nuo 2012 m. – biudžeto skaidrumą ir priežiūrą.

33 Pavyzdžiui, sienų valdymo biudžetinės paramos programa apima sąlygą, pagal kurią reikalaujama vien tik „palaiptinio MTFF rengimo gerinimo“, o 2012 m. biudžetinės paramos programa „Energetika II“ taip pat apima labai plačią VFV sąlygą – yra minima neįvardyta VFV gerinimo programa.

34 Taip pat žr. Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 11/2010 „Komisijos bendros paramos biudžetui valdymas AKR, Lotynų Amerikos ir Azijos šalyse“ (<http://eca.europa.eu>).



## 40

Pagal makrofinansinės pagalbos programas finansavimo susitarimai neleidžia Komisijai išmokėti mokėjimo dalių proporcingai programoje nustatytų sąlygų atitikties laipsniui. Todėl ji naudojasi veiksnių laisve formuluojant sąlygas ir nustatant, kokių mastu jos yra įvertintos kaip įvykdytos. Tačiau paaiškėjo, kad ši veiksnių laisvė kai kuriais atvejais yra plati (žr. **2 langelį**).

## 2 langelis

## Lankstumas nustatant ir vertinant MFP sąlygų vykdymą

- Kai kurios VFV sąlygos, suderėtos dėl 2013 m. MFP I, buvo suformuluotos abstrakčiai, tokiu būdu buvo sudaryta didelė veiksnių laisvė įvertinti įgyvendinimo mastą<sup>35</sup> (tai taip pat taikoma su energija susijusioms MFP I sąlygoms (žr. 70 dalį).
- Be to, visos MFP paskolos Ukrainai apima sąlygas, kurios sujungia kelias smulkesnes sąlygas į vieną, siekiant įvertinti pažangą; tai gali apsunkinti vertinimo procesą, jei įvykdoma tik pagrindinės sąlygos dalis<sup>36</sup>.
- Makrofinansinės pagalbos sąlygų atveju terminai, naudojami įvykdymo etapui vertinti, skirtingose programose skyrėsi<sup>37</sup> ir nebuvo aišku, kada gali būti suteikiamas dalinis įvykdymo vertinimas.

35 Labai abstraktaus MFP I formulavimo pavyzdžiai: „ir toliau daryti pažangą nustatant viešųjų pirkimų sistemą“, „tinkamas auditų skaičiaus ir kokybės padidėjimas“ ir „padaryti reikšmingą pažangą stiprinant PVM administravimo sistemą“.

36 MFP I 2-oji dalis – 1, 2, 4 sąlygos (VFV), 11 sąlyga (energetika), MFP II 4 sąlyga (kova su korupcija), MFP III 2-oji dalis – 5 (VFV), 6 (kova su korupcija) ir 8 (valstybės įmonės) sąlygos; MFP III 3-ioji dalis – 7 (kova su korupcija), 13 (energetika) ir 19 (teisingumas) sąlygos. Iš viso yra 12 sudėtinių sąlygų, kurios sudaro 17 % visų Ukrainos MFP sąlygų.

37 Įvykdyta (MFP I ir II), šiuo metu įvykdyta (MFP I), iš esmės įvykdyta (MFP I ir II), iš dalies įvykdyta, pažanga padaryta (MFP I ir II), neįvykdyta, tačiau padaryta gera pažanga (MFP II).

### Didelė dalis sektorinės paramos biudžetui buvo išmokama programų pradžioje, nepaisant santykinai menkos struktūrinių reformų vykdymo patirties

## 41

Sektorinės paramos biudžetui programos buvo iš esmės parengtos tam, kad programos pradžioje būtų išmokamos didelės paskirtos sumos dalys. Laikotarpio pradžioje sutelkta parama biudžetui, t. y. visa, iš esmės be jokių vėlavimų išmokėta pradinė fiksuoto dydžio dalis iki 2012 m. siekė nuo 31 % iki 49 % (žr. **3 lentelę**).

42

Nors ir buvo laikytasi bendrų paramos biudžetui gairėse pateiktų ribų<sup>38</sup>, 2007-2010 m. laikotarpiu parengtų sektorinės paramos biudžetui programų sutelkimas laikotarpio pradžioje kontrastavo su menka reformos politikos įgyvendinimo Ukrainoje<sup>39</sup> patirtimi (taip pat žr. **1 ir 2 diagramas**) ir santykinai prastu kintamo dydžio mokėjimo dalių sąlygų įvykdymu. Dviejų pastarųjų programų (Energetika II ir Regioninė plėtra), kurios turėjo mažesnę pradinę fiksuoto dydžio dalį, koncepcija leidžia daugiau atsižvelgti į riziką, kad didesnės fiksuoto dydžio dalys gali mažiau skatinti įgyvendinti reformas, nuo kurių priklauso tolesnių kintamo dydžio mažesnės vertės dalių mokėjimas.

- 38 Pavyzdžiui, paramos biudžetui gairėse siūlomas sektorinės paramos biudžetui fiksuoto dydžio ir kintamų mokėjimo dalių 60–40 % derinys: taikant didesnes kintamas dalis šalims, kurioms kyla didesnė rizika ir kurių reformos įgyvendinimo patirties yra prastesnė.
- 39 Remiantis, pavyzdžiui, metinėmis pažangos ataskaitomis, IPVA ataskaitomis ir veiksmingumo vertinimo ataskaitų analize prieš išmokant sektorinę paramą biudžetui.

3 lentelė

**Ukraina: sektorinei paramai biudžetui skiriama pirmenybė (iš pradžių paskirtos sumos)**

Programos <sup>1</sup>	Iš viso	Fiksuoto dydžio mokėjimo dalys	Kintamos mokėjimo dalis	Fiksuoto dydžio mokėjimo dalys
		milijonais eurų		
Energijos vartojimo efektyvumas (2008 m.)	63	31	32	49 %
Energetika I (2007 m.)	82	40	42	49 %
Aplinka (2009 m.)	35	15	20	43 %
Sienų valdymas (2010 m.)	60	25	35	42 %
Transportas (2009 m.)	65	27	38	42 %
Prekyba (2008 m.)	39	12	27	31 %
Regioninė plėtra (2013 m.)	50	6,5	43,5	13 %
Energetika II (2012 m.)	45	5	40	11 %

1 Sumos apima tik biudžetinės paramos komponentą ir neapima papildomo paramos komponento (iš viso 24 milijonų eurų sumos, skirtos programoms „Energetika I“, „Prekyba“, „Energijos vartojimo efektyvumas“ ir „Sienų valdymas“.

Šaltinis: Europos Komisija.

**2014 ir 2015 m. rengiant ES pagalbos koncepciją daugiausia dėmesio buvo skiriama greito lėšų išmokėjimo galimybei**

**43**

Siekiant išspręsti kritinę mokėjimų ir fiskalinės būklės pusiausvyros problemą, nuo 2014 m. skirta ES finansinė pagalba daugiausia buvo sudaryta iš greitai patvirtintų ir išmokėtų bendrosios biudžetinės paramos dotacijų (Sutartis dėl paramos valstybei stiprinti – SBC) ir makrofinansinės pagalbos paskolų (žr. **4 lentelę**). MFP paskolos (išmokėta 2,21 milijardo eurų suma) dabar yra dominuojanti ES išmokų Ukrainai rūšis, šalia kurios visos kitos ES pagalbos formos yra mažareikšmės, įskaitant visuminę biudžetinę paramą. Šis staigus MFP paskolų Ukrainai svarbos išaugimas taip pat yra beprecedentis įvykis ir Ekonomikos ir finansų reikalų generaliniam direktoratui – jos smarkiai viršija jų 2002-2014 m. bendras visuminės MFP išmokas.

**44**

Reaguojant į finansinės ir galiausiai politinės sistemos griūties riziką, buvo užtikrintas MFP II paskolos Ukrainai sutelkimas laikotarpio pradžioje, taikant ne tokias griežtas sąlygas kaip MFP I atveju. Be to, 2014 m. birželio mėn. Komisija per mėnesį nuo sutarties pasirašymo<sup>40</sup> išmokėjo 250 milijonus eurų arba 70 % pagal Sutartį dėl paramos valstybei stiprinti teikiamų lėšų, palikdama 105 milijonus eurų (30 % visos sumos) kintamajai mokėjimo daliai, kuriai taikomos santykinai griežtos sąlygos (8 sąlygos ir 29 rodikliai).

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

4 lentelė

**Ukraina: greitas MFP ir SPB išmokėjimas 2014 ir 2015 m. (2015 12 31)**

Parama	Programos (pasirašymo metai)	Iš viso	Išmokėta 2014 m.	Išmokėta 2015 m.	Neišmokėta
Makrofinansinės pagalbos paskolos	MFP I (2013 m.)	610	360	250	0
	MFP II (2014 m.)	1 000	1 000	N. d.	0
	MFP III (2015 m.)	1 800	N. d.	600	1 200
	Iš viso MFP	3 410	1 360	850	1 200
Parama biudžetui	Sutartis dėl paramos valstybei stiprinti (2014 m.)	355	250	0	105
Bendra suma		3 765	1 610	850	1 305

Šaltinis: Europos Komisija.

## ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimas pagerėjo

### ES ir įvairios tarptautinės organizacijos reguliariai vertino viešųjų finansų valdymo ir kovos su korupcija Ukrainoje padėtį

#### 45

Visu audituotu laikotarpiu pasitelkus įvairias ES ir tarptautines organizacijas / priemones buvo vertinami VFV<sup>41</sup> ir kovos su korupcija<sup>42</sup> sektoriai Ukrainoje. VFV sektoriaus ir kovos su korupcija statusas taip pat buvo gerai žinomas dėl įgyvendintų projektų ir metinių ES delegacijų valdymo ataskaitų (IPVA). Europos kaimynystės politikos pažangos ataskaitos taip pat buvo nepaprastai svarbios rengiant ES pagalbos Ukrainai koncepciją, nors jose tik nuo 2015 m. buvo aiškiai sprendžiamas biudžeto skaidrumo klausimas.

### Biudžetinės paramos stebėjimo pagrindas buvo patobulintas, tačiau sistemingo nepriklausomų biudžetinės paramos vertinimų metodo nėra

#### 46

2006 ir 2011 m. Viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės ataskaitos buvo svarbus informacijos šaltinis Komisijos teigiamiems VFV sektoriaus vertinimams. Taip buvo nepaisant vidutiniškų Ukrainos VIFA balų ir kai kurių pačios VIFA ypatumų<sup>43</sup>: VIFA vertinimai neatliekami pakankamai dažnai, kad būtų galima stebėti ES lėšų naudojimą, o VIFA rodikliai ne visiškai apima VFV prioritetus, kurių siekiama vykdančią ES politiką. Biudžetinės paramos gairėse<sup>44</sup> vis dar nurodoma, kad VIFA yra aukšto lygmens VFV vertinimo priemonė, kuriai teikiama pirmenybė, tačiau nuo 2010 m. Komisija taip pat naudojo savo pačios parengtą VFV metinę ataskaitą, kad įvertintų metinę pažangą.

#### 47

Nuo 2012 m. Komisija taip pat sustiprino savo biudžetinės paramos stebėjimo pagrindą įsteigdama tarpžinybinę biudžetinės paramos valdymo komitetą ir nustatydama rizikos valdymo schemą.

41 Pagrindiniai su VFV susiję referenciniai dokumentai buvo šie: du Ekonomikos ir finansų reikalų GD veiklos vertinimai (2009 ir 2014 m.), nuo 2010 m. ES delegacijos rengtos metinės VFV ataskaitos, du bendrai Pasaulio banko ir ES parengti VIFA vertinimai (2006 ir 2011 m., žr. 0 dalį) ir 2011 m. paskelbtas SIGMA (Parama valdymui ir administravimui gerinti) vertinimas.

42 Pagrindiniai kovos su korupcija referenciniai dokumentai buvo šie: nuo 2011 m. rengiamos Vizų režimo liberalizavimo veiksmų plano įgyvendinimo pažangos ataskaitos, 2013 m. Jungtinių Tautų Narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuro ataskaita, GRECO ataskaitos, Europos Tarybos ir EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos) ataskaita, organizacijos „Transparency International“ parengti tyrimai ir Stambulo kovos su korupcija veiksmų planas.

43 Abiejuose VIFA vertinimuose svarių ir vidutinių (A ir B) bei silpnų (C ir D) rodiklių santykis buvo apie 40 %–60 %, o D rodiklių dalis 2011 m. ataskaitoje išaugo. Esminiai klausimai buvo nepraneštų vyriausybės operacijų mastas, bendros fiskalinės rizikos, susijusios su kitais viešojo sektoriaus subjektais, priežiūra, darbo užmokesčio kontrolės veiksmingumas ir išorės auditas. *Šaltinis*: Pasaulio bankas. 2012 m. Ukraina – viešųjų finansų valdymo veiksmingumo ataskaita. Vašingtonas, Kolumbijos apygarda: Pasaulio bankas <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 2007 ir 2012 m. biudžetinės paramos gairės

## 48

Mes nustatėme, kad ES biudžetinė parama Ukrainoje nėra sistemingai vertinama. Kiekvienai programai Komisija gali finansavimo susitarime nustatyti vertinimo pagrindą. Komisija suplanavo laikotarpio vidurio vertinimus tik trijų sektorinės paramos biudžetui programų Ukrainoje atveju: Energetikos I, Energijos vartojimo efektyvumo ir Sienų valdymo. Galutinis *ex post* vertinimas taip ir nebuvo atliktas, tačiau bendros biudžetinės paramos operacijų Ukrainoje vertinimas galiausiai buvo baigtas 2014 m.<sup>45</sup>

45 IBF International Consulting, „Biudžetinės paramos operacijos ir vertinimas Ukrainoje, galutinio vertinimo ataskaita“, 2014 m. rugsėjo mėn.

### Komisijos ES pagalbos mokėjimų sustabdymas pagreitino viešojo finansų valdymo prioritetų vykdymą

## 49

Visiškas biudžetinės paramos mokėjimų sustabdymas buvo veiksminga „kraštutinio atvejo“ tolesnės pažangos siekimo priemonė įgyvendinant ES prioritetus VFV sektoriuje. 2011 m. Komisija šia priemone pasinaudojo du kartus. 2014 ir 2015 m. MFP išmokėjimo atidėjimas taip pat padėjo užtikrinti, kad būtų tinkamai įvykdytos programos sąlygos (žr. **3 langelį**).

## 3 langelis

### Mokėjimų sulaikymo siekiant tolesnės pažangos vykdant reformas pavyzdžiai

- 2011 m. vasario mėn. reaguojant į nukrypimą nuo 2010 m. tarptautiniu mastu priimtino viešųjų pirkimų įstatymo, buvo sustabdytos pagal visas biudžetinės paramos programas mokamos išmokos. Sustabdymas buvo panaikintas 2011 m. rugsėjo mėn. tik po to, kai Ukrainos parlamentas 2011 m. liepos mėn. priėmė viešųjų pirkimų įstatymą, kuris buvo laikomas atitinkančiu tarptautinę gerąją praktiką.
- reaguojant į įstrigusį ES ir Ukrainos bendradarbiavimą ir ilgalaikį patikimos VFV reformos strategijos stygių, 2011 m. gruodžio mėn. buvo sustabdytos visos 2011 m. paprašytos biudžetinės paramos išmokos. 2013 m. lapkričio 27 d. oficialiai patvirtinus priimtina VFV reformos strategiją ir veiksmų planą, buvo pavėluotai išmokėtos biudžetinės paramos išmokos (9 dalys, kurių bendra vertė siekė 87,9 milijono eurų).
- paaiškėjo, kad sudėtinga įžvelgti pakankamą pažangą, susijusią su 2014 ir 2015 m. išmokėtų MFP dalių sąlygomis. Komisija iki 2015 m. balandžio mėn. delsė išmokėti galutinę MFP I dalį. Ji taip pat delsė išmokėti antrą MFP II dalį iki 2014 m. gruodžio mėn., kuomet ji galėjo nustatyti, kad atitinkamos Ukrainos institucijos padarė pakankamą pažangą.

## ES pagalbos rezultatai išlieka trapūs

### **Ribota reformų vykdymo pažanga ir Ukrainos valdžios institucijų nenoras bendradarbiauti paveikė konkrečių VFV ir kovos su korupcija sąlygų vykdymą, o todėl buvo delsiama įgyvendinti biudžetinę paramą**

#### 50

Beveik visu audituotu laikotarpiu nevisiškas su biudžetinės paramos programomis susijusių bendrų ir konkrečių VFV ir kovos su korupcija sąlygų įvykdymas daugiausia atspindėjo Ukrainos valdžios institucijų nenorą įgyvendinti konkrečias valdymo reformas. Keliais atvejais buvo delsiama išmokėti pirmąsias dalis daugiausia dėl to, kad nebuvo įvykdytos bendrosios VFV sąlygos (žr. 49 dalį). Kintamųjų dalių, kurioms taikomos konkrečios VFV ir kovos su korupcija sąlygos, išmokėjimo lygis siekė nuo 67 % programos „Energetika I“ iki tik 25 % programų „Energijos vartojimo efektyvumas“ ir „Sienų valdymas“ atveju. Tai, kad programose su keliomis kintamosiomis dalimis antrosios dalies įvykdymo lygis apskritai yra mažesnis nei pirmosios mokėjimo dalies, taip pat atspindėjo reformos proceso impulso trūkumą.

#### 51

Reformos eiga taip pat yra lėtesnė, kadangi Ukrainos valdžios institucijos ES išmokamas sektorinės paramos biudžetui lėšas skirsto per papildomo biudžeto fondus. Biudžetinės paramos lėšos laikomos specialiojo fondo pajamomis ir išmokamos taikant ilgą 11 etapų procedūrą. Pirmosios programos „Energetika I“ dalies atveju prirėkė dvejų metų procedūrai užbaigti. Tai buvo kritikuojama tiek programos „Energetika I“ vidurio laikotarpio vertinime, tiek 2014 m. biudžetinės paramos programų Ukrainoje vertinime. Kaip nurodyta pastarajame vertinime, iki 2014 m. vidurio tik apie pusė išmokėtų biudžetinės paramos lėšų buvo pervestos biudžeto vykdymo tikslais.

### **Dauguma su makrofinansine pagalba susijusių viešųjų finansų valdymo sąlygų buvo įvertintos kaip iš esmės įvykdytos, nepaisant įgyvendinimo trūkumų**

#### 52

MFP I ir II VFV dalyje Komisija įvertino, kad pusė sąlygų buvo iš esmės įvykdytos ir tik viena sąlyga buvo neįvykdyta. Tačiau lėšų išmokėjimo tikslais Komisija naudojo veiksnių laisvę ir teigiamai įvertino kelias VFV sąlygas, nors įgyvendinimą vietoje veikė trūkumai (žr. 4 langelį).

### MFP paskolų VFV sąlygų įvykdymo trūkumų pavyzdžiai

MFP I antroji mokėjimo dalis:

- 2 sąlyga: Nors antimonopolinis komitetas savo veiklą pradėjo vykdyti, jis susidūrė su 2015 m. biudžeto neapibrėžtumu ir vis dar yra rizika, kad išteklių bus reikšmingai apriboti.
- 4 sąlyga: Nors mokymo strategija vidaus kontrolės pareigūnams buvo patvirtinta visiems vyriausybės lygmenims, strategijai buvo būdingi trūkumai (nepakankamai išplėtoti, prastai parengta, jokio konkretaus tvarkaraščio, informacijos apie finansavimą stygius, jokių kiekybinių kriterijų ir menkos sąsajos su VFV sektoriaus reforma). Vidaus audito sertifikatai nebuvo pradėti teikti.

MFP II antroji mokėjimo dalis:

- 1 sąlyga: Nors didelis viešųjų pirkimų įstaigų ir perkančiųjų organizacijų skaičius laiku paskelbė savo viešųjų pirkimų planus, dauguma jų buvo nepakankamai išplėtoti. Be to, sąsaja tarp viešųjų pirkimų poreikių ir valstybės biudžeto buvo abejotina, atsižvelgiant į vėlyvą 2015 m. valstybės biudžeto patvirtinimą (2014 m. gruodžio mėn.).

### Ukrainos vyriausybė pasiekė nemažai su viešųjų finansų valdymu susijusių teisėkūros tikslų, tačiau išlieka daug ilgalaikių problemų

#### 53

Apskritai Komisija mano, kad 2013 m. VFV reformų strategija ir veiksmų planas yra pagrindiniai audituoto laikotarpio<sup>46</sup> pasiekimai. Finansų ministerija pademonstravo santykinai aukštą įsipareigojimo vykdyti strategiją lygį. Tačiau įgyvendintų reformų tvarumas, strategijos matomumas ir tęstinis aktualumas tiesiogiai priklauso nuo nuolatinio Ukrainos politinio įsipareigojimo. **1 diagramoje** pateikta pokyčių pagrindinėse VFV srityse audituotu laikotarpiu apžvalga.

#### 54

Nepaisant nevisiško ES ir kitų paramos teikėjų pagalbos programos sąlygų įvykdymo, 2010–2012 m. buvo patvirtinta nemažai su VFV susijusių teisėkūros sprendimų. Tačiau Ukrainos vyriausybė neskyrė pakankamai dėmesio jų tinkamam vykdymo užtikrinimui, susiję nacionaliniai teisės aktai buvo prastos kokybės, buvo skirta nepakankamai lėšų ir įsigaliojo kontraversiški ir regresiniai teisiniai pakeitimai. Todėl iš esmės buvo neįmanoma užtikrinti įgyvendinimo nedelsiant. Sparčiau vykdyti VFV reformas šiuo laikotarpiu buvo dar sunkiau todėl, kad iki 2013 m. nebuvo struktūruotos VFV reformos strategijos (žr. 34 dalį).

46 Remiantis interviu su Komisijos darbuotojais ir metinėmis pažangos ataskaitomis.

**VFV pokyčiai Ukrainoje 2010–2015 m.**

VFV sritys	VFV pokyčiai 2010–2013 m.		VFV pokyčiai 2014–2015 m.
	Patobulinimai	Sunkumai / trūkumai	
<b>Viešieji pirkimai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010/2011 m. – nauji, santykinai pažangūs viešųjų pirkimų įstatymai</li> <li>2010 m. – įsteigtas Antimonopolinis komitetas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontraversiški ir regresiniai teisiniai pakeitimai, būtinos griežtos ES intervencijos.</li> <li>Antimonopoliniam komitetui trūko lėšų.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naujas viešųjų pirkimų įstatymas, sumažėjęs išimčių ir atmetimų ne konkurso tvarka skirtų sutarčių skaičius.</li> <li>Antimonopolinis komitetas savo veiklą pradėjo, tačiau susidurta su reikšmingais apribojimais ir biudžeto neapibrėžtumu.</li> </ul>
<b>Mokesčių institucija</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010 m. – naujas mokesčių kodas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paramos teikėjų ir verslo bendruomenė manė, kad naujasis mokesčių kodeksas yra prastos kokybės.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nauja mokesčių sistemos reforma.</li> <li>PVM nepriemokos sumažėjo, tačiau padidėjimo rizika išlieka.</li> <li>Elektroninis PVM įgyvendintas 2015 m.</li> </ul>
<b>Viešoji vidaus finansų kontrolė</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2008 m. buvo priimtas teisės akto projektas.</li> <li>2011 m. – VVFK standartų teisinis pagrindas</li> <li>2012 m. – etikos kodeksas / metodologinės rekomendacijos</li> <li>Nuo 2012 m. – vidaus audito padaliniai ministerijose ir kitose vyriausybinesse organizacijose</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Įstatymo dėl VVFK vykdymas pakartotinai atidėtas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>VVFK nuostatos papildomai paaiškintos, tačiau jos nevisiškai atitinka ES VVFK standartus.</li> <li>Nauja valstybės tarnautojų, atsakingų už vidaus kontrolę ir auditą, apmokymo strategija.</li> </ul>
<b>Ukrainos Apskaitos rūmai</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>2010 m. – Ukrainos Apskaitos rūmų įgaliojimai buvo žymiai sumažinti neįtraukiant pajamų.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apskaitos rūmų įgaliojimai iš naujo išplėsti įtraukiant pajamas.</li> <li>Naujuoju įstatymu dėl Ukrainos Apskaitos rūmų buvo išplėsti Ukrainos Apskaitos rūmų įgaliojimai; dabar jie aprėpia su valstybe sudaromas valstybinių įmonių operacijas.</li> <li>Darbuotojų skaičiaus sumažinimas nuo 550 iki 386.</li> </ul>
<b>Biudžeto skaidrumas</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Praleisti terminai ir viešųjų konsultacijų, susijusių su 2015 m. valstybės biudžetu, stygius.</li> </ul>
<b>Biudžeto kodas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010 m. – naujas biudžeto kodas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Buvo laikoma, kad jis turi nemažai trūkumų.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biudžeto kodas patikslintas: daugiausia dėmesio skiriama biudžeto decentralizavimui.</li> <li>Trijų nebiudžetinių socialinių fondų konsolidavimas.</li> </ul>

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.



**55**

2014 ir 2015 m. reformoms buvo suteiktas naujas postūmis, daugiausia priėmus nemažai papildomų teisėkūros sprendimų, po kurių buvo akivaizdžiai pagerintas viešųjų pirkimų valdymas, pajamų administravimas ir valstybės biudžeto procedūros. Pavyzdžiui, viešųjų pirkimų srityje išimčių skaičius ir viešųjų pirkimų sutarčių, sudaromų ne konkurso tvarka, dalis 2014 m. pradėjo mažėti. Ukrainos vyriausybė, bendradarbiaudama su TVF, parengė ir pradėjo įgyvendinti pajamų administravimo reformos strategiją. Be to, 2015 m. buvo imtasi pradinių veiksmų siekiant užtikrinti rezultatais grindžiamą biudžeto sudarymą ir vidutinės trukmės planavimą.

**56**

Didelė pažanga vykdant biudžeto priežiūrą buvo padaryta priėmus naująjį įstatymą dėl Ukrainos Apskaitos rūmų (ACU – Aukščiausioji Ukrainos audito institucija), kuris įsigaliojo 2015 m. rugpjūčio 9 d. Kovos su korupcija skyriaus įgaliojimai buvo išplėsti siekiant įvykdyti ES, Pasaulio banko ir kitų paramos teikėjų nustatytas sąlygas. Paradoksalu, bet kovos su korupcija skyriaus įstatymas taip pat reikalauja sumažinti organizacijos išteklius<sup>47</sup>.

**57**

Nepaisant nuo 2014 m. padarytos pažangos, vis dar išliko kelios ilgalaikės problemos: regresinių teisinių pakeitimų rizika (pavyzdžiui, viešųjų pirkimų išimčių ir biudžeto skaidrumo srityse), Antimonopolinio komiteto lėšų trūkumas, didėjančios PVM (pridėtinio vertės mokesčio) nepriemokos rizika ir VVFK metodo trūkumai.

**Reikšmingų kovos su korupcija veiksmų buvo imtasi tik pasibaigus Maidano revoliucijai, tačiau vis dar reikia toliau konsoliduoti kovos su korupcija pagrindą ir apčiuopiamus rezultatus**

**58**

**2 diagramoje** pateikti audituotu laikotarpiu vykdyti pagrindiniai ES veiksmai, skirti padėti Ukrainai nustatyti teisinį ir institucinį kovos su korupcija pagrindą.

47 Kovos su korupcija skyriaus išteklių buvo vienas pagrindinių klausimų, kurį Komisija 2015 m. sausio mėn. aptarė su Ukrainos valdžios institucijomis prieš priimant sprendimą išmokėti MFP I trečiąją dalį. Kovos su korupcija skyriaus įstatymo projektas reikalavo sumažinti organizacijos išteklius nustatant darbuotojų viršutinę ribą (maksimalus jų skaičius – 250). Po to, kai Komisija įsikišo, jai atliekant MFP sąlygų įgyvendinimo peržiūrą, ši viršutinė riba galutinėje ACU įstatymo redakcijoje buvo žymiai padidinta (palyginti su pradiniu projektu) iki 396.

Pagrindiniai kovos su korupcija pokyčiai Ukrainoje 2006-2015 m.

	ES veiksmi	Teisėkūros sprendimai ir instituciniai pokyčiai	Pastabos
2015 m. 2014 m.	<ul style="list-style-type: none"> <li>MFP II ir III ir sąlygos</li> <li>Sutartis dėl paramos valstybei stiprinti</li> <li>ES patariamoji misija civilinio saugumo sektoriaus reformos srityje (EUAM)</li> <li>Paramos Ukrainai grupės (SGUA) pagalba Teisingumo ministerijai</li> <li>Tebevykdomas Vizų režimo liberalizavimo veiksmų planas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specializuotos kovos su korupcija prokuratūros įsteigimas (2015 m. lapkritis).</li> <li>Įstatymai, sustiprinantys turto susigrąžinimo teisės aktų sistemą (2015 m. lapkričio mėn.).</li> <li>Įstatymai dėl politinės korupcijos prevencijos ir kovos su ja ir politinių partijų finansavimo (2015 m. spalio mėn.).</li> <li>Koordinavimo įstaiga: Nacionalinė kovos su korupcija politikos taryba (2014 m. spalio mėn.)</li> <li>Kovos su korupcija teisinis paketas (2014 m. spalio mėn.), nustatantis 1) 2014–2017 m. kovos su korupcija strategiją; 2) Ukrainos nacionalinį kovos su korupcija biurą (NABU) ir 3) Nacionalinę korupcijos prevencijos agentūrą.</li> <li>Baudžiamoji teisė dėl korupcijos (2014 m. birželio mėn.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vyriausybė 9 mėnesiams užbloko įstatymą dėl korupcijos prevencijos.</li> <li>Išdirbiai atitinka 2015 m. asociacijos darbotvarkės kovos su korupcija prioritetus.</li> <li>Ilgalaikis poveikis priklausys nuo tikros teisės saugos.</li> </ul>
2013 m. 2012 m.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tebevykdomas Vizų režimo liberalizavimo veiksmų planas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keli teisės aktų pakeitimai, pavyzdžiui, dėl pažeidimų, susijusių su korupcija ir korupcijos būdu gautos naudos konfiskavimu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Padaryta tam tikra pažanga derinant kovą su korupcija su tarptautiniais standartais.</li> </ul>
2011 m.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vizų režimo liberalizavimo veiksmų planas</li> <li>Budžetinės paramos programa „Viešojo administravimo reforma“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>201 m. balandžio mėn. priimtas kovos su korupcija įstatymas (iš dalies pakeičęs 2010 m. gruodžio mėn. atšauktą kovos su korupcija paketą).</li> <li>Su viešojo administravimo reforma susijusi paramos biudžetui programa <i>nebuvo įgyvendinta</i>, kadangi reikiamas Valstybės tarnybos įstatymas neatitiko pagrindinių ES principų.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kovos su korupcija įstatymai ne visiškai atitiko tarptautinius standartus.</li> <li>2013 m. panaikinta paramos biudžetui programa.</li> </ul>
2010 m.	<ul style="list-style-type: none"> <li>MFP II sąlygos</li> <li>Projekto parama teisingumo sektoriaus reformoms (5-asis komponentas „Teisminių institucijų nepriklausomumas“ ir 6-asis komponentas „Korupcijos prevencija ir kova su ja“)</li> <li>Sienų valdymo biudžetinės paramos programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014–2017 m. kovos su korupcija strategija.</li> <li>Paramos Ukrainos nacionalinio kovos su korupcija biuro Ukrainoje (NABU) steigimui teikimas nuo 2014 m.</li> <li>Nepatenkinami Sienų valdymo programos rezultatai (<i>nebuvo jokios pažangos, susijusios su korupcijos lygiu Pajamų ir mokesčių ministerijoje</i>).</li> </ul>	<p>Įgyvendinimo vėlavimai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2014 m. pradėta vykdyti MFP I;</li> <li>2013 m. pradėtas įgyvendinti teisingumo sektoriaus reformų rėmimo projektas.</li> </ul>
2009– 2006 m.	<ul style="list-style-type: none"> <li>2006 m. TACIS kovos su korupcija projektas</li> </ul>	<p>Išdirbiai, susiję su:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>strateginės ir institucinės kovos su korupcija sistemos sukūrimu;</li> <li>Korupcijos prevencijos gebėjimų stiprinimu;</li> <li>Kovos su korupcija teisės aktų stiprinimu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nedidelis poveikis dėl to, kad 2010 m. gruodžio mėn. naujasis Parlamentas panaikino esamą kovos su korupcija paketą.</li> </ul>

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

## 59

Kova su korupcija buvo įtraukta į ES ir Ukrainos dialogo proceso darbotvarkę (žr. 35–37 dalis), tačiau į ją iki 2010 m. vykdant pagalbos programas buvo retai atsižvelgiama. Pernelyg ambicingas<sup>48</sup> 2006 m. TACIS (Techninė pagalba Nepriklausomų valstybių sandraugai ir Gruzijai) kovos su korupcija Ukrainoje projektas, kuris buvo pradėtas vykdyti pasibaigus Oranžinei revoliucijai, turėjo minimalų poveikį, kadangi 2010 m. gruodžio mėn. dėl politinių priežasčių Ukrainos parlamentas atšaukė pirmąjį 2009 m.<sup>49</sup> priimtą kovos su korupcija įstatymų paketą.

## 60

Nuo 2011 m. ES skatino teisėkūros reformas, į 2010 m. gruodžio mėn. Ukrainai pasiūlytą Vizų režimo liberalizavimo veiksmų planą įtraukiant lyginamuosius standartus. 2011 m. balandžio mėn. priimti kovos su korupcija teisės aktai ir tolesni 2012 ir 2013 m. priimti teisės aktų pakeitimai buvo teigiamas pokytis, kadangi jais remiantis Ukrainos kovos su korupcija įstatymai buvo suderinti su Komisijos ir GRECO pateiktomis rekomendacijomis. Tačiau nors 2013 m. buvo pasiekta reikšminga pažanga, buvo būtini tolesni patobulinimai, norint užbaigti kovos su korupcija sistemos kūrimą<sup>50</sup>. Visų pirma Komisija atkreipė dėmesį į prastą Ukrainos teisėkūros proceso kokybę ir į tai, kad reformoms trūko išsamaus strateginio požiūrio<sup>51</sup>. Iki 2014 m. įsteigtos kovos su korupcija institucijos, t. y. Nacionalinis kovos su korupcija komitetas ir Vyriausybės kovos su korupcija politikos tarnautas neatliko savo funkcijų, taigi jie negalėjo tinkamai vykdyti savo įgaliojimų.

## 61

2014 m. Ukrainos vyriausybė pradėjo glaudžiai bendradarbiauti su pilietine visuomene kovos su korupcija teisės aktų klausimais. 2014 ir 2015 m. buvo priimti svarbūs teisės aktai. 2015 m. gruodžio mėn. ir toliau buvo daroma teisėkūros ir institucinė pažanga<sup>52</sup>. Taip pat buvo padaryta pažanga 2014 ir 2015 m. įsteigus naujas institucijas, t. y. Kovos su korupcija biurą (NABU)<sup>53</sup>, specializuotą kovos su korupcija prokuratūrą, atsakingą už NABU tyrimų priežiūrą, Nacionalinę korupcijos prevencijos agentūrą ir Nacionalinę kovos su korupcija politikos tarybą.

## 62

Iki 2015 m. Ukrainos kovos su korupcija sistema buvo Komisijos ir EBPO laikoma glaudžiai suderinta su tarptautiniais ir ES lyginamaisiais standartais. Tuo pat metu dar turėjo būti pasiekta nemažai papildomų rezultatų siekiant padaryti sistemą veiksmingą, įskaitant<sup>54</sup>:

- tinkamų biudžeto išteklių paskyrimą siekiant užtikrinti, kad tinkamai veiktų kovos su korupcija institucijos ir kad būtų įgyvendinti kovos su korupcija strategija ir susijęs veiksmų planas;

- 48 Remiantis stebėjimo ataskaitomis.
- 49 EBPO, „Kovos su korupcija reformos Ukrainoje“, Stambulo kovos su korupcija veiksmų plano stebėjimas, 2015 m. kovo mėn., p. 17. Pirmąjį kovos su korupcija įstatymų paketą sudarė 1) Įstatymas dėl korupcijos prevencijos ir kovos su ja principų; 2) Įstatymas dėl juridinių asmenų atsakomybės už su korupcija susijusius pažeidimus; 3) Įstatymas dėl tam tikrų Ukrainos teisėkūros procedūra priimtų aktų pakeitimų dėl atsakomybės už su korupcija susijusius pažeidimus.
- 50 COM(2013) 809 *final*, 2013 m. lapkričio 15 d., p. 11, „Ukrainos pažangos įgyvendinant vizų režimo liberalizavimo veiksmų planą trečioji ataskaita“.
- 51 Ten pat, p. 14.
- 52 SWD (2015) 705 *final*, 2015 m. gruodžio 18 d., p. 6, „Ukrainos pažangos įgyvendinant vizų režimo liberalizavimo veiksmų planą šeštoji ataskaita“.
- 53 NABU – tai ikiteisminį tyrimą vykdanči agentūra, nagrinėjanti vyresniųjų valstybės pareigūnų korupcijos ir korupcijos, susijusios su dideliais kyšiais, atvejus, net jei į juos valstybės pareigūnai nebuvo įsivėlę. NABU – tai oficiali valstybinė teisėsaugos institucija, kuriai netaikoma vyriausybės kontrolė.
- 54 Žr. SWD(2015) 705 *final* ir EBPO, Stambulo kovos su korupcija veiksmų plano įgyvendinimo stebėjimas, naujausia informacija apie pažangą, 2015 m. spalio 7–9 d.

- tolesnę teisinės sistemos tobulinimą siekiant užtikrinti visišką specializuotos kovos su korupcija prokuratūros nepriklausomumą ir sąžiningumą;
- teisinių nuostatų, susijusių su Nacionaline turto susigrąžinimo tarnyba ir Turto valdymo tarnyba, tobulinimą;
- specialių kovos su korupcija institucijų, kaip antai Ukrainos saugumo tarnybos ir Ukrainos apskaitos rūmų užduočių patikslinimas ir koordinavimas; ir
- veiksmingą Nacionalinės kovos su korupcija politikos tarybos vykdomą stebėjamą ir koordinavimą.

## 63

Be adekvačių struktūrų kūrimo, pagrindiniai uždaviniai yra tikra teisėsauga ir teisingumo nepriklausomumas. Nors 2015 m. pabaigoje buvo pademonstruota politinė valia kovoti su korupcija, kaip paskelbė po Maidano įvykių sudaryta vyriausybė, dar nebuvo sukaupta įtikimos tyrimų ir sankcijų, skiriamų už didelio masto korupcijos atvejus, patirties. Ekspertai pažymi, kad kova su korupcija Ukrainoje buvo įstrigusi todėl, kad teisėsaugos institucijos buvo nepakankamai nepriklausomos nuo vyriausybės, o oligarchai politinėms partijoms darė įtaką<sup>55</sup>. Ukrainos prasta didelio masto korupcijos tyrimo patirtis kelia grėsmę jos tarptautinio pagalbos paketo vykdymui<sup>56</sup>.

55 Pavyzdžiui, žr. 2015 m. organizacijos „Transparency International“ Ukrainos nacionalinės sąžiningumo sistemos vertinimą, kuris buvo parengtas kaip ES finansuojamo projekto „Nacionalinės sąžiningumo sistemos vertinimas Rytų kaimynystės Rytų regione“ dalis.

56 Pavyzdžiui, žr. Tarptautinio valiutos fondo (TVF) generalinės direktorės Christine Lagarde pareiškimą, pranešimas spaudai Nr. 16/50, 2016 m. vasario 10 d.

## II dalis. ES pagalbos veiksmingumas gerinant valdymą dujų sektoriuje ir ES dujų tiekimo per Ukrainą saugumą

### 64

Mes tikrinome, ar plėtojant ES ir Ukrainos dialogą buvo veiksmingai sprendžiami dujų ir energijos vartojimo efektyvumo klausimai, ar ES pagalba, teikiama siekiant pagerinti valdymą dujų sektoriuje ir ES dujų tiekimo per Ukrainą saugumą, buvo tinkamai parengta ir stebima ir ar ji davė apčiuopiamų ir tvarių rezultatų. Mes vertinome dujų sektoriaus valdymo aspektus, juos lygindami su ES konkurencingos, skaidrios ir nediskriminacinės dujų rinkos kūrimo tikslais, derinantys prie ES taisyklių ir standartų<sup>57</sup>. Tai apėmė vartotojų informavimą ir apsaugą, kainų skaidrumą, komunalinių paslaugų įmonių atskaitomybę, skaidrų ataskaitų apie dujų rinką teikimą ir energijos vartojimo efektyvumo skatinimą. Pagrindiniai dokumentiniai įrodymai, naudoti paremti mūsų nustatytus faktus ir aptarti su audituojamaisiais subjektais, buvo bendros ES ir Ukrainos ataskaitos dėl susitarimo memorandumo dėl bendradarbiavimo energetikos srityje įgyvendinimo, Tarybos išvados, ES Parlamento ataskaitos, Komisijos strategija ir programavimo dokumentai bei Komisijos valdymo ataskaitos. Taip pat buvo naudojamos iš išorės šaltinių, kaip antai Tarptautinės energetikos agentūros, Oksfordo energetikos tyrimų instituto, Pasaulio banko, TVF ir PVO gautos ataskaitos.

### Nenuoseklus įsipareigojimas vykdyti reformas ir metodus dar visai neseniai trukdė plėtoti ES ir Ukrainos dialogą

#### Dujų sektoriuje plėtojamas dialogas buvo plataus pobūdžio, bet riboto veiksmingumo

### 65

2005 m. ES ir Ukrainos pasirašytame susitarimo memorandume dėl bendradarbiavimo energetikos srityje nustatyti veiksnių planai ir nagrinėjami pagrindiniai energetikos klausimai Ukrainoje<sup>58</sup>. Mes laikome svarbiu pasiekimu tai, kad Ukraina 2012 m. vasario mėn. tapo Energijos bendrijos sutarties<sup>59</sup> šalimi. Be to, nuo 2014 m. ji dėjo pastangas, kad įvykdytų savo pagal Sutartį prisiimtus įsipareigojimus, visų pirma įgyvendindama trečiąjį ES energetikos teisės aktų rinkinį<sup>60</sup> – vieną pagrindinių ES ir Ukrainos bendradarbiavimo energijos srityje prioritetų.

- 57 Remiantis asociacijos susitarimo V antraštinės dalies I skyriumi.
- 58 Įskaitant dujų sektoriaus atveju kainų reformas, socialinės apsaugos sistemas, energijos vartojimo efektyvumą, tiekimo įvairinimą ir infrastruktūrų modernizavimą.
- 59 Energijos bendrijos steigimo sutartis buvo pasirašyta 2006 m. Šalys įsipareigoja liberalizuoti savo energijos rinkas ir įgyvendinti pagrindinius ES teisės aktus elektros, dujų, aplinkos ir atsinaujinančiosios energijos srityse.
- 60 Paskutinio raundo ES energijos rinkos teisės aktai, žinomi kaip trečiasis paketas, ES buvo priimti 2009 m. siekiant pagerinti vidaus energijos rinkos veikimą ir išspręsti struktūrines problemas.

**66**

Iki 2014 m. aukšto lygio ES ir Ukrainos dialogas dėl bendradarbiavimo energetikos srityje buvo nepakankamai veiksmingas dujų sektoriaus restruktūrizavimo prasme dėl Ukrainos partnerių tikro įsipareigojimo trūkumo. 2007–2015 m. laikotarpiu iškilo daug tokių pačių esminių problemų, o pažanga, padaryta modernizuojant dujų tiekimo sistemą buvo ribota. 2007–2013 m. laikotarpiu Komisijos pastangos priartinti Ukrainos energijos kainas prie ekonomiškai pagrįstų lygių arba sumažinti įmonės „Naftogaz“ deficitą buvo bevaisės. Tačiau Komisijai 2014 ir 2015 m. pavyko išvengti didelių ES dujų tiekimo sutrikimų, nepaisant krizės tarp Ukrainos ir Rusijos (žr. 68 dalį).

**Dujų sektoriaus dialogas nukentėjo nuo skirtingų ES suinteresuotųjų šalių požiūrių ir svyruojančio Ukrainos įsipareigojimo****67**

Skirtingų valstybių narių bei valstybių narių ir Komisijos nuomonės dėl ES dujų tiekimo per Ukrainą saugumo prioritetų ir būtinybės imtis neatidėliotinių veiksmų skyrėsi. Todėl nepaisant Komisijos pastangų, „kalbėjimas vienu balsu“ apie tokius prioritetus tebeliko problema. Aukšto lygio ES komunikatuose buvo aiškiai pasisakyta už strateginį Ukrainos dujų tranzito pobūdį. Tuo pat metu šiuose komunikatuose nebuvo aiškiai nurodyta, kaip trapi šalies ir valstybinės energijos bendrovės „Naftogaz“ ekonominė ir finansinė situacija, dar labiau paaštrėjusi dėl sistemingos korupcijos dujų sektoriuje, galėtų paveikti Ukrainos, kaip dujų tranzito šalies, patikimumą.

**68**

Dujų tranzitas per Ukrainą yra nepaprastai svarbus užtikrinant jų tiekimo saugumą Vidurio, Pietų ir Rytų Europoje; jis taip pat turi svarbių ekonominių, finansinių ir socialinių padarinių ir pačiai Ukrainai. 2014 m. ES reagavo greitai, kai bendrovė „Gazprom“ sustabdė dujų tiekimą Ukrainai ir iškilo galima grėsmė dujų tranzito per Ukrainą saugumui: ES pateikė dujų tiekimo Ukrainai alternatyvius sprendinius, sudarydama palankias sąlygas srautų teikimui priešinga kryptimi ir remdama naujų jungčių įrengimą, siekiant užtikrinti tęstinį tranzitą per šalį.

**69**

Dėl nuolatinio pakankamai stabilios Ukrainos energetikos strategijos trūkumo (išskyrus Ukrainos dujų tranzito vaidmenį) ir nepastovios politinės valios Komisijai buvo dar sunkiau patvirtinti nuoseklų metodą, susijusį su sudėtingoje geopolitinėje aplinkoje vykdomu ES ir Ukrainos dialogu dujų klausimais.

## ES pagalbos sąlygos pradiname etape buvo plačiai apibrėžtos

### 70

Kai kurios sąlygos, įtrauktos į 2007 m. „Energetika I“ biudžetinės paramos programą nebuvo pakankamai tikslios, kad būtų galima išvengti aiškinimo prieštaravimų su Ukrainos valdžios institucijomis<sup>61</sup>. Atsižvelgiant į šį tikslumo trūkumą ir tai, kad vykdant sąlygą pagal programą buvo leidžiami tik trys skirtingi užbaigimo lygiai (0–50–100 %), Komisija atlikdama savo vertinimą kartais turėdavo prie to prisiderinti<sup>62</sup>. Be to, dėl neatidėliotinių makroekonominių ir politinių sumetimų daug energetikos sąlygų, dėl kurių susitarė Komisija ir Ukrainos valdžios institucijos, įgyvendindamos MFP I, taip pat buvo plačiai apibrėžtos<sup>63</sup>.

## Iki 2014 m. trūko su ES pagalba susijusių aukštos kokybės duomenų

### 71

Naudoti paruošti ir patikimi duomenys net ir esant nepalankioms sąlygoms yra labai svarbūs priimant tinkamai įrodymais pagrįstus sprendimus. Iki 2014 m. naudoti paruoštų ir patikimų duomenų prieinamumas buvo probleminis, pavyzdžiui, dėl:

- kiekvieną dieną per Ukrainą tranzitu tiekiamų dujų srautų;
- Ukrainos faktiškai surenkamų reguliarių duomenų dėl dujų tranzitui taikomų mokesčių<sup>64</sup>;
- išsamių suvestinių statistinių duomenų dėl faktinių dujų ir šildymo tarifų padidinimo.

2014 m. buvo užfiksuoti keli patobulinimai, susiję su Komisijos prieiga prie duomenų dėl dujų tranzito per Ukrainą, o nuo 2015 m. Ukrainos dujų perdavimo sistemos operatorius internete teikia informaciją apie kasdienius dujų tranzito srautus.

### 72

Bendros ES ir Ukrainos metinės pažangos ataskaitos dėl 2005 m. energetikos susitarimo memorandumo įgyvendinimo pasitarnavo kaip naudingas reguliaraus politinio dialogo dėl pagrindinių energetikos sunkumų forumas. Tačiau mes nustatėme, kad jos nebuvo pakankamai kritiškos ir visapusiškai neatspindėjo Komisijos perspektyvos.

## ES pagalba iki 2014 m. turėjo ribotą poveikį dujų sektoriui

### 73

Iki 2015 m. pradžios teikiant ES pagalbą nepavyko pasiekti rezultatų Ukrainos dujų sektoriuje<sup>65</sup>, tačiau nuo to laiko yra pasiekta svarbių riboženklų / padaryta pažanga (taip pat žr. **3 diagramą**).

- 61 Žr., pavyzdžiui, sąlygą „Lyginant su 2006 m., energetikos sektoriuje kvazifiskalinis deficitas nepadidėjo“. Komisija ir Ukrainos partneriai sąlygą aiškino skirtingai ir pasiūlė atitinkamai 0 % ir 100 % įvykdymo lygius.
- 62 Pavyzdžiui, 6 rodiklis (Finansavimo susitarimų dėl prioritetinių infrastruktūros projektų užbaigimas su tarptautinėmis finansų įstaigomis (TFI)), 5,3 rodiklis (Dujų metrologijos linijos užsakymo pateikimas Regioniniame metrologijos centre Bojarkoje) ir 8 rodiklis „Bandomosios tarptautinės dujų matavimo stoties įėjimo į dujų tranzito sistemą Ukrainoje taške koncepcija ir statyba“.
- 63 Pavyzdžiai – „žymiai padidinti bendrą „Naftogaz“ surinkimo rodiklį“, „padaryti reikšmingą pažangą vykdant Ukrainos įsipareigojimus pagal Energijos bendrijos sutartį“, „padaryti reikšmingą pažangą siekiant GPSI (Gavybos pramonės skaidrumo iniciatyvos) besilaikančios šalies statuso“, „tikslingai stiprinti socialinės apsaugos sistemą“ ir „žymiai išplėsti atskirų dujų matuoklių naudojimą“.
- 64 Mokesčių surinkimas gali būti apskaičiuotas, tačiau tik teoriškai, naudojant nustatytas formules, pagrįstas dujų tranzito sutartimis.
- 65 Kaip pavyzdį galima paminėti tai, kad susijusios ES energetikos sektoriaus biudžetinės paramos sąlygos (Energetika I ir Energijos vartojimo efektyvumas) buvo įvykdytos tik iš dalies, tai yra buvo pasiekta 59 % norma. Komisija ir Ukrainos valdžios institucijos daugeliu atvejų nesutarė dėl faktinio įvykdymo lygio.



**Energetikos ir dujų sektoriaus pokyčiai Ukrainoje, 2007–2015 m.**

Sritis / posričiai		Pokyčiai 2007–2013 m.	Pokyčiai 2014–2015 m.	Pastabos
a) Dujų sektoriaus reforma	Išstatymas dėl dujų	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vis didesnė pažanga be proveržio.</li> <li>• Geresniam Ukrainos integravimui į ES energijos rinką postūmį suteikė Ukrainos prisijungimas prie Energijos bendrijos sutarties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Išsamaus dujų sektoriaus reformos veiksmų plano (2015 m. kovo mėn.) ir Ukrainos įstatymo dėl dujų priėmimas 2015 m. balandžio mėn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015 m. buvo teigiamas lūžio taškas vykdant dujų sektoriaus reformą. 2015 m. balandžio mėn. priėmus įstatymą dėl dujų prasidėjo pasirengimas dėl „Naftogaz“ atsiejimo vadovaujantis ES trečiuoju energetikos teisės aktų rinkinio nuostatų.</li> </ul>
	Dujų ir šildymo kainos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nepakankamas padidėjimas 2007–2013 m. (nepaisant ES ir TVF reikalavimų).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smarkiai išaugo komunalinių paslaugų kainos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016 m. balandžio mėn. ir toliau smarkiai augo dujų kainos.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Įmonės „Naftogaz“ deficitas nesumažėjo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Įmonės „Naftogaz“ deficitas 2015 m. ženkliai sumažėjo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Įmonės „Naftogaz“ deficito iki 2017 m. turėtų nelikti.</li> </ul>
	Socialinės apsaugos sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nesėkmingos pastangos nustatyti patikimą sistemą siekiant suteikti kompensacijas skurdžiausiai gyvenantiems visuomenės nariams dėl energijos kainų išaugimo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialinė kompensavimo schema buvo pagerinta siekiant kompensuoti didelio masto energijos kainų padidėjimus 2015 m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompensavimo schemas patikimumas mažai pastebimas.</li> </ul>
Matavimas visoje dujų tiekimo grandinėje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reikšminga pažanga įrengiant dujų matuoklius atskiruose namų ūkiuose.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2015 m. dujų sektoriaus reformos veiksmų planu siekiama pagerinti matavimą visoje dujų grandinėje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dujų matuoklių įrengimas visiems likusiems namų ūkiams, kurie tokių matuoklių neturėjo, ir bent vieno šilumos matuoklio kiekvienam pastatui įrengimas – visa tai turi būti užbaigta iki 2017 m. balandžio mėn.</li> </ul>	
b) Energijos vartojimo efektyvumas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tai nėra prioritetas Ukrainos energetikos reformos programoje (nepaisant Komisijos pastangų).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pastaruju metu buvo teigiamų pokyčių (nauji ES projektai ir programos, kurioms teikiama ES parama).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuo 2015 m. šioje srityje dedama daugiau pastangų.</li> </ul>
c) Dujų tranzito sistemos modernizavimas.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teikiant ES pagalbą nebuvo užtikrintas modernizavimas (Ukrainos partneriai neįvykdė paskolų sąlygų).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016 m. turi prasidėti pirmieji dujotiekio modernizavimo darbai (ES iš dalies garantavo finansavimą).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bendrovė „Gazprom“ grasina, kad 2019 m. nutrauks Rusijos dujų tiekimo tranzitą per Ukrainą.</li> </ul>
d) Dujų tiekimo per Ukrainą saugumas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krizinės situacijos 2005–2006 ir 2009 m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014–2015 m. buvo patirta sunkumų, tačiau dėl ES pastangų dujų tranzitas ir tiekimas ir toliau buvo vykdomi (per jungtis, teikiant srautus priešinga kryptimi ir tarpininkaujant „Gazprom“ ir „Naftogaz“).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kiti konkuruojantys dujų tranzito projektai bando apeiti Ukrainą.</li> <li>• Dujų sektoriaus valdymo pagerinimas ir geresnis integravimas į ES energijos rinką.</li> </ul>



- a) Dujų sektoriaus reforma: nepaisant ES pastangų, pažanga 2007–2013 m. buvo vangi. Tačiau įvykdžius ES ir jos partnerių nustatytas paramos sąlygas, nuo 2014 m. buvo iš naujo pradėta vykdyti dujų sektoriaus reforma (žr. **5 langelį**).

## 5 langelis

**Dujų sektoriaus pokyčiai nuo 2014 m.**

- priimtas konkrečius per nustatytą laiką pasiektinus veiksmus nustatantis išsamus dujų sektoriaus reformos veiksmų planas ir naujas įstatymas dėl dujų.
- po nesėkmingų pastangų esant sunkiam ekonominės krizės laikotarpiui ir padidėjus Rusijos dujų kainoms, 2015 m. pradžioje 300–600 % išaugo mokesčiai namų ūkių dujų vartotojams, o centralizuotas šildymas pa-brango apie 70 %. Padidėjimai ir toliau turi būti taikomi iki 2017 m., kol kainos pasieks rinkos pariteto lygį. Bendrovės „Naftogaz“ deficitas 2015 m. buvo smarkiai sumažintas; jo iki 2017 m. turėtų nelikti<sup>66</sup>.
- 2015 m. esamos socialinės kompensavimo schemos taikymas buvo išplėstas siekiant kompensuoti didelius energijos kainų padidėjimus, taikomus vargingiausiai gyvenantiems visuomenės nariams. Tačiau būtina atlikti vis daugiau patobulinimų arba įvykdyti reformą siekiant kovoti su būsimais kainų padidėjimais ir sukurti veiksmingesnes energijos vartojimo efektyvumo paskatas.
- 2015 m. dujų sektoriaus reformos veiksmų planu siekiama pagerinti matavimą visoje dujų grandinėje.

66 TVF tikslas.

- b) Energijos vartojimo efektyvumas: Ukrainos valdžios institucijos savo energijos reformos programoje nelaikė energijos vartojimo efektyvumo prioritetu, nepaisant jo svarbos ES ir Ukrainos susitarimo memorandume dėl bendradarbiavimo energetikos srityje. Nuo 2015 m. Ukrainos valdžios institucijos energijos vartojimo efektyvumui skyrė daugiau dėmesio.
- c) Dujų tranzito sistemos modernizavimas: nuo 2006 m. Komisija per tarptautines finansų įstaigų (TFĮ) paskolas bandė užsitikrinti finansavimą siekiant modernizuoti dujų tranzito sistemą. 2012 m. Komisija finansavo parengiamąjį tyrimą, kurį užbaigus buvo padaryta išvada, kad modernizavimas atsieis 2,5–5,3 milijardo eurų, priklausomai nuo dujų srautų scenarijų. EIB ir ERPB pirmuosius TFĮ paskolų susitarimus su „Ukrtransgaz“<sup>67</sup> (dėl 150 milijonų eurų sumos kiekvienai TFĮ<sup>68</sup>) galėjo pasirašyti tik 2014 m. gruodžio mėn., kai buvo laikoma, kad Ukraina padarė pakankamą pažangą, susijusią su tam tikromis pagrindinėmis 2009 m. bendroje deklaracijoje sutartomis sąlygomis. Statybos darbai prasidės 2016 m. ir tikimasi, kad jie pasibaigs 2018 m. vykdant pirmąjį didelio masto Urengojaus-Pomario-Užhorodo tranzito dujotiekio modernizavimo projekto etapą.

67 Dukterinė „Naftogaz“ įmonė, atsakinga už dujų perdavimą ir saugojimą.

68 EIB paskolai taikoma bendroji ES garantija.

## d) Dujų tiekimo per Ukrainą saugumas:

- i) Aудituotu laikotarpiu dėl šalies politinio, administracinio ir ekonominio nestabilumo dujų tiekimo per Ukrainą saugumui vis dar kilo grėsmė. Ši padėtis dar labiau paaštrino 2005-2006 ir 2009 m. krizines situacijas, o 2014-2015 m. buvo patirti papildomi sunkumai. Be to, neaišku, ar dujos ir toliau bus perduodamos į ES šalis per Ukrainos teritoriją: bendrovė „Gazprom“ grasina, kad nutrauks Rusijos dujų tranzitą per Ukrainą 2019 m., pasibaigus dabartinės bendrovių „Gazprom“ ir „Naftogaz“ sutarties galiojimui. Be to, alternatyviais dujų tranzito projektais, pavyzdžiui, „Nord Stream II“, „Turkstream“, „Southstream“ siekta ar siekiama apeiti šalį. Tačiau ES tikslas yra palaikyti dujų tranzitą per Ukrainą.
- ii) Komisijos pastarojo metu pastangos palaikyti dujų tranzitą per Ukrainą 2014-2015 m. buvo sėkmingos ir žymiai sustiprino ES ir Ukrainos dujų tiekimo saugumą per jungtis ir srautus priešinga kryptimi ir tarpininkaujant tarp bendrovių „Naftogaz“ ir „Gazprom“ derybose dėl vadinamojo 2014-2015 m. žiemos paketo. Ukrainos dujų saugojimo įrenginiai, kurie yra būtini Rytų ES dujų tiekimui užtikrinti, 2015–2016 m. buvo sėkmingai papildyti 2015-2016 m. žiemos pakete, naudojant bendrovės „Naftogaz“ nuosavus išteklius bei tarptautinių finansų įstaigų paskolų priemonę<sup>69</sup>.
- iii) Tikimasi, kad dujų sektoriaus reforma pagerins dujų sektoriaus valdymą Ukrainoje, tokiu būdu sumažinant Ukrainos dujų tranzito saugumo valdymo rizikos elementą. Kitas sėkmės veiksnys Komisijai buvo Ukrainos prisijungimas prie Energijos bendrijos sutarties 2011 m., kuria siekiama visapusiškiau integruoti šalį į ES energijos rinką, tokiu būdu padedant ilgoju laikotarpiu stabilizuoti Ukrainos dujų sektorių.

69 Po ERPB skirtos 300 milijonų JAV dolerių sumos, kuri buvo parenta Ukrainos valstybės garantija, išmokėjimo bus taikoma iki 520 milijonų JAV dolerių siekianti EIB, taigi ir ES, garantuota Pasaulio banko priemonė.

## 74

Remdamiesi savo audito darbu, mes darome išvadą, kad apskritai ES pagalba Ukrainai buvo iš dalies veiksminga remiant šalies pertvarkymą į gerai valdomą valstybę viešųjų finansų valdymo, kovos su korupcija ir dujų sektoriaus veikimo srityse.

## **ES pagalbos Ukrainai veiksmingumas gerinant viešųjų finansų valdymą ir kovą su korupcija**

## 75

ES pagalba Ukrainai buvo iš dalies veiksminga gerinant viešųjų finansų valdymą ir kovą su korupcija.

## 76

Beveik visu audituotu laikotarpiu vedant ES ir Ukrainos dialogą VFV užėmė kuklią vietą. Tačiau nuo 2011 m. ES tapo reiklesnė VFV reformų atžvilgiu ir padėjo Ukrainai parengti jos 2013 m. VFV reformų strategiją ir veiksmų planą (žr. 31–34 dalis). Kova su korupcija būdavo reguliariai įtraukiama į ES ir Ukrainos dialogo darbotvarkę. Ji buvo sustiprinta vykdant 2011 m. Vizų režimo liberalizavimo veiksmų planą; procesas buvo pagreitintas pagerinus bendradarbiavimą po Maidano įvykių (žr. 35–37 dalis).

## **1 rekomendacija. Plėtojant dialogo su Ukraina procesą labiau akcentuoti viešųjų finansų valdymą**

Komisija ir EIVT, siekdamos išlaikyti VFV reformos tempą, kuris buvo užtikrintas patvirtinus 2013 m. VFV strategiją, turėtų konsoliduoti politikos dialogą VFV klausimais. Komisija taip pat turėtų išnagrinėti galimybę pradėti vykdyti specialią programą siekiant užtikrinti, kad VFV reforma kiek įmanoma greičiau būtų veiksmingai įgyvendinta.

## Išvados ir rekomendacijos

### 77

ES pagalbos koncepcija buvo iš dalies veiksminga prisidedant prie VFV ir kovos su korupcija pagerinimo. Komisija įtraukė būtinybę sustiprinti VFV ir kovą su korupcija į Ukrainos biudžetinės paramos programų ir MFP koncepciją, nors kartais būdavo aptinkama sąlygų nustatymo arba metodo įvykdymo vertinimo trūkumų (žr. 38–40 dalis). Dauguma biudžetinės paramos programų Ukrainoje buvo parengtos taip, kad programos pradžioje reikšminga paskirtos sumos dalis būtų išmokėta, kai tik bus įvykdytos bendrosios sąlygos. Šis metodas gali sumažinti paskatą įgyvendinti reformas, nuo kurių priklauso tolesnės mažesnės išmokos. Komisija, siekdama išspręsti kritinę Ukrainos situaciją, daugiausia dėmesio skyrė greitam pagalbos išmokėjimui 2014 m. (žr. 41–44 dalis).

### 2 rekomendacija. Pagerinti sąlygų ir finansinės pagalbos išmokėjimo koncepciją

Komisija turėtų remtis Ukrainoje įgyta patirtimi, siekdama pagerinti būsimos pagalbos rengimą:

- a) Su biudžetine parama ir MFP paskolų teikimo sąlygomis susiję visi atrinkti rodikliai turėtų būti aiškiai apibrėžti siekiant vertinimo proceso metu išvengti ginčų.
- b) Būsimos paskolų ir dotacijų suteikimo sąlygos turėtų papildyti ir sustiprinti viena kitą.
- c) Komisija, siekdama padidinti paskatas vykdyti reformas, derybų ir sąlygų nustatymo metu turėtų glaudžiai dirbti su kitais paramos teikėjais, visų pirma tarptautinėmis finansų įstaigomis.
- d) Programomis turėtų būti siekiama tinkamai suderinti politikos sverto poveikio aspektus ir būtinybę greitai išmokėti pagalbą. Be to, biudžetinės paramos kintamo dydžio dalių su VFV ir kovos su korupcija sąlygomis susijusios sumos turėtų būti pakankamai didelės siekiant užtikinti, kad šios sąlygos būtų įvykdytos.

### 78

ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimas buvo iš esmės veiksmingas ir audituotu laikotarpiu dar pagerėjo. ES ir tarptautinės organizacijos reguliariai vertina VFV ir kovos su korupcija padėtį Ukrainoje, o nuo 2012 m. Komisija sustiprino savo biudžetinės paramos stebėjimo sistemą. Tačiau nėra sistemingo biudžetinės paramos programų vertinimo metodo (žr. 45–48 dalis). Biudžetinės paramos mokėjimų sustabdymas padėjo siekti pažangos įgyvendinant VFV prioritetus 2011–2013 m. (žr. 49 dalį).

## Išvados ir rekomendacijos

### 3 rekomendacija. Sustiprinti ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimą

---

Tam, kad sustiprintų ir pagreitintų VFV ir kovos su korupcija reformas, Komisija turėtų sugriežtinti savo kai kuriose srityse vykdomą stebėjimą ir labiau akcentuoti naudos gavėjų atskaitomybę.

- a) Komisijos Ukrainoje įgyvendinamų biudžetinės paramos programų vertinimo metodas turėtų būti supaprastintas.
- b) Komisija, atsižvelgdama į rezultatus, gautus sustabdžius mokėjimus, tinkamai pagrįstais atvejais, esant nepakankamai pažangai vykdant reformas, turėtų pasinaudoti biudžetinės paramos mokėjimų sustabdymu.

## 79

ES pagalba buvo iš dalies veiksminga siekiant apčiuopiamų ir tvarių VFV ir kovos su korupcija rezultatų. Iki 2014 m. Ukrainos vyriausybės ribotą įsipareigojimą vykdyti reformos procesą atspindėjo nevisapusiškas ir atidėtas numatytų rezultatų pasiekimas (žr. 50–51 dalis). Nepaisant 2014 m. suteikto naujo postūmio reformoms, iki šiol pasiekti rezultatai vis dar trapūs. MFP programų atveju Komisija naudojosi savo veiksmų laisve, kad padarytų išvadą, jog dauguma VFV sąlygų buvo iš esmės įvykdytos, nepaisant kai kurių įgyvendinimo trūkumų (žr. 52 dalį). VFV ir kovos su korupcija atveju dauguma pasiektų rezultatų – tai teisėkūros ir instituciniai pokyčiai (žr. 53–56 dalis). Kovos su korupcija politikos srityje veiksmingo įgyvendinimo rezultatai dar nepaaiškėjo.

### 4 rekomendacija. Labiau akcentuoti veiksmingą reformų įgyvendinimą ir tvarumą

---

Komisija, bendradarbiaudama su pilietinės visuomenės organizacijomis, turėtų pasisakyti už teisės aktų pakeitimus ir įtvirtinti, kad tolesnė ES pagalba būtų teikiama tik veiksmingai įgyvendinus pagrindines VFV ir kovos su korupcija reformas. Tai visų pirma susiję su VFV reformų strategija ir veiksmų planu bei su korupcija kovojančių nešališkų operatyvinių įstaigų finansiniu tvarumu. Išmokėjimo sąlygos turėtų būti griežtai vertinamos.

### ES pagalba siekiant pagerinti valdymą dujų sektoriuje ir ES dujų tiekimo saugumą per Ukrainą

#### 80

Apskritai ES pagalba Ukrainai buvo iš dalies veiksminga gerinant valdymą dujų sektoriuje ir dujų tiekimo per Ukrainą saugumą.

#### 81

Dar visai neseniai ES ir Ukrainos dialogą energetikos klausimais veikė svyruojantis Ukrainos įsipareigojimas ir ES suinteresuotųjų šalių skirtingos nuomonės dėl ES dujų tiekimo per Ukrainą saugumo. 2007–2015 m. laikotarpiu kilo tokios pačios svarbios problemos (žr. 65–69 dalis).

#### 82

Ankstyvajame etape patikrintos ES pagalbos koncepcija dujų sektoriuje ir dujų tiekimo per Ukrainą sektoriuje apėmė tam tikras sąlygas, kurios buvo miglotos ir kurias buvo sudėtinga įvertinti (žr. 70 dalį).

#### 83

Iki 2014 m. vykdant ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimą trūko aukštos kokybės duomenų, o ES ir Ukrainos bendrose ataskaitose nebuvo pateikiama visa aiškinamoji informacija apie sunkumus, patiriamus dujų sektoriuje (žr. 71–72 dalis).

#### 84

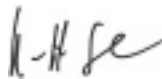
Iki 2014 m. ES pagalba turėjo ribotą poveikį Ukrainos dujų sektoriaus veikimui, o su ES dujų tiekimu per Ukrainą susiję rezultatai buvo nevienareikšmiai. Nuo 2014 m. pasiekti svarbūs riboženkliai (žr. 73 dalį).

### **5 rekomendacija. Imtis priemonių siekiant padaryti Ukrainai dujų sektoriuje teikiamą ES pagalbą veiksmingesnę**

Komisija turėtų nedelsdama imtis priemonių, kad pagerintų ES strateginio bendradarbiavimo su Ukraina dujų sektoriuje stebėjimą ir padarytų jį veiksmingesnį. Visų pirma turėtų būti labiau akcentuojamas domenų rinkimas, tikrinimas ir analizė. Komisija turėtų sistemingiau rinkti tikslesnę ir patikrinamą informaciją, net ir esant nepalankioms sąlygoms. Tai nepaprastai svarbu priimant tinkamai įrodymais pagrįstus sprendimus.

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Karel PINXTEN, 2016 m. lapkričio 8 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*



*Pirmininkas*  
Klaus-Heiner LEHNE

## Nagrinėtos programos

### 1 lentelė. Ukraina: Biudžetinės paramos programos, 2007-2015 m.

	Skirta suma	Išmokėta suma
	(milijonais eurų)	
<b>Sektorinės paramos biudžetui programos<sup>1</sup> (santrumpa, sprendimo priėmimo metai)</b>	<b>588</b>	<b>259</b>
Parama Ukrainos energetikos politikos įgyvendinimui (Energetika I, 2007 m.)	87	73
Parama Ukrainos strategijos įgyvendinimui energijos vartojimo efektyvumo ir atsinaujinančiųjų energijos išteklių srityje (Energijos vartojimo efektyvumas, 2008 m.)	70	52
Abipusės prekybos skatinimas panaikinant technines tarp Ukrainos ir ES vykdomos prekybos kliūtis (Prekyba, 2008 m.)	45	29
Parama aplinkos apsaugos strategijos įgyvendinimui Ukrainoje (Aplinka, 2009 m.)	35	24
Parama Ukrainos transporto strategijos įgyvendinimui (Transportas, 2009 m.)	65	27
Parama sienų valdymo sektoriaus politikai Ukrainoje (Sienų valdymas, 2010 m.)	66	49
Tęstinė parama Ukrainos energetikos strategijos įgyvendinimui (Energetika II, 2012 m.)	45	5
Paramos sektoriaus politikai programa – Parama Ukrainos regioninei politikai (Regioninė politika, 2013 m.)	55	0
Ukrainos administracinės teisinės sistemos ir valstybės tarnybos reforma (2011 m.)	70	panaikinta
Biudžetinė parama Ukrainos regioninės plėtros politikai (2012 m.)	50	panaikinta
<b>Sutartis dėl paramos valstybei stiprinti<sup>2</sup></b>	<b>355</b>	<b>250</b>

1 Suma apima papildomą paramos komponentą (techninę pagalbą, auditą, programų peržiūras ir vertinimus).

2 Iš SPB skirtų 355 milijonų eurų 232 milijonai eurų buvo naujos lėšos, o 123 milijonai buvo įsisavinti naudojant 2013 m. metinės veiksmų programos asignavimus (t. y. iš dviejų naujų Ukrainos sektorinės paramos biudžetui kliūčių prekybai šalinimo ir aplinkosaugos strategijos įgyvendinimo programų (kiekvienai jų teko po 55 milijonus eurų), o 13 milijonų buvo skirta padidinus biudžetą – iš pradžių jie buvo numatyti aplinkos sektoriui).

Šaltinis: CRIS 2015 12 31.

### 2 lentelė. Ukraina: ES makrofinansinės pagalbos apžvalga, 2007–2015 m.

Sprendimo metai	Audito santrumpa	Skirta suma	Išmokėta suma
		(milijonais eurų)	
2002	MFP I	110	610
2010		500	
2014	MFP II	1 000	1 000
2015	MFP III	1 800	600
	<b>Iš viso</b>	<b>3 410</b>	<b>2 210</b>

Šaltinis: Ekonomikos ir finansų reikalų GD 2015 12 31 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm)



## 3 lentelė. Ukraina 2007–2015 m. laikotarpiu nagrinėti projektai

Pavadinimas (sutarčių sudarymo metai)	Skirta suma	Išmokėta suma
	(milijonais eurų)	
<b>Viešųjų finansų valdymas (VFFV)</b>		
Porinis projektas „Konkurencijos teisės ir politikos Ukrainoje vykdymo užtikrinimo sustiprinimas (2007 m.)“	1	0,9
Porinis projektas „Parama pagrindiniam Ukrainos kontrolės ir revizijos biurui (KRU) įgyvendinant naują Viešosios vidaus finansų kontrolės sistemą“ (2007 m.)	1,1	1,1
Konkurencijos ir viešųjų pirkimų sistemų Ukrainoje suderinimas su ES standartais (2008 m.)	4,4	4,4
NBU potencialo stiprinimas derinant centrinių bankų standartus su ES standartais (2009 m.)	1,1	0,6
Parama Ukrainos finansų ministerijai valstybės skolos valdymo ir biudžeto prognozių sudarymo srityse (2010 m.)	1,7	1,5
Dokumento rengimas poriniam projektui dėl rizika grindžiamos nebankinių finansų įstaigų priežiūros (2011 m.)	0,1	0,1
IT įrangos tiekimas siekiant į Ukrainos antimonopolinį komitetą integruoti regioninį tinklą remiant ES ir Ukrainos 2006 m. veiksmų plano projektą „Konkurencijos ir viešųjų pirkimų sistemų derinimas su ES standartais“ (2010 m.)	0,2	0,2
Sutarties 147–509 pratęsimas „Konkurencijos ir viešųjų pirkimų sistemų derinimas su ES standartais“ (2011 m.)	1,1	1,1
Trijų porinių projektų viešųjų finansų valdymo srityje Ukrainoje rengimas (2013 m.)	0,1	0,1
Ukrainos viešųjų pirkimų sistemos suderinimas su ES standartais (2013 m.)	4	2,7
Kiek atsieina valstybė: valstybės biudžeto proceso viešojo stebėjimo skatinimas (2013 m.)	0,3	0,2
Pilietinė visuomenė ir skaidriems vietos biudžetams skirtos priemonės (2013 m.)	0,3	0,1
„Atviro biudžeto“ sistemos sukūrimas ir įgyvendinimas siekiant stebėti viešųjų lėšų naudojimą (2013 m.)	0,3	0,2
Nepriklausomas išteklių ir finansavimo šaltinių, generuotų iš įprastinių ir netradicinių angliavandenilių gamybos Ukrainoje, stebėjimas produkcijos dalijimosi susitarime (2013 m.)	0,2	0,2
<b>Iš viso, VFFV</b>	<b>15,9</b>	<b>13,4</b>
<b>Kova su korupcija</b>		
Parama geram valdymui: projektas prieš korupciją Ukrainoje (2006 m.)	1,5	1,4
Paramos teisingumo reformoms Ukrainoje projektas (2013 m.)	8,6	2,4
<b>Iš viso, kova su korupcija</b>	<b>10,1</b>	<b>3,8</b>

Šaltinis: CRIS 2015 12 31

## Santrauka

### III

Po 2014 m. vasario mėn. pabaigoje Ukrainoje susiklosčiusių dramatiškų įvykių, t. y. buvusio Ukrainos prezidento Viktoro Janukovičiaus pašalinimo iš posto 2014 m. vasario 28 d. ir per kelias kitas dienas Rusijos įvykdytos neteisėtos Krymo aneksijos, buvo būtina imtis ryžtingų ir skubių atsakomųjų priemonių siekiant kuo labiau sumažinti sunkios ir netikėtos padėties padarinius.

Nors Komisija, prieš 2014 m. kovo mėn. paskelbdama svarbų Ukrainai skirtą paramos priemonių paketą, neturėjo pakankamai laiko iš anksto nustatyti ilgalaikę strategiją parengti, ilgesnio laikotarpio planavimas pradėtas iš karto po jo paskelbimo ir nuo tada vyksta plataus masto strateginės diskusijos, be kita ko, dalyvaujant tarptautiniams partneriams.

### V

Komisijos nuomone, nors ES pagalba buvo iš dalies veiksminga, įgyvendinamomis ES programomis beveik visose IV dalyje aprašytose srityse paskatinta imtis svarbių struktūrinių reformų arba šiomis programomis jos buvo remiamos.

### VI

Komisija turėjo derėtis dėl makrofinansinės pagalbos ir biudžetinės paramos teikimo sąlygų ir jas įvertinti ypatingomis Ukrainos politinėmis, ekonominėmis ir finansinėmis aplinkybėmis.

Daugelyje biudžetinės paramos programų numatytas fiksuoto dydžio dalies komponentas; ši dalis turi būti išmoka programos pradžioje, įvykdžius standartines bendrąsias biudžetinės paramos operacijų sąlygas.

### VII

Per pastaruosius 10 metų bendradarbiavimas su Ukraina energetikos sektoriuje buvo grindžiamas 2005 m. susitarimo memorandumu dėl bendradarbiavimo energetikos srityje, daugiausia dėmesio skiriant dujų tiekimo Europai per Ukrainos dujotiekių sistemą saugumo užtikrinimui ir plataus masto reformų energetikos sektoriuje įvedimui. Tai buvo ir pagrindinis 2009 m. kovo mėn. priimtoms bendros deklaracijos dėl Ukrainos dujų tranzito sistemos modernizavimo tikslas. Dėl 2009 m. dujų krizės ši iniciatyva tapo dar aktualesnė ir tinkamesnė laiko požiūriu, nors ją įgyvendinti buvo sunku dėl sudėtingų šalies politinių aplinkybių ir besitęsiančios geopolitinės įtampos.

Atsižvelgdami į padarytą pažangą, 2014 m. gruodžio mėn. EIB ir ERPB galėjo pasirašyti pirmuosius susitarimus dėl paskolų dujų tranzito sistemos modernizavimui. Iki 2014 m. pastangas pagerinti Ukrainos dujų sektoriaus valdymą ir bendrą tiekimo saugumą silpnino tai, kad Ukraina buvo priklausoma nuo iš Rusijos tiekiamos energijos. Plačiai pripažįstama, kad nuo to laiko padaryta didelė pažanga vykdant Ukrainos dujų rinkos reformas.

Nuo 2015 m. kovo mėn. įgyvendinamas plataus masto dujų sektoriaus reformos planas. Priėmusi naują įstatymą dėl dujų, vyriausybė 2016 m. liepos mėn. patvirtino „Naftogaz“ atsiejimo nuo perdavimo sistemos operatoriaus planą, kuris turėtų būti įgyvendintas iki 2017 m.

Komisija kartu su Energijos bendrijos sekretoriatu ir kitais partneriais toliau ragins Ukrainą užbaigti dujų sektoriaus reformas siekiant padidinti jo skaidrumą ir užtikrinti visiškai konkurencingas sąlygas, įskaitant sąlygas, kuriomis sudaroma galimybė naujiems dalyviams patekti į rinką ir kuriomis didinamas dujų tiekimo saugumas ir Ukrainos tranzito sistemos patikimumas.

## Įvadas

### 04

Nuo 2015 m. vidurio, po itin gilaus nuosmukio, kurį daugiausia lėmė pasitikėjimo praradimas ir su ginkluotu konfliktu Rytuose siejamas gamybos pajėgumo sumažėjimas, pastebima Ukrainos ekonomikos stabilizavimosi ženklų. Stabilizavimąsi lėmė keletas veiksnių, pvz., tai, kad, siekiant panaikinti ilgalaikį disbalansą, įgyvendinta tvirtų makroekonominės politikos atsakomųjų priemonių, o didelio masto tarptautinė finansinė ir techninė parama padėjo sustabdyti pasitikėjimo krizę.

2014 m. ekonomikai smukus 6,6 proc., o 2015 m. – 9,9 proc., manoma, jog, laipsniškai didėjant vartotojų ir investuotojų pasitikėjimui, 2016 m. ji vėl pradės augti (remiantis prognoze – 1–2 proc.). Per 2016 m. pirmąjį ketvirtį BVP realiai išaugo 0,1 proc., o per antrąjį padidėjo 1,3 proc.

### 08

Atsižvelgiant į padėtį Ukrainoje, iš tikrųjų nuo 2014 m. pagalba pagal EKP teikiama metinių specialių priemonių forma. Jau pradėta rengtis nuo 2018 m. grįžti prie įprasto daugiamečio programavimo taikant bendrą paramos sistemą.

### 13

Komisija sutinka su tuo, kad nuo 2014 m. Ukrainos valdžios institucijos labai sustiprino savo įsipareigojimą vykdyti reformą. Visų pirma matomas tvirtas dabartinės Ukrainos administracijos įsipareigojimas vykdyti viešojo administravimo reformą (VAR).

Komisija remiasi šiuo reformos impulsu ir jį skatina. Tęsimas darbas siekiant sukurti pagrindinę ES pagalbos šioje srityje programą, kurią būtų galima taikyti siekiant remti ir stiprinti šį įsipareigojimą vykdyti reformą. Trečiojoje MFP programoje taip pat numatyti svarbūs su teisės aktais ir įgyvendinimu susiję įsipareigojimai dėl VAR.

### 15

MFP sąlygos nėra analogiškos TVF sąlygoms, jomis TVF sąlygos papildomos. MFP gali būti išmokama tik jei įgyvendinama papildoma TVF programa ir TVF toliau atlieka peržiūras. Tai reiškia, kad pagalbos gavėjas privalo toliau vykdyti TVF sąlygas, kad galėtų gauti MFP išmokas.

### 1 langelis. Aktyvi Ukrainos valdžios institucijų kampanija prieš oligarchiją

Komisija mano, kad per daug akcentuojamas modernizavimo agentūros vaidmuo ir svarba ir kad rizikos, jog jos veikla gali būti supainiota su oficialia Ukrainai teikiama ES pagalba, nebuvo.

### 17

Po 2014 m. vasario mėn. pabaigoje Ukrainoje susiklosčiusių dramatiškų įvykių, t. y. buvusio Ukrainos prezidento Viktoro Janukovičiaus pašalinimo iš posto 2014 m. vasario 28 d. ir per kelias kitas dienas Rusijos įvykdytos neteisėtos Krymo aneksijos, buvo būtina imtis ryžtingų ir skubių atsakomųjų priemonių siekiant kuo labiau sumažinti sunkios ir netikėtos padėties poveikį.

Nors Komisija, prieš 2014 m. kovo mėn. paskelbdama svarbų Ukrainai skirtą paramos priemonių paketą, neturėjo pakankamai laiko iš anksto nustatyti ilgalaikę strategijai parengti, ilgesnio laikotarpio planavimas pradėtas iš karto po jo paskelbimo ir nuo tada vyksta plataus masto strateginės diskusijos, be kita ko, dalyvaujant tarptautiniams partneriams.

Be to, paskelbus politiniu požiūriu itin svarbų paramos paketą, buvo kruopščiai kuriamos konkrečios ES paramos programos; jos buvo kuriamos atsižvelgiant į finansinę riziką ir kitų paramos teikėjų veiklą ir tai įforminant dokumentuose.

### 18

2014 m. kovo mėn. finansinio paketo tikslas buvo aiškiai parodyti politinę paramą ir kartu sutelkti trumpalaikių biudžetinių ir fiskalinių investicijų, taip pat ilgesnio laikotarpio investicijų ir konsultacinę paramą. Taigi juo buvo tenkinamos tiek trumpalaikės, tiek vidutinės trukmės ir ilgalaikės reikmės, o pastarąsias iš tikrųjų lėmė sustiprintas Ukrainos valdžios institucijų įsipareigojimas vykdyti reformą.

Reiktų atkreipti dėmesį į tai, kad į 2014 m. kovo mėn. finansinį paketą įtraukta tik 1,61 mlrd. EUR MFP (bendra MFP I ir II suma). 2015 m. sausio mėn. Komisija priėmė pasiūlymą dėl trečiosios Ukrainai skirtos MFP operacijos (1,8 mlrd. EUR); tai buvo 2014 m. kovo mėn. paketą papildanti parama, skirta remiantis išsamiau iki to laiko suteiktos pagalbos ir jos poveikio Ukrainos ekonominiam ir finansiniam stabilumui nuo krizės pradžios vertinimu, taip pat atsižvelgiant į blogėjančią Ukrainos finansinę padėtį 2015 m. pradžioje.

### 20

Numatyta nuo 2018 m. grįžti prie daugiamečio programavimo taikant bendrą paramos sistemą. Parengiamieji darbai jau pradėti.

### 21

Nors iš pradžių galėjo kilti keletas su koordinavimu susijusių sunkumų, šiuo metu ES delegacijos Kijeve, paramos Ukrainai grupės ir ES patariamąsios misijos veikla glaudžiai koordinuojama ir ji visa yra papildoma. Tai patvirtinta įrodymais, pvz., šiek tiek anksčiau šiais metais (2016 m. birželio mėn.) patvirtinta nauja paramos kovai su korupcija programa buvo kuriama bendrai.

### 22

Ši iniciatyva nebuvo toliau įgyvendinama. Komisija, įgyvendindama kitas iniciatyvas, pvz., *inter alia*, teikdama paramą naujoms Ukrainos kovos su korupcija įstaigoms pagal atsakyme į 21 dalies pastabas minimą kovos su korupcija programą ir teikdama teisminių institucijų reformai skirtą paramą, toliau remia Ukrainą šiai kovojant su korupcija ir sukčiavimu.

### 24

Iš tikrųjų Ukrainos vyriausybės beveik per visą audituotą laikotarpį palyginti silpnai koordinavo paramos teikėjus. Tačiau dabartinė Ukrainos vyriausybė imasi veiksmų siekdama išspręsti ir pagerinti susiklosčiusią padėtį ir jau pastebimas teigiamas jų poveikis.

### 25

Komisija nuo pat pradžių savo veiksmus koordinuoja su ERPB kelių paramos teikėjų fondu ir taip pat jau priėmė (2016 m. liepos mėn.) sprendimą prie jo prisidėti.

## Pastabos

### 34

2012 ir 2013 m. ES iš tikrųjų labai aktyviai rėmė VFV strategijos kūrimą; iki prasidedant aukščiausiojo lygio susitikimui Vilniuje, ši strategija priimta kaip kokybiškas dokumentas. Šiuo metu dirbama (vėlgi – pasitelkus ES ir EBPO SIGMA ekspertų pagalbą) siekiant VFV strategiją atnaujinti ir dar labiau patobulinti.

### 38

Įgyvendinant įvairias ES paramos programas, pvz., Sutartį dėl paramos valstybei stiprinti, daugiausia dėmesio buvo skiriama su viešųjų finansų valdymu susijusioms sąlygoms ir kovai su korupcija. Komisija ir toliau tobulins VFV pažangos vertinimo metodus ir kriterijus.

### 40

Komisijos nuomone, Komisija, atsižvelgdama į ypatingas Ukrainos politines ir finansines aplinkybes, tinkamai naudojosi veiksmų laisve.

### 2 langelis. Lankstumas nustatant ir vertinant MFP sąlygų vykdymą

2010–2012 m. dėl su MFP I susijusio SM daugiausia derėtasi su daug mažiau į reformas orientuota Ukrainos vyriausybe; Ukrainos parlamentas jį ratifikavo tik 2014 m. Nepaisant varginančių derybų, Komisijai pavyko į šį SM įtraukti keletą bendrų VFV sąlygų.

Taikant metodą, kai sąlygos įvykdymas vertinamas atsižvelgiant į daugiau nei vieną rezultatą, atsiranda galimybė nustatyti pagrindinį konkrečioje srityje vykdomos reformos tikslą, kad būtų galima užtikrinti strateginį orientavimą, taip pat galimybė aiškiai ir konkrečiai nustatyti numatomas įgyvendinti politikos priemonės.

### Bendras atsakymas į 41 ir 42 dalių pastabas.

Komisijos nuomone, laikotarpio pradžioje išmokant sektorinės paramos biudžetui fiksuoto dydžio dalį, laikytasi biudžetinės paramos gairėse rekomenduojamų ribų ir atsižvelgta į Ukrainos padėtį.

### 43

Komisijos nuomone, 2014 m. Ukraina buvo ties finansinės ir galiausiai politinės griūties riba. ES kartu su TVF ir kitais tarptautiniais paramos teikėjais greitai reagavo į Ukrainos finansų krizę, ypač 2014 m. ir pirmą 2015 m. pusmetį. Atsižvelgiant į Ukrainos ekonomikos krizės mastą ir šalies dydį (ji didžiausia iš visų ES rytinių kaimyninių šalių), reikėjo skirti dideles makrofinansinės pagalbos sumas.

### 46

Iš tikrųjų nuo 2010 m. biudžetinės paramos išmokos apskaičiuojamos remiantis išsamiau VFV vertinimu, kurį atliekant atsižvelgiama į visą susijusią analizės medžiagą, įskaitant VIFA vertinimus.

### 48

Komisijos nuomone, 2014 m. atliktame biudžetinės paramos operacijų Ukrainoje vertinime pateikiama nuodugni lyginamoji apžvalga ir vertinimas.

### 51

Šis dalykas Komisijai žinomas, jis taip pat pabrėžtas biudžetinės paramos operacijų vertinime; Komisija pataria Finansų ministerijai ieškoti geresnių ES lėšų skirstymo būdų.

### 52

Komisija mano, kad Komisijos pateiktas sąlygų įvykdymo vertinimas „iš esmės įvykdyta“ reiškia, jog, net jei įgyvendinti ne visi MFP sąlygų aspektai, su reforma susijęs atitinkamos sąlygos tikslas laikomas pasiektu tiek, kad būtų nepagrįsta atidėti susijusią MFP išmoką.

### **Bendras Komisijos atsakymas į 67–69 dalių pastabas.**

Komisija, atsižvelgdama į strateginį Ukrainos dujų tranzito sistemos vaidmenį ir į susijusį poreikį iš esmės pertvarkyti dujų sektorių, per visą audituotą laikotarpį vykdė nuoseklią politiką.

Apskritai valstybės narės palaikė Komisijos pastangas. Tačiau Komisija pripažįsta, kad kai kurių valstybių narių prioritetai dėl bendradarbiavimo dujų sektoriuje ne visada visiškai atitiko Komisijos prioritetus.

Po 2006 ir 2009 m. krizių Komisija vidaus rizikos vertinimo nerengė ir su dujų tiekimo nutraukimu susijusią įgytą patirtį siekė įvertinti Komisijos tarnybų darbiname dokumente (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas {COM(2009) 363} SEC(2009) 977).

Komisija mano, kad dujų tiekimo tranzitu nutraukimas 2006 ir 2009 m. buvo tiesioginis bendrovių „Gazprom“ ir „Naftogaz“ komercinio ginčo, kuriam turėjo įtakos politinė įtampa tarp Ukrainos ir Rusijos ir kuris dėl jos dar labiau paaštrėjo, rezultatas.

Komisija privalėjo atsižvelgti į susijusios informacijos konfidencialų pobūdį ir mano, kad šiomis aplinkybėmis Komisija aiškiai parodė savo poziciją.

### 70

Komisija pripažįsta, kad su dujų sektoriumi susijusios pagalbos programos tam tikrais atvejais galėjo būti kuriamos geriau, tačiau atkreipia dėmesį į nepakankamus atitinkamų Ukrainos ministerijų administracinius gebėjimus, reikalingus kuriant pagalbos programas.

### 71

Komisijos nuomone, audituotu laikotarpiu prieiga prie duomenų laipsniškai gerėjo. Bendradarbiaujant Ukrainos valdžios institucijoms, Komisijai ir Europos dujų perdavimo sistemos operatorių tinklui (ENTSO-G) pasiekta, kad nuo 2015 m. yra viešai prieinami atitinkami duomenys apie tranzitu tiekiamų dujų srautus, taip pat su Ukrainos dujų sektoriaus rinka susijusi informacija.

### 73

Komisijos nuomone, tam tikra pažanga buvo padaryta jau 2014 m.; pvz., vyriausybė parengė naują įstatymą dėl dujų, pagal kurį 2014 m. gruodžio mėn. EIB ir ERPB galėjo pasirašyti pirmuosius susitarimus dėl paskolų dujų tranzito sistemos modernizavimui.

### c)

Komisijai dedant pastangas padėti Ukrainai modernizuoti dujų tranzito sistemą, svarbiausi konkretūs sprendimai dėl investicijų buvo priimti tik 2014 m. pabaigoje; taip įvyko daugiausia dėl to, kad ankstesnės vyriausybės nesiėmė iniciatyvos įgyvendinti svarbiausias reformas, dėl kurių susitarta 2009 m. bendroje deklaracijoje.

### d)

### i)

Komisija ir EIVT mano, kad grėsmė ES dujų tiekimo per Ukrainą saugumui kilo ir dėl išorės subjektų (Rusijos).

## Išvados ir rekomendacijos

### 74

Komisija ir EIVT mano, kad ES pagalba atliko pagrindinį vaidmenį remiant Ukrainos politinę asociaciją su ES ir jos ekonominę integraciją į ES. Nuo 2014 m. krizės pradžios ES pagalba taip pat atliko pagrindinį vaidmenį stabilizuojant padėtį Ukrainoje ir skatinant daugelyje sričių ir sektorių imtis svarbių struktūrinių reformų.

### 76

Komisijos nuomone, pagrindiniai ES ir Ukrainos dialogo klausimai yra kova su korupcija ir viešųjų finansų valdymas. Todėl pastaraisiais metais šiose srityse imtasi nemažai svarbių reformų ir jau pasiekta svarbių rezultatų.

### **1 rekomendacija. Plėtojant dialogo su Ukraina procesą labiau akcentuoti viešųjų finansų valdymą**

Komisija ir EIVT pritaria šiai rekomendacijai.

Šiuo metu svarstoma speciali VFV paramos programa, kurią planuojama įgyvendinti kaip 2017 m. specialią priemonę. Su VFV susiję klausimai jau įtraukti į visas biudžetinės paramos programas kaip svarbiausi klausimai ir, pasitelkus ES ir EBPO SIGMA ekspertų pagalbą, jau dirbama siekiant atnaujinti VFV strategiją.

### 77

Komisijos nuomone, 2014 ir 2015 m. Ukrainoje susiklosčius kritinei padėčiai, buvo nepaprastai svarbu greitai sutelkti pagalbą ir ją išmokėti. Siekiant užtikrinti bendrųjų biudžetinės paramos operacijų sąlygų laikymąsi, visos biudžetinės paramos išmokos buvo grindžiamos nuodugniu vertinimu.

Daugelyje biudžetinės paramos programų numatytas fiksuoto dydžio dalies komponentas; ši dalis turi būti išmokama programos pradžioje, įvykdžius standartines bendrąsias biudžetinės paramos operacijų sąlygas.

### **2 rekomendacija. Pagerinti sąlygų koncepciją ir finansinės pagalbos išmokėjimą**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

#### **a)**

Komisija jau ėmėsi veiksmų siekdama tiksliau ir tikslingiau nustatyti politikos tikslus – tai matyti iš pažangos, padarytos įgyvendinant su Ukraina pasirašytus susitarimo memorandumus (SM), visų pirma laikotarpiu tarp MFP II ir III. Ateityje Komisija toliau stengsis užtikrinti aiškumą ir tikslumą.

Tačiau dėl MFP sąlygų visada deramasi su pagalbą gaunančia šalimi. Visų pirma, jei šios derybos vyksta ypatingomis geopolitinėmis ir finansinėmis aplinkybėmis, Komisija gali (taip pat galės ateityje) imtis priemonių, kad būtų užtikrinta pusiausvyra tarp, viena vertus, ypatingos svarbos aplinkybių ir numatyto pagalbos laikotarpio ir, kita vertus, tikslumo ir aiškumo.

#### **c)**

Komisija, įgyvendindama visas MFP programas, toliau savo veiksmus glaudžiai koordinuos su TVF ir kitais paramos teikėjais, kaip tai darė ligi šiol.

#### **d)**

Komisija taip pat toliau sieks tinkamai suderinti svarto poveikio aspektus ir pagalbos išmokėjimo spartą. Atsižvelgiant į 2014 m. Ukrainoje susiklosčiusias ypatingas geopolitines ir finansines aplinkybes, tam tikrais atvejais būtų galima pateisinti su greitu MFP išmokėjimu susijusias klaidas. 2015 m. pabaigoje Ukrainos ekonomikai ėmus stabilizuotis, Komisija MFP įgyvendinimo sąlygų atžvilgiu tapo reiklesnė. Šią poziciją patvirtina tai, kad nuo 2015 m. spalio mėn. sustabdytas antrosios MFP III dalies išmokėjimas, kadangi kol kas sąlygos nevisiškai įgyvendintos.

Komisija, siekdama geriausiai išnaudoti teikiamos pagalbos svarto funkciją, toliau atidžiai stebės, kaip tos sąlygos įgyvendinamos. Taip pat negalima atmesti galimybės, kad ateityje bus galima išmokėti MFP dalis, jei apskritai sąlygų laikomasi tinkamai, net jei būtų neįvykdytos kelios sąlygos.

### 78

Komisijos nuomone, 2014 m. atliktame biudžetinės paramos operacijų Ukrainoje vertinime pateikiamas nuodugnus lyginamasis vertinimas.



### 3 rekomendacija. Sustiprinti ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimą

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija toliau dirbs siekdama sustiprinti ES pagalbos įgyvendinimo stebėjimą ir naudosis visomis turimomis priemonėmis, kad paspartintų pažangą vykdant reformas.

#### 79

Komisija mano, kad Komisijos pateiktas sąlygų įvykdymo vertinimas „iš esmės įvykdyta“ reiškia, jog, net jei įgyvendinti ne visi svarbiausi smulkūs MFP sąlygų aspektai, su reforma susijęs atitinkamos sąlygos tikslas laikomas pasiektu tiek, kad būtų nepagrįsta atidėti susijusių MFP išmoką.

### 4 rekomendacija. Labiau akcentuoti veiksmingą reformų įgyvendinimą ir tvarumą

Komisija ir EIVT pritaria šiai rekomendacijai.

Vertindama MFP išmokėjimo sąlygų įvykdymą, Komisija taikys tris vertinimo kategorijas – „įvykdyta“, „iš esmės įvykdyta“ ir „neįvykdyta“.

#### 80

Per pastaruosius 10 metų bendradarbiaujant su Ukraina energetikos sektoriuje, daugiausia dėmesio buvo skiriama dujų (ir naftos) tiekimo Europai per Ukrainos dujotiekių sistemą saugumui. Pastangos pagerinti Ukrainos dujų sektoriaus valdymą ir bendrą tiekimo saugumą silpnėjo dėl susiklosčiusios politinės padėties ir dėl to, kad Ukraina buvo priklausoma nuo iš Rusijos tiekiamos energijos. Šiuo požiūriu aukšto lygio dialogas energetikos klausimais, surengtas pagal 2005 m. SM, pasitarnavo kaip itin svarbus ir naudingas forumas.

#### 81

Komisija, atsižvelgdama į strateginį Ukrainos dujų tranzito sistemos vaidmenį ir į poreikį iš esmės pertvarkyti dujų sektorių, per visą šį laikotarpį vykdė nuoseklią politiką. Šį faktą taip pat pripažino Taryba kelete šiuo klausimu parengtų išvadų. Nors iš esmės valstybės narės rėmė Komisijos pastangas, kai kurių valstybių narių prioritetai dėl bendradarbiavimo dujų sektoriuje ne visada atitiko Komisijos prioritetus.

#### 82

Kad ir būta tam tikrų trūkumų, Komisija mano, jog, įgyvendinant biudžetinės paramos programas ir susijusius techninės pagalbos projektus, padaryta tam tikra pažanga įgyvendinant svarbią reformų darbotvarkę dujų sektoriuje, taip pat pažanga didinant tiekimo saugumą, nors politinės sąlygos dažnai buvo nepalankios. Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 70 dalies pastabas.

#### 83

Komisijos nuomone, plėtojant dialogą energetikos klausimais, laipsniškai gerėjo komunikacija ir prieiga prie duomenų (taip pat žr. Komisijos atsakymą į 71 dalies pastabas). Komisija, palaikydama reguliarių dialogą energetikos klausimais, ėmėsi spręsti svarbiausius dujų sektoriuje kylančius uždavinius, nors iš bendrų ataskaitų ne visada buvo aiškios visos aplinkybės.

### **5 rekomendacija. Imtis priemonių siekiant padaryti Ukrainai dujų sektoriuje teikiamą ES pagalbą veiksmingesnę**

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir jau pradėjo ją įgyvendinti.

Jau imtasi reikšmingų veiksmų siekiant padaryti ES pagalbą veiksmingesnę – įsteigta paramos Ukrainai grupės energetikos srities ekspertų grupė ir pagalba geriau ir glaudžiau koordinuojama su Energijos bendrijos sekretoriatu ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis (paramos teikėjais, ENTSO-G ir pan.).

Šiuo metu Komisija tobulina SM dėl bendradarbiavimo su Ukraina energetikos srityje ir, siekdama toliau stiprinti dialogą su Ukraina energetikos klausimais ir didinti bendradarbiavimo energetikos srityje veiksmingumą, ketina iki 2016 m. pabaigos pasirašyti strateginės partnerystės energetikos srityje susitarimą.

Be to, Komisija toliau stengiasi tarpininkauti sprendžiant besitęsiantį Rusijos ir Ukrainos ginčą dėl dujų – taip pat ir atidžiai stebėdama tranzitu tiekiamų dujų srautus. Pagal asociacijos susitarimą su Ukraina sukurta išankstinio perspėjimo sistema.

Bus imamasi tolesnių veiksmų siekiant pagerinti surinktų statistinių duomenų apie Ukrainą (visų pirma duomenų, surinktų pagal 2016 m. birželio mėn. kartu su Tarptautine energetikos agentūra ir Energijos bendrija pradėto įgyvendinti projekto „EU4Energy“ statistikos komponentą) kokybę.

## KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

### Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:  
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:  
Europos Sąjungos atstovybėse ([http://ec.europa.eu/represent\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/represent_lt.htm)),  
ES nepriklausančių šalių delegacijose ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_lt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm)),  
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* ([http://europa.eu/europedirect/index\\_lt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm))  
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (\*)).

(\*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

### Parduodamų leidinių galite įsigyti:

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

<b>Etapas</b>	<b>Data</b>
APM patvirtinimas / audito pradžia	7.10.2014
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	20.7.2016
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	8.11.2016
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	24.11.2016

Šioje ataskaitoje Audito Rūmai nagrinėja, ar Komisijos ir Europos išorės veikslių tarnybos pagalba buvo veiksminga 2007–2015 m. laikotarpiu remiant Ukrainos pertvarkymą į gerai valdomą valstybę viešųjų finansų valdymo, kovos su korupcija ir dujų sektoriaus srityse. Apskritai ES pagalba Ukrainai šiose trijose srityse buvo iš dalies veiksminga. Iki 2014 m. ES pagalbos poveikis buvo ribotas. Nepaisant nuo 2014 m. suteikto naujo postūmio reformoms, iki šiol pasiekti rezultatai išlieka trapūs. Šioje ataskaitoje pateikiamos penkios ES pagalbos gerinimo rekomendacijos.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Leidinių biuras