

Īpašais ziņojums

**ES palīdzība
Ukrainai**



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/Pages/ContactForm.aspx

Tīmekļa vietne: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Plašāka informācija par Eiropas Savienību ir pieejama portālā *Europa* (<http://europa.eu>).

Luksemburga: Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2016. gads

Print	ISBN 978-92-872-6363-6	ISSN 1831-0877	doi:10.2865/223577	QJ-AB-16-031-LV-C
PDF	ISBN 978-92-872-6335-3	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/479053	QJ-AB-16-031-LV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6372-8	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/57493	QJ-AB-16-031-LV-E

© Eiropas Savienība, 2016. gads
Reproducēšana ir atļauta, ja tiek norādīts avots.

Printed in Luxembourg

Īpašais ziņojums

ES palīdzība Ukrainai

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)

Eiropas Revīzijas palātas (ERP) īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti atsevišķu budžeta jomu vai vadības aspektu lietderības un atbilstības revīzijās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu un izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP locekļa *Karel Pinxten* vadītā III apakšpalāta, kura revidē ārējo darbību, drošības un tiesiskuma izdevumu jomas. Revīziju vadīja ERP loceklis *Szabolcs Fazakas*, un revīzijas darbā piedalījās viņa biroja atašejs *Márton Baranyi*, atbildīgā vadītāja *Beatrix Lesiewicz*, atbildīgā vadītāja pienākumu izpildītājs *Francis Joret*, darbuzdevuma vadītājs *Christian Geoffroy* un revidenti *Alina Milasiute* un *Balazs Kaszap*.



No kreisās uz labo: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Punkts

Sāsinājumi

I–VIII **Kopsavilkums**

1–10 **Ievads**

1–3 **Ģeogrāfiskā un politiskā pamatinformācija**

4–5 **Ekonomikas un finanšu stāvoklis**

6–7 **ES un Ukrainas sadarbības satvars**

8–10 **ES finansiālā palīdzība**

11–25 **Īpašais konteksts saistībā ar ES palīdzību Ukrainai**

11–16 **ES un Ukrainas sadarbībai traucēja nestabilais politiskais, ekonomiskais un administratīvais stāvoklis**

11 **ES un Ukrainas dialogu nostiprināja sarunas par asociācijas nolīgumu**

12–14 **Politiskā un administratīvā nestabilitāte palēnināja ES un Ukrainas dialoga tempu un reformu virzību**

15–16 **Kopš 2010. gada Komisija aizvien vairāk ir uzsvērusi oligarhijas sistēmas radīto risku**

17–22 **ES reakcija uz Ukrainas 2014. gada krīzi bija tūlītēja, tomēr tas bija ārkārtas risinājums**

17–18 **Komisijas 2014. gada marta finansējuma pakete sastāvēja galvenokārt no potenciāliem aizdevumiem**

19–20 **Komisija izmantoja īpašus pasākumus, lai Ukrainas krīzi risinātu ātri**

21–22 **ES izveidoja *ad hoc* struktūras, lai pārvaldītu plašāku iesaistišanos Ukrainas krīzes risināšanā**

23–25 **Līdzekļu devēji paši nostiprināja savu koordināciju, jo Ukrainas valdības veikums šajā jomā bija vājš**

23–24 **Ukrainas valdība vāji koordinēja līdzekļu devējus**

25 **Kopš 2014. gada līdzekļu devēji ir uzlabojuši iekšējo koordināciju**

26–29	Revīzijas tvērums un pieeja
30–73	Apsvērumi
30–63	I daļa. Cik efektīva bija ES palīdzība Ukrainai ar mērķi uzlabot publisko finanšu pārvaldību un apkarot korupciju
31–37	Kopš 2013. gada ir ievērojami uzlabojies ES un Ukrainas dialogs attiecībā uz publisko finanšu pārvaldību un kopš 2011. gada – attiecībā uz korupcijas apkarošanu
38–44	Palīdzības koncepcija paredzēja iespēju ātri izmaksāt līdzekļus, bet tajā ne vienmēr bija pietiekami ņemtas vērā sasniedzamās reformas
45–49	ES palīdzības īstenošanas uzraudzība ir uzlabojusies
50–63	ES palīdzības rezultāti joprojām ir trausli
64–73	II daļa. Cik efektīva bija ES palīdzība ar mērķi uzlabot gāzes nozares pārvaldību un ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu
65–69	Vēl nesen ES un Ukrainas dialogam traucēja nekonekventa apņemšanās un pieeja
70	Sākumā nosacījumi ES palīdzības saņemšanai bija ļoti plaši
71–72	Līdz 2014. gadam trūka kvalitatīvu datu ES palīdzības organizēšanai
73	Līdz 2014. gadam ES palīdzība tikai ierobežotā mēra ietekmēja gāzes nozari
74–84	Secinājumi un ieteikumi
	Pielikums. Revidētās programmas
	Komisijas un EĀDD atbildes

CRIS: kopējā Ārējo attiecību ģenerāldirektorāta (*RELEX*) informācijas sistēma (*Common Relex Information System*)

EĀDD: Eiropas Ārējās darbības dienests

EIB: Eiropas Investīciju banka

EKI: Eiropas kaimiņattiecību instruments

EKPI: Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instruments

ERAB: Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banka

ESAO: Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija

EUAM: ES padomdevēja misija civilās drošības sektora reformai Ukrainā (*EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform*)

GRECO: Pretkorupcijas starpvalstu grupa (*Group of States against Corruption*)

GRP: gada rīcības programma

ĢD: ģenerāldirektorāts

IKP: iekšzemes kopprodukts

KA: korupcijas apkarošana

MFP: makrofinansiālā palīdzība

PFP: publisko finanšu pārvaldība

PIFP: publisko izdevumu un finansiālā pārskatatbildība

PSIFK: publiskā sektora iekšējā finanšu kontrole

PSO: pilsoniskās sabiedrības organizācija

PVN: pievienotās vērtības nodoklis

SFI: starptautiskā finanšu iestāde

SIGMA: iniciatīva "Atbalsts pārvaldības uzlabošanai" (*Support for Improvement in Governance and Management*)

SVF: Starptautiskais Valūtas fonds

TACIS: tehniskā palīdzība Neatkarīgo Valstu Sadraudzībai un Gruzijai (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*)

UAG: Ukrainas atbalsta grupa

UGP: Ukrainas Grāmatvedības palāta

VIP: valsts indikatīvā programma

VSD: valsts stratēģijas dokuments

I

Ukraina ir viens no Eiropas Savienības lielākajiem un politiski svarīgākajiem tiešajiem kaimiņiem. Valstij raksturīga iestāžu un politiskā nestabilitāte, pārvaldības problēmas un ekonomiskās un finansiālās grūtības. Ekonomiskās un finanšu grūtības ir ļoti padziļinājis Austrumukrainas konflikts. Tomēr pēc 2014. gada Maidana notikumiem Ukraina ir uzsākusi daudzas svarīgas reformas.

II

ES sadarbojas ar Ukrainu saskaņā ar Eiropas kaimiņattiecību politiku un tās austrumu reģionālo dimensiju – Austrumu partnerību. Pēc ilgām sarunām 2014. gadā parakstīja Asociācijas nolīgumu, kurš, stājoties spēkā, pilnībā aizstās 1994. gada Partnerības un sadarbības nolīgumu. Lielāko daļu divpusējās palīdzības sniedza saskaņā ar Eiropas Kaimiņattiecību un partnerības instrumentu, ko 2014. gadā aizstāja Eiropas Kaimiņattiecību instruments. Revidētajā periodā (2007.–2015. gadā) ES finansiālā palīdzība bija dotācijas 1,6 miljardu EUR apmērā, no kā puse bija budžeta atbalsts, un makrofinansiālie aizdevumi 3,4 miljardu EUR apmērā.

III

Gandrīz visā revidētajā periodā ES palīdzības efektivitāti ierobežoja nestabilais politiskais, likumdošanas un administratīvais konteksts. ES un Ukrainas sadarbība sāka noritēt intensīvāk pēc 2014. gada Maidana notikumiem, bet Ukrainas problēmas joprojām ļoti ietekmē reformu procesu, un oligarhu radītais risks joprojām ir liels. ES reakcija uz Ukrainas 2014. gada krīzi bija tūlītēja (2014.–2020. gada pakete par 11,2 miljardiem EUR), tomēr tas bija ārkārtas risinājums. ES spēja ātri piešķirt un izmaksāt lielas naudas summas bez iepriekš izstrādātas stratēģijas.

IV

Revīzijas mērķis bija novērtēt, vai 2007.–2015. gada periodā Komisijas un Eiropas Ārējās darbības dienesta sniegtā palīdzība bija labi sagatavota, piemērota un efektīva, lai atbalstītu Ukrainas pārveidi par labi pārvaldītu valsti tādās jomās kā publisko finanšu pārvaldība un korupcijas apkarošana, kā arī gāzes nozarē. Revīzijas tvērumā ietilpa visas ES budžeta atbalsta un makrofinansiālās palīdzības programmas, kas uzsāktas kopš 2007. gada, kā arī Komisijas 2014. gadā sāktās paketes finanšu instrumenti.

V

Kopumā ar ES palīdzību Ukrainai ir daļēji efektīvi atbalstīta Ukrainas pārveide par labi pārvaldītu valsti IV punktā minētajās jomās.

VI

ES palīdzība Ukrainai daļēji efektīvi deva uzskatāmus un ilgtspējīgus rezultātus PFP un KA jomās. Laikā no 2007. līdz 2013. gadam PFP Eiropas Savienības un Ukrainas dialogā pārsvarā ieņēma pieticīgu vietu. Līdz 2014. gadam Ukrainas valdības apņemšanās īstenot reformu procesu bija ierobežota, tāpēc iznākumi bija nepilnīgi un aizkavēti. Korupcijas apkarošanu pastiprināja pēc tam, kad 2011. gadā tika pieņemts vīzu režīma liberalizācijas rīcības plāns, kā arī pēc Maidana notikumiem, kad uzlabojās sadarbība. Kaut arī kopš 2014. gada reformas notiek ar jaunu spar, līdz šim sasniegtie rezultāti joprojām ir trausli. Krāpšanas apkarošanas politikas efektīvas īstenošanas rezultāti vēl jāgaida. Budžeta atbalsta programmu un makrofinansiālās palīdzības koncepciju skāra nepilnības nosacījumu formulēšanā vai to izpildes novērtēšanas metodēs. Lielākā daļa budžeta atbalsta programmu Ukrainā bija izstrādātas tā, ka bija paredzēts izmaksāt ievērojamu daļu piešķirtās summas programmas sākumā, tiklīdz bija izpildīti vispārējie nosacījumi. Lai risinātu kritisko stāvokli Ukrainā 2014. gadā, Komisija galveno uzmanību pievērsa palīdzības ātrai izmaksāšanai. ES palīdzības īstenošanas uzraudzība pamatā bija efektīva. Publisko finanšu pārvaldības prioritāšu risināšanu 2011.–2013. gadā veicināja budžeta atbalsta maksājumu apturēšana.

VII

Ar ES palīdzību Ukrainai tika daļēji efektīvi uzlabota gāzes nozares pārvaldība un gāzes piegādes drošība caur Ukrainu. ES un Ukrainas dialogs par enerģētiku aptvēra plašu jautājumu loku, bet to nelabvēlīgi ietekmēja Ukrainas svārstīgā apņemšanās un ES ieinteresēto personu atšķirīgie viedokļi attiecībā uz ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu. Pārskatītā koncepcija attiecībā uz ES palīdzību ar mērķi uzlabot gāzes nozares pārvaldību un gāzes piegādes drošību caur Ukrainu ietvēra dažus nosacījumus, kuri bija neskaidri un grūti novērtējami. Reizēm ES palīdzības īstenošanas uzraudzībai trūka kvalitatīvu datu un ES un Ukrainas kopīgie ziņojumi nesniedza pietiekami detalizētus skaidrojumus par grūtībām gāzes nozarē. Līdz 2014. gadam ES palīdzība ierobežotā mērā ietekmēja Ukrainas gāzes nozares darbību un deva neviendabīgus rezultātus saistībā ar ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu. Tomēr kopš tā laika ir ievērojami daudz sasniegts, īpaši, 2015. gada aprīlī ir pieņemts gāzes likums, kurš saskan ar ES trešo enerģētikas tiesību aktu kopumu.

VIII

Šajā ziņojumā ir sniegti pieci ieteikumi, kuru izpilde palīdzētu uzlabot ES palīdzību Ukrainai.

Ģeogrāfiskā un politiskā pamatinformācija

01

Ukrainas platība ir 603 000 km², un 2014. gadā tajā dzīvoja 44,3 miljoni iedzīvotāju. Ukraina ieguva pilnīgu neatkarību 1991. gadā, kad sabruka Padomju Savienība. Kopš 2004. gada, kad Eiropas Savienība paplašinājās, ietverot Centrāleiropas un Austrumeiropas valstis, Ukraina kļuva par vienu no Eiropas Savienības lielākajiem un politiski svarīgākajiem tiešajiem kaimiņiem.

02

Valstī valda politiska un institucionāla nestabilitāte. Kopš 2004. gada ir bijuši trīs svarīgi notikumi: 2004. gadā – oranžā revolūcija, 2010. gadā – prezidenta vēlēšanas (tās pamatā noritēja demokrātiski un mierīgi) un 2014. gadā – Maidana revolūcija¹.

03

Kopš 2014. gada sākuma ir bijusi nopietni apdraudēta Ukrainas teritoriālā vienotība. Revīzijas laikā Ukrainas armijai bija konflikts ar Krievijas atbalstītajiem separatīstiem daļā Doņeckas un Luhanskas apgabalu, un Krievijas spēki bija anektējuši Krimas pussalu².

Ekonomikas un finanšu stāvoklis

04

Kopš neatkarības iegūšanas 1991. gadā Ukrainas ekonomiskais sniegums ir bijis vājš. Šā gadsimta sākumā bija vērojama ekonomikas izaugsme, bet to nopietni skāra 2008. gada globālā krīze, un līdz šim nav izdevies atlabt. Ukrainas finanses gadu gaitā pasliktinās, kam galvenais iemesls ir publisko finanšu nesaimnieciskā pārvaldība. Valsts budžeta ieņēmumu daļu negatīvi ietekmē ēnu ekonomikas ievērojamais īpatsvars³. Lai gan Ukraina cenšas veikt reformas, to Eiropā joprojām uzskata par viskorumpētāko valsti⁴. Valsts politikas veidošana ir atkarīga no privātām interesēm. Oligarhu klani, kuri pēc neatkarības iegūšanas ir ievērojami izvēršusies, turpina dominēt Ukrainas ekonomikā, politikā un plašsaziņas līdzekļos.

- 1 Tiek izmantoti arī citi nosaukumi: Eiromaidans, protesti, demonstrācija, sacelšanās, pašcieņas revolūcija.
- 2 Krievija apgalvo, ka Krima ir daļa no Krievijas Federācijas, pamatojoties uz 2014. gada 16. marta referendumu, kuru par nelikumīgu uzskata Ukrainas valdība, Eiropas Savienība, ASV un ANO Ģenerālā asambleja.
- 3 Tiek uzskatīts, ka Ukrainas ēnu ekonomika ir lielākā Eiropā un viedo apmēram 44 % IKP. Sk. Igor Vinnichuk un Serhii Ziukov "Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis" ["Ukrainas ēnu ekonomika: modeļi un analīze"], Jurija Fedkoviča Černivci vārdā nosauktā Nacionālā universitāte, 2013. g.
- 4 2015. gadā organizācija *Transparency International* ierindoja Ukrainu 130. vietā no 168 valstīm (2014. gadā – 142. vietā no 175 valstīm) (sk. <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Austrumukrainas konflikts ir ļoti pasliktinājis ekonomikas un finanšu stāvokli, jo konfliktam ir tērēti ierobežotie finanšu resursi un ir tikpat kā iznīcināta valsts svarīgākā rūpnieciskā zona. 2014. gada sākumā Ukrainas valdība bija aprēķinājusi vajadzību pēc ārvalstu atbalsta apmēram 35 miljardu ASV dolāru vērtībā 2014. un 2015. gadam. Valstij piederošā gāzes uzņēmuma "Naftogaz" deficīts aizvien vairāk noslogo valsts finanses. Šis deficīts ir pieaudzis no 1,9 % IKP 2013. gadā līdz 5,7 % IKP 2014. gadā, kad tas pārsniedza kopējo valdības deficītu, kurš bija 4,6 %⁵.

ES un Ukrainas sadarbības satvars

06

ES sadarbojas ar Ukrainu saskaņā ar Eiropas kaimiņattiecību politiku un tās austrumu reģionālo dimensiju – Austrumu partnerību. Sadarbības attīstības gaitā 1994. gadā tika parakstīts Partnerības un sadarbības nolīgums, 2005. gadā – ES un Ukrainas Rīcības plāns un 2009. gadā – Asociācijas darba kārtība⁶.

07

ES un Ukraina 2007. gada martā sāka sarunas par "jaunu pastiprinātu nolīgumu" (2008. gada septembrī to nosauca par Asociācijas nolīgumu), ar kuru aizstāt Partnerības un sadarbības nolīgumu; sarunas noslēdzās 2011. gada decembrī, un Asociācijas nolīgums tika parafēts. Gatavojoties šā nolīguma parakstīšanai ES un Ukrainas 16. samītā 2013. gada februārī, Ukraina apstiprināja apņemšanos panākt uzskatāmu progresu trīs jomās: novērst ar vēlēšanām saistītās problēmas, risināt selektīvā tiesiskuma problēmu un neļaut tai atkārtoties un īstenot Asociācijas darba kārtībā paredzētās reformas. 2013. gada 21. novembrī Ukraina nolēma apturēt gatavošanos Asociācijas nolīguma parakstīšanai. Šī pēkšņā atkāpšanās izraisīja Maidana masu demonstrāciju, kurā tika pausts atbalsts politiskajai asociācijai ar Eiropas Savienību un ekonomiskajai integrācijai. Pēc Maidana ES un Ukraina parakstīja Asociācijas nolīguma politiskos noteikumus 2014. gada 21. martā un pārējos noteikumus – 2014. gada 27. jūnijā⁷. Nolīgums paredz nostiprināt ES un Ukrainas attiecības visās sadarbības jomās un vienlaikus ir reformas darba kārtība, pamatojoties uz visaptverošu programmu Ukrainas likumdošanas saskaņošanai ar ES normām.

- 5 SVF Valsts ziņojums nr. 15/69 "Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report" ["Ukraina: prasība pagarināt režīmu, ko piemēro atbilstoši Paplašinātās finansēšanas mehānismam, un pagaidu režīma atcelšana"], Starptautiskais Valūtas fonds, 2015. g. marts.
- 6 2009. gada Asociācijas darba kārtību atjaunināja 2011., 2013. un 2015. gadā.
- 7 2016. gada aprīļa vidū Asociācijas nolīgumu bija ratificējis Ukrainas parlaments Verkhovna rada, Eiropas Parlaments bija devis piekrišanu tā noslēgšanai, un arī 27 dalībvalstis bija to ratificējušas (Nīderlande vēl nav pieņēmusi galīgo lēmumu par ratificēšanu, kam par iemeslu ir tur rīkotā referendumā negatīvais iznākums). Asociācijas nolīguma daļas ir tikušas piemērotas ar pagaidu nosacījumu.

ES finansiālā palīdzība

08

Finansiālo palīdzību sniedza dotāciju veidā ar mērķi palīdzēt Ukrainai īstenot Rīcības plānu. Palīdzību galvenokārt sniedza saskaņā ar Eiropas Kaimiņattiecību un partnerības instrumentu (EKPI)⁸, ko 2014. gadā aizstāja ar Eiropas Kaimiņattiecību instrumentu (EKI)⁹. EKPI divpusējā palīdzība Ukrainai bija ielānota 2007.–2013. gada valsts stratēģijas dokumentā (VSD) un divās valsts indikatīvajās programmās (2007.–2010. gada un 2011.–2013. gada VIP). Kopš tā laika sarežģītā stāvokļa dēļ nav bijuši citi VSD vai VIP. Lielāko daļu EKPI un EKI palīdzības (65 %) piešķir kā nozares budžeta atbalstu. Ukraina saņēma ES dotācijas arī saskaņā ar Instrumentu sadarbībai kodoldrošības jomā un Stabilitātes un miera veicināšanas instrumentu.

09

Papildus dotācijām ES ir sniegusi Ukrainai arī makrofinansiālo palīdzību, t. i., aizdevumus, kurus izsniedz vairākās daļās, ja ir izpildīti nosacījumi saistībā ar makroekonomisko stāvokli un nozaru reformām. **1. tabulā** ir parādīts ES finansiālās palīdzības Ukrainai sadalījums dotācijās un aizdevumos 2007.–2015. gadā.

- 8 Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 24. oktobra Regula (EK) Nr. 1638/2006, ar ko paredz vispārējos noteikumus Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instrumenta izveidošanai (OV L 310, 9.11.2006., 1. lpp.).
- 9 Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 11. marta Regula (ES) Nr. 232/2014, ar ko izveido Eiropas Kaimiņattiecību instrumentu (OV L 77, 15.3.2014., 27. lpp.).

1. tabula ES divpusējā palīdzība Ukrainai 2007.–2015. gadā atbilstoši dažādiem instrumentiem (miljoni EUR)

	Kopējie piešķirumi ¹	
	Summa	Īpatsvars
Kopējā ES palīdzība Ukrainai (ieskaitot makrofinansiālo palīdzību)	5 019	100 %
Kopējās dotācijas	1 609	32 %
EKPI un EKI ²	1 330	27 %
iedalot sīkāk:		
budžeta atbalsts ^{3,4}	794	16 %
citas EKPI un EKI dotācijas	536	11 %
Stabilitātes un miera veicināšanas instruments	54	1 %
Instrumenti sadarbībai kodoldrošības jomā	225	4 %
Kopējie makrofinansiālās palīdzības (MFP) aizdevumi	3 410	68 %
I MFP programma	610	12 %
II MFP programma	1 000	20 %
III MFP programma	1 800	36 %

1 Dati līdz 2015. gada 30. novembrim.

2 Eiropas Kaimiņattiecību un partnerības instruments un Eiropas Kaimiņattiecību instruments.

3 Ieskaitot valsts veidošanas līgumu.

4 Atskaitot 29 miljonus EUR, ko piešķir papildu darbībām (tehniskā palīdzība).

10

2014. gada martā Komisija paziņoja par orientējošu Ukrainas atbalsta paketi 11,2 miljardu EUR apmērā, ieskaitot Eiropas Investīciju bankas un Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības bankas aizdevumus par summu līdz 8 miljardiem EUR 2014.–2020. gada periodam ar mērķi atbalstīt reformu procesu (sk. 17. un 18. punktu).

Īpašais konteksts saistībā ar ES palīdzību Ukrainai

ES un Ukrainas sadarbībai traucēja nestabilais politiskais, ekonomiskais un administratīvais stāvoklis

ES un Ukrainas dialogu nostiprināja sarunas par asociācijas nolīgumu

11

Revidētajā periodā ES un Ukrainas dialoga satvars nebija stingri strukturēts, un to noteica sarunas un tām sekojošā Asociācijas nolīguma provizorisks piemērošana. Pašlaik ES un Ukrainas sadarbība notiek atbilstoši 2014. gadā parakstītajam Asociācijas nolīgumam un 2015. gadā atjauninātajai Asociācijas darba kārtībai. Augstākā līmeņa sadarbību apsprieda ikgadējos ES un Ukrainas samitos un ES un Ukrainas Sadarbības/asociācijas padomes sanāksmēs. Lai palīdzētu Sadarbības/asociācijas padomei, tika izveidota ES un Ukrainas Sadarbības/asociācijas komiteja ar septiņām apakškomitejām, kurām uzticēja uzraudzīt darbu Rīcības plāna un Asociācijas darba kārtības izpildei¹⁰. Dialoga procesu veicināja arī komisāru un augsta ranga amatpersonu apmeklējumi. Publisko finanšu pārvaldība, korupcijas apkarošana un enerģētika bija dialoga procesā oficiāli iekļautas tēmas.

Politiskā un administratīvā nestabilitāte palēnināja ES un Ukrainas dialoga tempu un reformu virzību

12

Politiskā nestabilitāte Ukrainā ārkārtīgi nelabvēlīgi ietekmēja ES un Ukrainas sadarbību un ES palīdzības īstenošanu. Laikā no 2004. līdz 2014. gadam Ukraina piedzīvoja trīs svarīgas politiskās pārmaiņas (sk. 2. punktu), kas izraisīja krasus pavērsienus valsts politiskajā orientācijā, īpaši saistībā ar centieniem būt par eiropiešu valsti. Šīs pārmaiņas daudz ietekmēja likumdošanu, piemēram, notika atkāpšanās no jau pieņemtām tiesību normām un tiesību aktu pārredzīgā iepriekšējās redakcijās, kā arī ietekmēja valsts pārvaldes stabilitāti, īpaši vidējās un augstākās vadības līmenī.

13

Revidētajā periodā Ukrainas valsts pārvaldi vairākkārtīgi mēģināja pārstrukturēt (piemēram, 2010. un 2011. gadā). Līdz 2014. gadam pārstrukturizācijas procesam traucēja tas, ka trūka politiskās gribas ievērot ES pārvaldības standartus. Pārstrukturizācija noritēja neefektīvi, un tas negatīvi ietekmēja ES programmu īstenošanu uz vietas. Revidenti konstatēja, ka revīzijas laikā bija vērojama spēcīga politiskā apņemšanās īstenot valsts pārvaldes reformu, taču ES atbalstītās reformas kavēja vidējās un augstākās vadības rotācija, kas ietekmēja arī rezultātu ilgtspēju, turklāt zemās algas radīja labvēlīgu augsni korupcijai.

10 Revīzijas laikā atbilstoši Asociācijas darba kārtībai izveidojamās jaunās sadarbības struktūras bija izveides stadijā.

14

Revidenti konstatēja, ka pēc Maidana notikumiem sadarbība uzlabojās daudzās jomās, kuras 2007.–2013. gadā bija stagnējušas (tostarp publiskā iepirkuma reforma un enerģētikas nozares reorganizācija). Tomēr Ukrainas ekonomiskās un ģeopolitiskās problēmas nenoliedzami ietekmēja valdības prioritātes un valsts pārvaldes iestāžu darbības.

Kopš 2010. gada Komisija aizvien vairāk ir uzsvērusi oligarhijas sistēmas radīto risku

15

Revidenti konstatēja, ka kopš 2010. gada Komisija aizvien vairāk ir paudusi savu nostāju attiecībā uz risku, ko Ukrainā rada oligarhijas sistēma, proti, valsts pārvaldes disfunkcija, lejupvērstā (*top-down*) korupcija un publisko finanšu izmantošana privātu mērķu sasniegšanai¹¹. Saskaņā ar Komisijas novērtējumu interešu konflikta risks bija ļoti augsts visos Ukrainas pārvaldes līmeņos, un Komisija centās mazināt šo risku, izmantojot oficiālo dialogu un atliekot budžeta atbalsta maksājumus. Cerības viesā arī tas, ka tika īstenota publisko finanšu pārvaldības reformas stratēģija (2013. g.) un pretkorupcijas stratēģija (2014. g.)¹². Attiecībā uz privatizāciju jāatzīst, ka ES budžeta atbalsta un makrofinansiālās palīdzības programmas neietvēra nosacījumus, ar kuriem nodrošināt privatizācijas atklātību un godīgumu. Taču Komisija atbalstīja Starptautiskā Valūtas fonda (SVF) privatizācijas mērķus, makrofinansiālās palīdzības nosacījumos pieminot SVF programmu īstenošanu.

16

Kopš 2015. gada sākuma ir bijuši centieni mazināt oligarhu varu Ukrainas politikā un ekonomikā ar likumdošanas iniciatīvām, tomēr riska līmenis joprojām ir augsts (sk. **1. izcēlumu**), un konkrēti rezultāti atpaliek no iecerētajiem mērķiem (sk. 63. punktu).

11 2010., 2011. un 2012. gada ārējo darbību uzraudzības ziņojumi (nav publiski pieejami).

12 Eiropas Komisijas Riska pārvaldības satvars Ukrainai, Riska reģistrs, 2012.–2014. g. (nav publiski pieejams).

Ukrainas iestāžu kampaņa pret oligarhiem

Ukrainas valdība 2015. gadā uzsāka kampaņu, lai atbilstoši ES prasībām vājinātu oligarhu varu pār valsts ekonomisko un politisko sistēmu. Īstenojot šo iniciatīvu, tika uzsāktas vairākas izmeklēšanas lietas un izvirzītas apsūdzības, kā arī tika sīki pētīti dažu oligarhu rīcībā esošie līdzekļi, īpaši enerģētikas nozarē. Tomēr šie pasākumi bija kampaņveidīgi un tika pretrunīgi vērtēti, un pret tiem aktīvi vērsās bijušie un pašreizējie oligarhi. Daži oligarhi uzsāka paši savas iniciatīvas reformu ierosināšanai Ukrainā¹³.

13 Piemēram, viens no Ukrainas enerģētikas nozarē aktīvajiem oligarhiem 2015. gada martā Vīnē izveidoja un finansēja nevalstisko organizāciju "Ukrainas Modernizācijas aģentūra", kas izstrādāja pati savu Ukrainas modernizācijas rīcības plānu un izveidoja restaurācijas fondu. Aģentūra algoja cilvēkus, kuri agrāk bija ievērojamas personas Eiropas Savienībā un dalībvalstīs. Tā kā šīs aģentūras darbības lielā mērā dublēja ar Ukrainas valdības un ES darbībām, pastāv risks tās sajaukt ar ES oficiālo palīdzību Ukrainai.

Īpašais konteksts saistībā ar ES palīdzību Ukrainai

ES reakcija uz Ukrainas 2014. gada krīzi bija tūlītēja, tomēr tas bija ārkārtas risinājums

Komisijas 2014. gada marta finansējuma pakete sastāvēja galvenokārt no potenciāliem aizdevumiem

17

2014. gada 5. martā Komisija paziņoja par orientējošu paketi 11,2 miljardu EUR apmērā 2014.–2020. gadam (sk. **2. tabulu**) ar mērķi palīdzēt stabilizēt ekonomikas un finanšu stāvokli Ukrainā, palīdzēt īstenot pārejas procesu, veicināt politiskās un ekonomiskās reformas un atbalstīt iekļaujošu attīstību¹⁴. Ņemot vērā ārkārtas stāvokli, politiskā paziņojuma laikā (2014. gada 5. martā) Komisija pieņēma lēmumu par šo paketi, visaptveroši neizanalizējot veidu, kādā palīdzība bija aprēķināta, vai kārtību, kādā varētu notikt sadarbība ar citiem līdzekļu devējiem. Arī Eiropas Savienībai izraisītais finanšu risks netika ne pienācīgi apsvērts, ne dokumentēts. Analīzi un dokumentāciju veica vēlāk, kad tas bija vajadzīgs kā pielikums Komisijas tiesību aktu priekšlikumiem.

14 Sk. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm. un sīkāk http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

2. tabula

ES atbalsts Ukrainai – orientējošā finanšu pakete 2014.–2020. gadam saskaņā ar 2014. gada 5. marta paziņojumu

Finansējuma avots	Orientējošās summas (miljoni EUR)
I. EIROPAS KOMISIJA (2014.–2020. g.)	
I.1. Vispārējā attīstības palīdzība (dotācijas)	1 565
Divpusējais piešķirums (galvenokārt saskaņā ar Eiropas Kaimiņattiecību instrumentu):	
– 2014. gada rīcības programma (GRP)	140–200
– GRP (vidēji 2015.–2020. gadam)	780
– Virsprogramma (pēc principa “vairāk par vairāk”) 2015.–2020. gadam	240–300
Kaimiņattiecību politikas ieguldījumu mehānisms	200–250
Stabilitātes un miera veicināšanas instruments	20
Kopējā ārpolitika un drošības politika	15
I.2. Makrofinansialā palīdzība (aizdevumi) ¹	1 610
II. STARPTAUTISKĀS FINANŠU IESTĀDES	
EIB	līdz 3 000
ERAB	5 000
VISS KOPĀ	11 175

1 Papildus šai palīdzībai 2015. gadā piešķīra jaunu makrofinansialās palīdzības aizdevumu (III MFP programma) – 1,8 miljardus EUR.

18

Praktiski 2014. gada marta finanšu paketi pārsvarā (71,5 %) veidoja potenciāli aizdevumi Ukrainai no EIB un ERAB. Nav zināms, vai EIB un ERAB piešķirumus pilnībā izmaksās¹⁵. Šajā paketē laika posmam līdz 2020. gadam paredzētā dotāciju vērtība ir apmēram 220 miljoni EUR gadā, kas ir vairāk nekā 2007.–2013. gada periodā, kad ikgadējā dotāciju summa bija apmēram 140 miljoni EUR. Tomēr dotācijas atbilstoši virsprogrammai pēc principa “vairāk par vairāk” nav garantētas, jo to piešķiršana būs atkarīga no pierādīta progresa demokrātijas un cilvēktiesību jomā. No otras puses, makrofinansiālās palīdzības maksājumi (2,21 miljards EUR no 3,41 miljarda EUR) jau pārsniedz 2014. gada martā paziņotajā paketē paredzēto orientējošo summu. Revidenti konstatēja, ka Komisijas pārvaldītais makrofinansiālās palīdzības instruments bija efektīvākais līdzeklis, ar kuru ātri izmaksāt Ukrainai apsolīto atbalstu grūtā finanšu stāvokļa risināšanai (sk. 43. punktu).

Komisija izmantoja īpašus pasākumus, lai Ukrainas krīzi risinātu ātri

19

ES politika Ukrainā ir noteikta vairākos stratēģiskajos dokumentos, kuros ir izvirzīti galvenie mērķi un prioritātes un kuriem būtu jānodrošina ES politikas konsekvence un efektivitāte. Tomēr šāda veida stratēģiskie dokumenti nav paredzēti politikas veidošanai krīzes stāvoklī, kāds iestājās Ukrainā 2013. gada novembrī. Komisijai nācās strauji risināt radikālas izmaiņas bez iepriekš definētas stratēģijas.

20

Krīzes apstākļos tika apturēta Ukrainai paredzētā vairākgadu plānošanas procedūra. Lai piešķirtu palīdzību 2014. un 2015. gadā, Komisija nevarēja izmantot savu standarta vienoto atbalsta shēmu, kurā noteiktas prioritārās nozares uz vairākgadu pamata. Saskaņā ar regulu¹⁶ Komisija piešķīra ikgadēju palīdzību īpašo pasākumu veidā.

15 Kopš 2014. gada EIB un ERAB ir izdevies noslēgt līgumus attiecīgi par apmēram 940 un 870 miljoniem EUR no projektu aizdevumiem (orientējošas summas 2015. gada jūlija beigās).

16 Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 11. marta Regula (ES) Nr. 236/2014, ar ko paredz kopīgus noteikumus un procedūras, lai īstenotu Savienības instrumentus ārējās darbības finansēšanai (OV L 77, 15.3.2014., 95. lpp.), 2. panta 1. un 5. punkts.

Īpašais konteksts saistībā ar ES palīdzību Ukrainai

ES izveidoja *ad hoc* struktūras, lai pārvaldītu plašāku iesaistīšanos Ukrainas krīzes risināšanā

21

Papildus ES palīdzības ievērojamajam palielinājumam Ukrainai 2014. gadā, ES arī izveidoja jaunas struktūras, kurās pieaicināja ekspertus ar papildu zināšanām, lai konsultētu Ukrainu reformu procesā. Divas svarīgākās iniciatīvas ir Komisijas izveidotā Ukrainas atbalsta grupa (UAG), kā arī ES padomdevēja misija civilās drošības sektora reformai Ukrainā (*EUAM*)¹⁷. Abas iniciatīvas – UAG un *EUAM* – ievērojami pastiprina ES un Ukrainas sadarbību. Tās sniedz zināšanas svarīgās atbalstam izraudzītās nozarēs, kurā palīdzību jau sniedz arī ES delegācija. Revidenti tāpēc konstatēja, ka pastāv pārklāšanās risks ar ES delegācijas darbībām un risks, ka Ukrainas iestādes varētu apjukt par atbildības jomām, īpaši saistībā ar korupcijas apkarošanu, kas ir joma, par kuru atbild visas trīs minētās puses. 2015. gadā Komisija veica pasākumus ar mērķi mazināt šo risku¹⁸.

22

Lai nodrošinātu palielinātā ES finansējuma izlietošanu, 2014. gada jūnijā Komisija kopā ar Ukrainas iestādēm arī paredzēja izveidot kopīgu neatkarīgu struktūru krāpšanas un korupcijas izmeklēšanai¹⁹. Līdz 2015. gada beigām šī kopīgā struktūra vēl nebija izveidota.

Līdzekļu devēji paši nostiprināja savu koordināciju, jo Ukrainas valdības veikums šajā jomā bija vājš

Ukrainas valdība vāji koordinēja līdzekļu devējus

23

Ukrainas iestādes vāji vadīja līdzekļu devēju koordināciju. Ministrijas savā starpā sazinājās maz, no Ukrainas puses nebija nozīmēts sarunu starpnieks, un atbildības jomas nebija skaidri noteiktas. Arī 2006. un 2011. gada publisko izdevumu un finanšu pārskatatbildības novērtējumos (sk. 46. punktu) bija kritiski novērtētas ar ārējo palīdzību saistītās finanšu informācijas plūsmas starp Ukrainas valdību un līdzekļu devējiem. Kaut arī Ukrainas valdība 2008. un 2009. gadā centās centralizēt līdzekļu devēju koordināciju, netika piešķirti skaidri mandāti un politiskais atbalsts ātri mainījās, tāpēc iniciatīva neizdevās.

- 17 *EUAM* ir neapbruņota misija bez izpildvaras, kas darbojas atbilstoši kopējās drošības un aizsardzības politikai un kas stratēģiskā līmenī atbalsta un konsultē Ukrainas politikas un iestāžu ieinteresētās personas, kā arī nodod tām pieredzi saistībā ar civilās drošības sektora reformu.
- 18 Piemēram, lai novērstu pārklāšanos, pagaidu risinājums ir bijis, ka *EUAM* nodarbojas ar pretkorupcijas biroja izveidi, savukārt UAG – ar pretkorupcijas reformu kopā ar Tieslietu ministriju.
- 19 2014. gada 25. jūnija paziņojums par Eiropas Komisijas atbalstu Ukrainai http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

Kopš 2014. gada Ekonomiskās attīstības un tirdzniecības ministrija ir veikusi vairākus līdzekļu devēju koordinācijas pasākumus, bet pašlaik vēl nav skaidrības par šo pasākumu iznākumu un noturību²⁰. Kopš 2014. gada ir atlikta arī 2012. gadā aizsāktā likuma izstrāde par starptautisko tehnisko palīdzību.

Kopš 2014. gada līdzekļu devēji ir uzlabojuši iekšējo koordināciju

25

Tā kā Ukrainā iesaistās aizvien vairāk līdzekļu devēju, paliek aizvien grūtāk tos koordinēt, un tiek noslogota jau tā vājā līdzekļu apguves spēja. Kopš 2014. gada Komisija bieži ir tikusies ar citiem lielākajiem līdzekļu devējiem, ar kuriem kopā ir izstrādāts un tiek īstenots palīdzības "ceļvedis". Revidenti novēroja, ka līdzekļu devēju ceļvedī ir novērojamas paralēlas darbības, piemēram ES un ASV Starptautiskās attīstības aģentūras projekti tiesiskuma jomā. Lai gan Komisija nepiedalās ERAF Vairāku līdzekļu devēju fondā, ir ieviesti mehānismi, kas palīdz ERAB koordinēt projektu un programmu lēmumus ar attiecīgajiem Komisijas dienestiem.

20 Revīzijas laikā vēl nebija piešķirti līdzekļu devēju koordinācijas mandāti un Ukrainas valdība vēl nebija izstrādājusi skaidru līdzekļu devēju koordinācijas politiku. 2014. gada 8. jūlijā Briselē notika augsta līmeņa sanāksme, kurā apsprieda Ukrainai sniegtā starptautiskā atbalsta koordinēšanu un kurā piedalījās pārstāvji no daudzām līdzekļu devēju valstīm, ES, citām svarīgām starptautiskām iestādēm un līdzekļu devēju organizācijām. 2014. gada rudenī notika līdzekļu devēju un ieguldītāju konference, kurā apsprieda, kā tiek īstenota Ukrainas 2014.–2016. gada ekonomikas atlabšanas un izaugsmes darba kārtība. Nākamā konference 2015. gada aprīlī bija Starptautiskā līdzekļu devēju, uzņēmēju un pilsoniskās sabiedrības konference par atbalstu Ukrainai.

26

Eiropas Revīzijas palāta pārbaudīja, vai 2007.–2015. gadā Komisijas²¹ un EĀDD palīdzība (turpmāk tekstā – ES palīdzība²²) efektīvi veicināja Ukrainas pārveidi par labi pārvaldītu valsti. Revīzijas palāta galveno uzmanību pievērta publisko finanšu pārvaldībai (PFP) un korupcijas apkarošanai (KA), kā arī gāzes nozarei un enerģētikas efektivitātei. Šīs jomas ir īpaši svarīgas Ukrainas reformu procesā, un tām ir piešķirta ievērojama ES palīdzība. Palīdzības mērķis ir bijis uzlabot pārvaldību, veicinot starptautisko standartu un paraugprakses izmantošanu²³.

27

Revīzijas tvērumā ietilpa visas EKPI un EKI ES budžeta atbalsta un makrofinanssiālās palīdzības programmas, kas uzsāktas kopš 2007. gada, kā arī Komisijas 2014. gadā sāktās finanšu paketes instrumenti, kas risina Ukrainas krīzes stāvokli. Revidētās programmas ir uzskaitītas **pielikumā**.

28

Revīzijas darbs notika no 2014. gada jūnija līdz 2015. gada decembrim. Revīzijā galveno uzmanību pievērta tam,

- cik efektīva ir bijusi ES palīdzība Ukrainai ar mērķi uzlabot publisko finanšu pārvaldību un apkarot korupciju un
- cik efektīva ir bijusi ES palīdzība ar mērķi uzlabot gāzes nozares pārvaldību un ES gāzes piegādes Eiropas Savienībai drošību.

29

Veiktais revīzijas darbs bija sarunas un korespondences apmaiņa ar Komisiju, EĀDD, ES delegāciju Ukrainā, Ukrainas iestādēm un aģentūrām, pilsoniskās sabiedrības organizācijām (PSO), ES dalībvalstīm²⁴, starptautiskajām finanšu iestādēm un Starptautisko Enerģētikas aģentūru. Revīzijas darbs ietvēra arī dokumentu pārbaudes, kuru laikā revidenti pārbaudīja politikas un stratēģijas dokumentus un citus attiecīgus ziņojumus, ko izstrādājušas domnīcas un PSO. Tika organizēts arī vienu nedēļu ilgs revīzijas apmeklējums Kijevā 2015. gada martā.

21 Galvenokārt Kaimiņattiecību politikas un paplašināšanās sarunu ĢD, Ekonomikas un finanšu lietu ĢD un Enerģētikas ĢD.

22 Līdz 2010. gada beigām Eiropas Komisija bija atbildīga par Eiropas kaimiņattiecību politikas (EKP) pieejas izstrādi un par palīdzības un vispārējā EKP sadarbības satvara plānošanu un īstenošanu. Pēc EĀDD izveides 2010. gada decembrī tas pārņēma atbildību par politikas izstrādi un vispārējo sadarbības satvaru, un EĀDD un Komisija kopīgi atbildēja par palīdzības plānošanu. Par palīdzības īstenošanu joprojām atbild Komisija.

23 Piemēram, saistībā ar PFP būtu jāievieš *INTOSAI* standarti un metodes, jāpieskaņojas starptautiskajiem standartiem attiecībā uz iekšējo kontroli publiskajā sektorā un jātuvina tiesību akti ES *aquis* publiskā iepirkuma jomā. Saistībā ar KA jāratificē un jāīsteno ANO Konvencija pret korupciju un Eiropas Padomes Krimināltiesību pretkorupcijas konvencija.

24 Francija, Itālija, Ungārija, Slovēnija un Zviedrija.

I daļa. Cik efektīva bija ES palīdzība Ukrainai ar mērķi uzlabot publisko finanšu pārvaldību un apkarot korupciju

30

Revidenti pārbaudīja, vai ES un Ukrainas dialogs efektīvi risināja jautājumus saistībā ar publisko finanšu pārvaldību (PFP) un korupcijas apkarošanu (KA), vai ES palīdzību izstrādāja un uzraudzīja tā, lai efektīvi uzlabotos PFP un KA un vai šajās jomās tika gūti uzskatāmi un ilgtspējīgi rezultāti. Galvenajiem dokumentārajiem pierādījumiem, kas izmantoti revīzijas konstatējumiem un apspriesti ar revidēto vienību, bija iekšēji avoti, tostarp Komisijas iekšējie pārvaldības ziņojumi (uzraudzības, gada progresa un atbilstības ziņojumi), un ārēji avoti, tostarp publisko izdevumu un finansiālās pārskatbildības novērtējumi (PEFA) un SIGMA, ESAO un PSO ziņojumi.

Kopš 2013. gada ir ievērojami uzlabojies ES un Ukrainas dialogs attiecībā uz publisko finanšu pārvaldību un kopš 2011. gada – attiecībā uz korupcijas apkarošanu

ES un Ukrainas dialogs par publisko finanšu pārvaldību: fragmentāra pieeja un pilnvērtīgas PFP reformas stratēģijas trūkums līdz 2013. gadam

31

PFP un KA bija dialoga struktūru kompetencē oficiāli iekļauti jautājumi (sk. 11. punktu), Tomēr revidētajā periodā PFP Eiropas Savienības un Ukrainas dialogā pārsvarā ieņēma pieticīgu vietu. Svarīgākajos ES un Ukrainas dialoga dokumentos galvenā uzmanība bija pievērsta ierobežotam skaitam PFP komponentu²⁵. Ne PFP, ne KA nebija pievērsta liela uzmanība 2007.–2013. gada valsts stratēģijas dokumentā un divās valsts indikatīvajās programmās (2007.–2010. gada un 2011.–2013. gada VIP).

32

2010. gada izvērtējumā par Eiropas Komisijas sadarbību ar Ukrainu²⁶ bija ļoti kritizēta PFP jautājuma risināšana un atzīmēts, ka nebija izveidots satvars padziļinātam politikas dialogam ar Ukrainas valdību par PFP jautājumiem. Nebija izveidota īpaša apakškomiteja tieši PFP lietās. PFP komponentus (tostarp tādus jautājumus kā revīzija, finanšu kontrole un publiskais iepirkums) apsprieda dažādās citās apakškomitejās. Minētajā izvērtējumā bija atzīts, ka ne kopīgās uzraudzības grupas, kuras vērtē nozaru budžeta atbalsta programmu progresu, ne Ekonomikas, sociālo lietu, finanšu un statistikas apakškomiteja nebija šim nolūkam piemērota vai pietiekama struktūra²⁷.

25 Aptvertie PFP komponenti bija publiskais iepirkums, nodokļi un – daudz mazākā apmērā – publiskā sektora iekšējā finanšu kontrole, ārējā revīzija un budžeta plānošana.

26 Eiropas Komisijas uzdevumā *ADE Analysis for Economic Decisions* veiktais pētījums "Eiropas Komisijas un Ukrainas sadarbības izvērtējums", 2010. g. decembris.

27 Turpat, 87. lpp.

33

Viens no ilgi risinātiem jautājumiem bija ticamas PFP reformas stratēģijas trūkums. 2007. gadā Ukrainas valdība pieņēma PFP stratēģiju, kas bija izstrādāta ar Pasaules Bankas palīdzību. Revidētajā periodā 2007. un 2010. gadā ES piedāvāja budžeta atbalsta programmu PFP jomā. Abus piedāvājumus atcēla, jo tika uzskatīts, ka Pasaules Bankas 2008. gada janvārī sāktais 50 miljonu ASV dolāru vērtais projekts pietiekami padziļināti aptvers PFP jautājumus. Tomēr Pasaules Bankas Publisko finanšu modernizācijas projekta mērķi netika sasniegti²⁸. Laikā pēc 2010. gada vairākos svarīgos pētījumos un izvērtējumos bija norādītas Ukrainas PFP stratēģijas nepilnības²⁹.

34

Ņemot vērā šo kritiku, sākot no 2011. gada, ES uzstājīgāk pieprasīja PFP reformu³⁰. 2012. gadā Finanšu ministrija izveidoja PFP darba grupu, kurai uzdeva izstrādāt reformas stratēģiju, lai tādējādi varētu atsākties budžeta atbalsts, kuru 2011. gadā atlika tāpēc, ka PFP jomā, īpaši saistībā ar publisko iepirkumu, bija lēns progress. Komisija ar ES delegācijas Kijevā starpniecību daudz palīdzēja Finanšu ministrijai sagatavot pieņemamu PFP reformas stratēģiju un rīcības plānu pirms 2013. gada Viļņas samita.

ES un Ukrainas dialogs par korupcijas apkarošanu: lēns sākums, ierobežots progress, lai gan revidētajā periodā ES īstenoja attiecīgus centienus, un jauns stimuls pēc Maidana notikumiem

35

Krāpšanas apkarošana (KA) bija minēta rīcības plānos, kas bija saistīti ar 1994. gada ES un Ukrainas partnerības un sadarbības nolīgumu, kā arī bija dialoga ar Ukrainu darba kārtībā. Pēc 2004. gada oranžās revolūcijas Ukraina centās kāpināt krāpšanas apkarošanu, izveidojot jaunu satvaru, pamatojoties uz starptautisko organizāciju analīzi un ieteikumiem. ES mudināja Ukrainu pievienoties Eiropas Padomes Pretkorupcijas starpvalstu grupai (*GRECO*) un pildīt šīs grupas ieteikumus, kā arī ratificēt ANO Pretkorupcijas konvenciju. Ukraina kļuva par *GRECO* locekli 2006. gadā un ratificēja ANO konvenciju 2009. gadā. Līdz 2010. gadam starptautiskie ieteikuma tika pildīti lēnām³¹.

36

2010. gada decembrī jaunievēlētais Ukrainas parlaments atcēla pretkorupcijas likumus un citus pasākumus, kas bija pieņemti 2009. gadā, bet tā arī nebija īstenoti. Tāpēc kopš 2011. gada ES ir iekļāvusi ar pretkorupcijas likumdošanu un pretkorupcijas struktūrām saistītus mērķus Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plānā.

28 Galīgajā 2015. gada projekta novērtējumā vispārējais iznākums vērtēts kā "neapmierinošs": "Iznākums: Mērķi vērtējami kā "būtiski", jo valdības darba kārtībā ir publisko finanšu pārvaldības reforma. Konceptija vērtējama kā "nepietiekama", jo nav skaidrs, vai projekta plānotās darbības risināja pārredzamības mērķi. Mērķis nostiprināt publisko finanšu pārvaldības efektivitāti sasniegts "nepietiekamā" apmērā. Mērķis nostiprināt publisko finanšu pārvaldības pārredzamību sasniegts "niecīgā" apmērā. Efektivitāte vērtējama kā "nepietiekama". Šis vērtējums norāda uz nopietnām nepilnībām projekta sagatavošanā un īstenošanā, tāpēc iznākums vērtējams kā "neapmierinošs". (Sk. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 2011. gadā publicētajā *SIGMA* pārskatā norādīts, ka stratēģija bija galvenokārt formulēta tā, lai virzītos uz Pasaules Bankas PFP mērķu sasniegšanu, bet PFP jomu aptvērumus bija virspusējs. Stratēģijas tvērums bija kritizēts arī Pētījumā par PFP jautājumiem dažās Eiropas kaimiņattiecību reģiona valstīs un 2010. gada Eiropas Komisijas un Ukrainas sadarbības izvērtējumā.

30 Pēc 2011. gada 19. decembra samita paplašināšanās un Eiropas kaimiņattiecību komisārs iesniedza Ukrainas premjerministra pirmajam vietniekam neoficiālu dokumentu ar PFP prasībām, lai veicinātu budžeta atbalsta piešķiršanu. Cita starpā tika prasīts izveidot PFP darba grupu un izstrādāt PFP reformas stratēģiju un PFP rīcības plānu.

37

Pēc Maidana revolūcijas ES vēl vairāk pastiprināja ieteikumus krāpšanas apkarošanas jomā. Pēc tam, kad 2014. gadā bija parakstīts Asociācijas nolīgums, 2015. gadā ES un Ukrainas asociācijas darba kārtībā tika uzskaitītas konkrētākas īstermiņa prioritātes, īpaši, bija jāievieš pretkorupcijas tiesību aktu kopums, kas bija pieņemts 2014. gada 14. oktobrī, un jāizveido gan Valsts pretkorupcijas birojs, gan Valsts korupcijas novēršanas aģentūra un jānodrošina šo iestāžu efektīva darbība. Dialoga procesā tika vairāk iesaistītas pilsoniskās sabiedrības organizācijas, jo šo faktoru uzskatīja par ļoti svarīgu, lai mazinātu risku, ka pretkorupcijas reformas apstājas.

Palīdzības koncepcija paredzēja iespēju ātri izmaksāt līdzekļus, bet tajā ne vienmēr bija pietiekami ņemtas vērā sasniedzamās reformas

Nosacījumiem attiecībā uz publisko finanšu pārvaldību un korupcijas apkarošanu, kuri bija iekļauti budžeta atbalsta programmās un makrofinansiālās palīdzības noteikumos, bija vairākas nepilnības

38

PFP reforma ir daļa no vispārējiem nosacījumiem, no kuriem ir atkarīgs budžeta atbalsts³² un kurus jāuzskata par ievērotiem pirms līdzekļu izmaksāšanas. Šo vispārējo nosacījumu ievērošana ir vienīgais nosacījums, kura izpilde ir nepieciešama, lai izmaksātu noteiktās izmaksājumu daļas. Pozitīvs PFP novērtējums ir atkarīgs no apmierinoša progresā PFP reformas stratēģijas īstenošanā³³. Tomēr budžeta atbalsta programmu finansēšanas nolīgumos Ukrainā ne vienmēr bija skaidri noteikts, kādi pasākumi, tostarp konkrēti atskaites punkti vai rezultāti, nozīmēja "apmierinošu progresu"³⁴.

39

Papildus vispārējam PFP nosacījumam visu finansējuma daļu izmaksāšanai un PFP un KA projektiem, dažās programmās bija izvirzīti konkrēti PFP un KA rādītāji mainīgo finansējuma daļu izmaksāšanai. No rādītāju sasniegšanas bija atkarīga ievērojama daļa (parasti 10–20 %) no attiecīgā mainīgā finansējuma. Samērā pieticīgie konkrēto rādītāju sasniegšanas rezultāti norāda uz šīs PFP reformas procesā izmantotās pieejas ierobežoto pievienoto vērtību (sk. 50. punktu).

- 31 ESAO Austrumeiropas un Vidusāzijas korupcijas apkarošanas tīkls, Stambulas Pretkorupcijas rīcības plāns "Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report" ["Uzraudzības otrā kārtā, Ukraina, Uzraudzības ziņojums"], 2010. g. decembris (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).
- 32 Nozaru budžeta atbalsta programmās parasti ir paredzēti gan fiksēti, gan mainīgi izmaksājumi (finansējuma daļas). Fiksētās daļas ir saistītas ar vispārējo nosacījumu izpildi, bet mainīgās daļas papildus tam ir saistītas arī ar konkrētu rādītāju izpildes līmeni. Vispārējie nosacījumi attiecas uz visu finansējuma daļu izmaksāšanu un aptver valsts vai nozares politiku un reformas ("publiskā politika"), stabili makroekonomisko satvaru, publisko finanšu pārvaldību un – kopš 2012. gada – budžeta pārredzamību un pārraudzību.
- 33 Piemēram, robežu pārvaldības budžeta atbalsta programma ietver nosacījumu, kas prasa vienīgi "progresīvu uzlabojumus vidēja termiņa fiskālā satvara izstādē"; arī II enerģētikas budžeta atbalsta programmā ir ietvers ļoti plašs PFP nosacījums, proti, ir minēta nekonkrēta programma PFP uzlabošanai.
- 34 Sk. arī īpašo ziņojumu Nr. 11/2010 "Kā Komisija pārvalda vispārējā budžeta atbalstu ĀKK, Latīņamerikas un Āzijas valstīs" (<http://eca.europa.eu>).

40

Makrofinansālās palīdzības programmām izmantotie finansēšanas nolīgumi neļauj Komisijai izmaksāt finansējuma daļas atkarībā no programmā izvirzīto nosacījumu izpildes pakāpes. Tāpēc Komisija ir paredzējusi pievienot novērtējumu par nosacījumiem un apmēru, kādā tie ir izpildīti. Taču dažos gadījumos šis novērtējums ir bijis pārāk plašs (sk. **2. izcēlumu**).

2. izcēlums

Makrofinansālās palīdzības nosacījumu izvirzīšanas un izpildes novērtēšanas elastība

- Daži PFP nosacījumi, par kuriem vienojās saistībā ar 2013. gada I makrofinansālās palīdzības programmu, bija formulēti vispārīgi, tātad to izpildi bija iespējams novērtēt diezgan plaši³⁵ (tas pats sakāms par I MFP programmu saistībā ar enerģētiku, sk. 70. punktu).
- Lai novērtētu progresu, visi MFP aizdevumi Ukrainai ietver nosacījumus, kuros ir apvienoti vairāki apakšnosacījumi, kas var sarežģīt novērtēšanas procesu, ja vispārējais nosacījums ir izpildīts daļēji³⁶.
- Attiecībā uz makrofinansālās palīdzības nosacījumiem katrai programmai atšķirās formulējums, ar kādu apzīmē izpildes pakāpi³⁷, un nebija skaidra nodalījuma līnija daļējiem novērtējumiem.

35 I MFP programmā ļoti vispārīgi formulētu nosacījumu piemēri: "turpināt ieviest publiskā iepirkuma sistēmu", "pienācīgi palielināt revīziju skaitu un kvalitāti" un "panākt ievērojamu progresu PVN administrācijas sistēmas nostiprināšanā".

36 I MFP programmas 2. daļa – 1., 2. un 4. nosacījums (PFP), 11. nosacījums (enerģētika); II MFP programmas 4. nosacījums (KA); III MFP programmas 2. daļa – 5. nosacījums (PFP), 6. nosacījums (KA) un 8. nosacījums (valsts uzņēmumi); III MFP programmas 3. daļa – 7. nosacījums (KA), 13. nosacījums (enerģētika), 18. nosacījums (tirdzniecība) un 19. nosacījums (tieslietas). Kopā ir 12 jaukti nosacījumi, kas veido 17 % no visiem Ukrainā piemērotajiem MFP nosacījumiem.

37 Izpildīts (I un II MFP programma), pašlaik izpildīts (I MFP programma), galvenokārt izpildīts (I un II MFP programma), daļēji izpildīts – ir progress (II MFP programma), nav izpildīts, bet labs progress (II MFP programma).

Nozaru budžeta atbalstu parasti izmaksāja, lai gan attiecībā uz strukturālajām reformām bija samērā vājš sniegums

41

Nozaru budžeta atbalsta programmas parasti bija izstrādātas tā, ka bija paredzēts izmaksāt ievērojamu daļu piešķirtās summas programmas sākumā. Līdz 2012. gadam budžeta atbalsta intensīva izmaksāšana programmas sākumā, t. i., kad sākotnējo fiksēto daļu izmaksā pilnībā un parasti bez kavēšanās, bija sastopama 31–49 % gadījumu (sk. **3. tabulu**).

42

Lai gan tas atbilst budžeta atbalsta vadlīnijās ieteiktajiem vispārējiem apjomiem³⁸, nozaru budžeta atbalsta summu intensīva izmaksāšana programmu sākumā neatbilda vajajai reformas politikas īstenošanai Ukrainā³⁹ (sk. arī **1. un 2. attēlu**) un samērā vajajai mainīgo daļu nosacījumu izpildei. Divu jaunāko programmu (II enerģētikas programma un Reģionālās attīstības programma) koncepcijā, saskaņā ar kuru paredzēta mazāka sākotnējā nemainīgā daļa, ir vairāk ņemts vērā risks, ka lielas nemainīgās finansējuma daļas var mazināt vēlēšanos īstenot reformas, no kā ir atkarīga turpmāko mainīgo daļu izmaksāšana.

3. tabula

Ukraina: nozaru budžeta atbalsta intensīva izmaksāšana programmu sākumā (sākotnēji piešķirtās summas)

Programma ¹	Kopā	Nemainīgā daļa	Mainīgā daļa	Nemainīgā daļa
	Miljoni EUR			%
Energoefektivitāte (2008. g.)	63	31	32	49 %
I enerģētikas programma (2007. g.)	82	40	42	49 %
Vide (2009. g.)	35	15	20	43 %
Robežu pārvaldība (2010. g.)	60	25	35	42 %
Transports (2009. g.)	65	27	38	42 %
Tirdzniecība (2008. g.)	39	12	27	31 %
Reģionālā attīstība (2013. g.)	50	6,5	43,5	13 %
II enerģētikas programma (2012. g.)	45	5	40	11 %

1 Dotajās summās ir ieskaitīta tikai budžeta atbalsta komponente, bet nav ieskaitīta papildu atbalsta komponente (kopā 24 EUR I enerģētikas programmai un programmām "Tirdzniecība" un "Energoefektivitāte").

Avots: Eiropas Komisija.

- 38 Piemēram, budžeta atbalsta vadlīnijās attiecībā uz nozaru budžeta atbalstu ieteiktā nemainīgo un mainīgo daļu attiecība ir 60 pret 40 %, turklāt mainīgo daļu īpatsvaram vajadzētu būt lielākam valstīs ar lielāku risku un vājākiem līdzšinējās īstenošanas rādītājiem.
- 39 Pamatojoties, piemēram, uz gada progresa ziņojumiem, ārējo darbību uzraudzības ziņojumiem un analīzi, kas iekļauta darbības rezultātu ziņojumos, kurus sagatavo pirms nozaru budžeta atbalsta maksājumiem.

2014. un 2015. gadā ES palīdzības koncepcija paredzēja galvenokārt potenciāli straujus izmaksājumus

43

Lai uzlabotu Ukrainas kritisko maksājumu bilanci un fiskālo stāvokli, kopš 2014. gada piešķirtā ES finansiālā palīdzība galvenokārt ir bijusi strauji apstiprinātas un izmaksātas vispārējā budžeta atbalsta dotācijas (valsts veidošanas līgums) un makrofinansiālās palīdzības aizdevumi (sk. **4. tabulu**). Tagad ES palīdzība Ukrainai lielākoties ir MFP aizdevumi (izmaksāts 2,21 miljards EUR), un daudz mazāk – visi citi ES atbalsta veidi, tostarp uzkrātais budžeta atbalsts. Šādi MFP aizdevumu uzplūdi ir nepieredzēta situācija arī Ekonomikas un finanšu lietu ĢD, jo nu šie aizdevumi ievērojami pārsniedz vispārējos uzkrātos MFP izmaksājumus laika posmā no 2002. līdz 2014. gadam.

44

II MFP programmas aizdevumu Ukrainai lielā mēra izmaksāja programmas sākumā, turklāt nosacījumi nebija tik stingri kā I MFP programmai, jo pastāvēja finansiālā un attiecīgi politiskā sabrukuma risks. Līdzīgi, 2014. gada jūnijā Komisija izmaksāja 250 miljonus EUR jeb 70 % atbilstoši valsts veidošanas līgumam⁴⁰, atstājot 105 miljonus EUR (30 % no kopsummas) samērā diezgan daudzos nosacījumos balstītajai mainīgajai daļai (bija izvirzīti 8 nosacījumi un 29 rādītāji).

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

4. tabula

Ukraina: strauja summu izmaksāšana atbilstoši makrofinansiālās palīdzības programmai un valsts veidošanas līgumam 2014. un 2015. gadā (stāvoklis 2015. gada 31. decembrī)

Atbalsts	Programma (parakstīšanas gads)	Kopā	Izmaksāts	Izmaksāts	Atlikusi summa
			2014. gadā	2015. gadā	
Miljoni EUR					
Makrofinansiālās palīdzības aizdevumi	I MFP programma (2013. g.)	610	360	250	0
	II MFP programma (2014. g.)	1 000	1 000	–	0
	III MFP programma (2015. g.)	1 800	–	600	1 200
	MFP kopā	3 410	1 360	850	1 200
Budžeta atbalsts	Valsts veidošanas līgums (2014. g.)	355	250	0	105
Pavisam kopā		3 765	1 610	850	1 305

Avots: Eiropas Komisija.

ES palīdzības īstenošanas uzraudzība ir uzlabojusies

ES un dažādas starptautiskās organizācijas regulāri novērtēja stāvokli saistībā ar publisko finanšu pārvaldību un korupcijas apkarošanu Ukrainā

45

Visā revidētajā periodā dažādas ES un starptautiskās organizācijas/instrumenti novērtēja PFP⁴¹ un KA⁴² jomas Ukrainā. PFP joma un KA stāvoklis bija labi pārziņāts arī īstenoto projektu dēļ, un tas tika aplūkots arī ikgadējos ES delegācijas vadības ziņojumos (ārējo darbību uzraudzības ziņojumos). Plānojot ES palīdzību Ukrainai, ļoti svarīgi bija arī Eiropas kaimiņattiecību politikas progresa ziņojumi, kaut arī tajos budžeta pārredzamības jautājums skaidri aprakstīts tikai kopš 2015. gada.

Ir uzlabojies budžeta atbalsta uzraudzības satvars, bet nav sistemātiskas pieejas neatkarīgiem budžeta atbalsta novērtējumiem

46

2006. un 2011. gada publisko izdevumu un finansiālās pārskatatbildības (*PEFA*) ziņojumi bija nozīmīgs avots Komisijai, uz kura pamata tā sagatavoja pozitīvus PFP jomas novērtējumus. Novērtējumi bija pozitīvi, neskatoties uz Ukrainas viduvējiem *PEFA* rādītājiem⁴³ un dažām *PEFA* iezīmēm, proti, šos ziņojumus nesagatavo pietiekami bieži, lai uzraudzītu ES līdzekļu izmantošanu, un *PEFA* rādītāji pilnībā nepārklāj PFP prioritātes, kuras ir svarīgas ES politikā. Budžeta atbalsta vadlīnijās⁴⁴ *PEFA* joprojām norādīts kā ieteicamais augsta līmeņa PFP novērtēšanas instruments, bet kopš 2010. gada Komisija izmanto arī pati savu PFP gada ziņojumu, lai novērtētu gada progresu.

47

Kopš 2012. gada Komisija ir arī nostiprinājusi savu budžeta atbalsta uzraudzības satvaru, izveidojot vairākiem dienestiem kopīgo Budžeta atbalsta koordinācijas komiteju un ieviešot riska pārvaldības sistēmu.

- 41 Galvenie atsauces dokumenti PFP jomā bija: divi Ekonomikas un finanšu lietu ĢD darbības novērtējumi (2009. un 2014. g.), ES delegācijas ikgadējie PFP ziņojumi kopš 2010. gada, divi publisko izdevumu un finansiālās pārskatatbildības novērtējumi, kurus kopīgi sagatavoja Pasaules Banka un ES (2006. un 2011. g., sk. 46. punktu) un 2011. gadā publicētais *SIGMA* (atbalsts pārvaldības uzlabošanai) novērtējums.
- 42 Galvenie atsauces dokumenti korupcijas apkarošanas jomā bija: kopš 2011. gada sagatavotie progresa ziņojumi par Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plānu, ANO Narkotiku un noziedzības novēršanas biroja 2013. gada ziņojums, *GRECO* ziņojumi, Eiropas Padomes un ESAO ziņojumi, "*Transparency International*" pētījumi un Stambulas Pretkorupcijas rīcības plāns.
- 43 Abos minētajos *PEFA* ziņojumos spēcīgo (A un B) rādītāju attiecība pret viduvējiem un vājiem (C un D) rādītājiem bija apmēram 40 % pret 60 %, turklāt D proporcija 2011. gada ziņojumā palielinājās. Svarīgi jautājumi bija apmērs, kādā pastāv nepaziņotās valdības darbības, kopējā fiskālā riska pārraudzība no citu publiskā sektora struktūru puses, algu sarakstu kontroles efektivitāte un ārējā revīzija. Avots: Pasaules banka, 2012. g., "Ukraina: ziņojums par publiskās finanšu pārvaldības darbību". Vašingtona: Pasaules Banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>
- 44 2007. un 2012. gada budžeta atbalsta vadlīnijas.

48

Revidenti konstatēja, ka ES budžeta atbalstu Ukrainai sistemātiski neizvērtē. Katrai programmai Komisija finansēšanas nolīgumā var noteikt novērtēšanas satvaru. Komisija ielānoja starpposma novērtējumus tikai trijām nozaru budžeta atbalsta programmām Ukrainā: I enerģētikas programmai un programmām "Ergoefektivitāte" un "Robežu pārvaldība". Nekad tā arī netika sagatavots galīgais *ex post* novērtējums, bet Ukrainā veikto vispārējā budžeta atbalsta darbību novērtējumu beidzot pabeidza 2014. gadā⁴⁵.

45 IBF International Consulting "Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report" ["Novērtēšana un budžeta atbalsta darbības Ukrainā, galīgais novērtējuma ziņojums"], 2014. g. septembris.

Kad Komisija atlika ES palīdzības maksājumus, tika raitāk risinātas publisko finanšu pārvaldības prioritātes

49

Krasā budžeta atbalsta maksājumu pārtraukšana bija efektīvs līdzeklis, kā veicināt ES prioritāšu risināšanu PFP jomā. Komisija to izmantoja divas reizes 2011. gadā. Arī 2014. un 2015. gadā makrofinansilās palīdzības izmaksājumu atlikšana palīdzēja nodrošināt to, ka kārtīgi tika izpildīti vairāki programmā izvirzītie nosacījumi (sk. **3. izcēlumu**).

Piemēri par maksājumu apturēšanu nolūkā veicināt reformas

- 2011. gada februārī tika apturēti maksājumi saskaņā ar visām budžeta atbalsta programmām, jo Ukraina atkāpās no 2010. gadā starptautiski atzītajām iepirkuma tiesībām. Maksājumus atsāka 2011. gada septembrī, t. i., tikai pēc tam, kad Ukrainas parlaments tā gada jūlijā bija pieņēmis publiskā iepirkuma likumu, kuru uzskatīja par saskanīgu ar labu starptautisku praksi.
- Tā kā ES un Ukrainas sadarbība nevirzījās uz priekšu un jau ilgu laiku nebija izstrādāta ticama PFP reformas stratēģija, 2011. gada decembrī apturēja visus tajā gadā pieprasītos budžeta atbalsta maksājumus. Apturētos budžeta atbalsta maksājumus (deviņas finansējuma daļas kopā par 87,9 miljoniem EUR) izmaksāja 2013. gada 27. novembrī pēc tam, kad bija oficiāli apstiprināta pieņemama PFP reformas stratēģija un rīcības plāns.
- Bija grūti saskatīt pietiekamu progresu saistībā ar nosacījumiem, kuri bija izvirzīti 2014. un 2015. gadā maksājamām MFP daļām. Komisija atlika I MFP programmas pēdējās daļas izmaksāšanu līdz 2015. gada aprīlim. Komisija atlika arī II MFP programmas otrās daļas izmaksāšanu līdz 2014. gada decembrim, kad bija iespējams noteikt, ka Ukrainas puse ir panākusi pietiekamu progresu.

ES palīdzības rezultāti joprojām ir trausli

Reformu ierobežotais progress un Ukrainas iestāžu nevēlēšanas veikt reformas negatīvi ietekmēja noteiktu PFP un KA nosacījumu izpildi un aizkavēja budžeta atbalsta īstenošanu

50

Lielākajā daļā revidētā perioda budžeta atbalsta programmu vispārējie un konkrētie PFP un KA nosacījumi netika pilnībā pildīti, kam par iemeslu bija Ukrainas iestāžu nevēlēšanās īstenot konkrētas pārvaldības reformas. Vairākos gadījumos pirmie izmaksājumi aizkavējās, galvenokārt tāpēc, ka nebija izpildīti vispārējie PFP nosacījumi (sk. 49. punktu). Izmaksājumu līmenis mainīgajām finansējuma daļām, kurām piemēro konkrētus PFP un KA nosacījumus, bija robežās no 67 % I enerģētikas programmai līdz 25 % programmām "Energoefektivitāte" un "Robežu pārvaldība". Programmās ar vairākām mainīgajām daļām laikā, kad izmaksāja otro daļu, parasti nosacījumi bija izpildīti mazākā mērā nekā pirmās daļas izmaksāšanas laikā, un arī tas liecina par reformu procesa inerces trūkumu.

51

Reformu tempu palēnina arī tas, ka Ukrainas iestādes ES izmaksātos nozaru budžeta atbalsta līdzekļus virza ar ārpusbudžeta fonda starpniecību. Budžeta atbalsta līdzekļus uzskata par ieņēmumiem Speciālajā fondā, un tos izmaksā saskaņā ar garu 11 posmu procedūru. I enerģētikas programmas pirmajai finansējuma daļai procedūras pabeigšanai bija vajadzīgi divi gadi. Šis fakts bija kritizēts gan I enerģētikas programmas starpposma novērtējumā, gan 2014. gada novērtējumā par budžeta atbalsta programmām Ukrainā, kurā norādīts, ka līdz 2014. gada vidum tikai apmēram puse izmaksāto budžeta atbalsta līdzekļu bija pārskaitīti budžeta izpildes darbībām.

Lielākā daļa makrofinansiālajai palīdzībai izvirzīto PFP nosacījumu bija novērtēti kā lielā mērā izpildīti, lai gan īstenošana bija nepilnīga

52

Novērtējot I un II MFP programmā aptverto publisko finanšu pārvaldības jomu, Komisija uzskatīja, ka puse nosacījumu bija lielā mērā izpildīti un tikai viens – neizpildīts. Taču, lai varētu izmaksāt līdzekļus, Komisija izmantoja tai paredzēto rīcības brīvību un pozitīvi novērtēja vairākus PFP nosacījumus, kaut arī praktiskajā īstenošanā bija nepilnības (sk. **4. izcēlumu**).

Piemēri par nepilnībām ar MFP saistīto publisko finanšu pārvaldības nosacījumu izpildē

I MFP programmas otrā daļa:

- 2. nosacījums: Lai gan sāka darboties Pretmonopola komiteja, tai bija neskaidrības par 2015. gada budžeta nodrošinājumu, un joprojām pastāv liels risks, ka resursi varētu būt pārāk ierobežoti.
- 4. nosacījums: Lai gan visiem valdības līmeņiem bija pieņemta iekšējās kontroles darbinieku mācību stratēģija, tai piemita nepilnības (nepietiekama detalizācijas pakāpe, vāja izstrāde, termiņu, informācijas par finansējumu un kvantitatīvu kritēriju trūkums un vāja sasaiste ar PFP jomas reformu). Nebija ieviesta iekšējās revīzijas sertificēšana.

II MFP programmas otrā daļa:

- 1. nosacījums: Lai gan liela daļa iepirkuma struktūru un līgumslēdzēju iestāžu savlaicīgi publicēja iepirkuma plānus, tie pārsvarā nebija pietiekami detalizēti. Turklāt pastāvēja šaubas par iepirkuma vajadzību saikni ar valsts budžetu, jo 2015. gada valsts budžetu pieņēma vēl (2014. gada 29. decembrī).

Ukrainas valdība sasniedza vairākus PFP mērķus likumdošanas aspektā, bet vēl jārisina daudzi ilgtermiņa jautājumi

53

Kopumā Komisija uzskata, ka 2013. gada PFP reformas stratēģija un rīcības plāns ir nozīmīgi PFP sasniegumi revidētajā periodā⁴⁶. Finanšu ministrija ir apliecinājusi, ka tai ir samērā stingra apņemšanās šo stratēģiju īstenot. Tomēr reformu ilgspēja un stratēģijas pamanāmība un arī turpmāks būtiskums ir tieši atkarīgs no Ukrainas neatslābstošas politiskās apņemšanās. **1. attēlā** ir dots pārskats par norisēm saistībā ar galvenajiem PFP aspektiem revidētajā periodā.

54

Kaut arī nebija pilnībā izpildīti nosacījumi, kas izvirzīti ES un citu līdzekļu devēju palīdzības saņemšanai, laikā no 2010. līdz 2012. gadam likumdevējs pieņēma vairākus lēmumus attiecībā uz PFP. Tomēr Ukrainas valdība nepievērsa vajadzīgo uzmanību to īstenošanai: attiecīgie valsts tiesību akti bija zemas kvalitātes, nebija piešķirts pietiekams finansējums un tika pieņemti pretrunīgi un regresīvi tiesību aktu grozījumi. Tāpēc tūlītēja īstenošana parasti nebija sekmīga. PFP reformas šajā laika posmā apgrūtināja arī tas, ka līdz 2013. gadam nebija strukturētas PFP reformas stratēģijas (sk. 34. punktu).

46 Pamatojoties uz sarunām ar Komisijas darbiniekiem un gada progresa ziņojumiem.

PFP attīstība Ukrainā 2010.–2015. gadā

PFP jomas	PFP attīstība 2010.–2013. g.		PFP attīstība 2014.–2015. g.
	Uzlabojumi	Problēmas/trūkumi	
Publiskais iepirkums	<ul style="list-style-type: none"> • 2010. un 2011. g. – jauni, samērā progresīvi tiesību akti iepirkuma jomā • 2010. g. – izveidota Pretmonopola komiteja 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretrunīgi un regresīvi tiesību aktu grozījumi, vajadzīga stingra ES ieviešana. • Pretmonopola komitejai trūkst finansiālo līdzekļu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jauns iepirkuma likums, samazināts izņēmumu skaits, liegta līgumslēgšanas tiesību piešķiršana bez konkurences. • Pretmonopola komiteja darbojas, bet tai ir vērā ņemami ierobežojumi un budžeta nedrošība.
Nodokļu administrēšana	<ul style="list-style-type: none"> • 2010. g. – jauns Nodokļu kodekss 	<ul style="list-style-type: none"> • Līdzekļu devēji un uzņēmēji norāda uz jaunā Nodokļa kodeksa slikto kvalitāti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nodokļu sistēmas jauna reforma. • Samazinājies nokavēti iekasēta PVN apjoms, bet saglabājas šā apjoma atkārtota pieauguma risks. • 2015. g. ieviesta PVN elektroniska iekasēšana.
Publiskā sektora iekšējā finanšu kontrole (PSIFK)	<ul style="list-style-type: none"> • 2008. g. – izstrādāts likumprojekts • 2011. g. – izstrādāts tiesiskais pamats PSIFK standartiem • 2012. g. – ētikas kodekss / metodoloģiskie ieteikumi • No 2012. g. – iekšējās revīzijas nodaļas ministrijās un citās valdības struktūrās 	<ul style="list-style-type: none"> • Atkārtoti atlikta PSIFK likuma īstenošana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Precizēti PSIFK noteikumi, bet tie pilnībā neatbilst Eiropas Savienības PSIFK standartiem. • Jauna mācību stratēģija par iekšējo kontroli un revīziju atbildīgiem darbiniekiem.
Ukrainas Grāmatvedības palāta		<ul style="list-style-type: none"> • 2010. g. – ievērojami sašaurināta UGP kompetences joma, izslēdzot ieņēmumus. 	<ul style="list-style-type: none"> • UGP kompetences jomā iekļauti ieņēmumi. • Ar jaunu UGP likumu šīs iestādes kompetences jomā iekļauti valsts uzņēmumu darījumi ar valsti. • Darbinieku skaits samazināts no 550 uz 386.
Budžeta pārredzamība			<ul style="list-style-type: none"> • Termiņu kavējumi un publiskās apspriešanas trūkums saistībā ar 2015. g. valsts budžetu.
Budžeta kodekss	<ul style="list-style-type: none"> • 2010. g. – jauns Budžeta kodekss 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiek uzskatīts, ka jaunajā kodeksā ir nepilnības. 	<ul style="list-style-type: none"> • Budžeta kodeksa grozījumi: uzsvars uz budžeta decentralizāciju. • 3 ārpusbudžeta sociālo fondu konsolidācija.

Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

55

2014. un 2015. gadā ar reformām veicās straujāk, galvenokārt pateicoties vairākiem likumdevēja papildu lēmumiem, kam sekoja acīmredzami uzlabojumi tādās jomās kā publiskā iepirkuma pārvaldība, ieņēmumu administrēšana un valsts budžeta procedūras. Piemēram, publiskā iepirkuma jomā, sākot no 2014. gada, tika samazināts izņēmumu skaits un bez konkurences piešķirtu publiskā iepirkuma līgumslēgšanas tiesību īpatsvars. Sadarbībā ar SVF Ukrainas valdība izstrādāja un sāka īstenot ieņēmumu administrēšanas reformas stratēģiju. Turklāt 2015. gadā tika veikti pirmie pasākumi saistībā ar pāreju uz rezultātos balstītu budžeta plānošanu un vidēja termiņa plānošanu.

56

Liels solis uz priekšu budžeta pārraudzības nodrošināšanā bija jaunā Ukrainas Grāmatvedības palātas (UGP, Ukrainas augstākā revīzijas iestāde) likuma pieņemšana. Likums stājās spēkā 2015. gada 9. augustā. Tika paplašināta UGP kompetences joma, lai būtu izpildīti ES, Pasaules Bankas un citu līdzekļu devēju izvirzītie nosacījumi. Paradoksālā kārtā jaunais UGP likums paredz arī samazināt organizācijas resursus⁴⁷.

57

Kaut arī kopš 2014. gada ir panākts progress, joprojām jārisina vairāki ilgtermiņa jautājumi: pastāv regresijas risks (piemēram, saistībā ar publiskā iepirkuma izņēmumiem un pārredzamību), Pretmonopola komitejai trūkst finansiālo līdzekļu, pastāv nokavēti iekasēta PVN pieauguma risks un ir nepilnības PSIFK pieejā.

Korupcijas apkarošana ievērojami uzlabojās tikai pēc Maidana revolūcijas, bet vēl vajadzīga pretkorupcijas satvara turpmāka konsolidācija un uzskatāmāki rezultāti

58

2. attēlā ir uzskaitīti revidētajā periodā veiktie galvenie ES pasākumi ar mērķi palīdzēt Ukrainai ieviest tiesisko un institucionālo pretkorupcijas satvaru.

47 Komisija pievērsa lielu uzmanību UGP resursu jautājumam sarunās ar Ukrainas iestādēm 2015. gada janvārī pirms lēmuma par I MFP programmas trešās daļas izmaksāšanu. UGP likumprojektā bija ierosināts samazināt darbinieku skaitu, nosakot maksimālo skaitu (lielākais 250 darbinieku). Šo maksimālo skaitu ievērojami palielināja (salīdzinājumā ar sākotnējo likumprojektu) līdz 386 darbiniekiem UGP likuma galīgajā redakcijā, jo lēmuma pieņemšanā iesaistījās Komisija, kura tolaik izskatīja MFP nosacījumu izpildi.

Galvenie pretkorupcijas pasākumi Ukrainā 2006.–2015. gadā

	ES pasākumi	Likumdevēja lēmumi un iestāžu izmaiņas	Piezīmes
2015. g. 2014. g.	<ul style="list-style-type: none"> • II un III MFP programmas nosacījumi • Valsts veidošanas līgums • ES padomdevēja misija civilās drošības sektora reformai Ukrainā • Ukrainas atbalsta grupas palīdzība Tieslietu ministrijai • Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plāna izpildes turpināšana 	<ul style="list-style-type: none"> • Izveidota Specializētā pretkorupcijas prokuratūra (2015. g. novembris). • Pieņemti likumi, kas nostiprina līdzekļu piedziņas tiesisko pamatu (2015. g. novembris). • Likumi par politiskās korupcijas novēršanu un apkarošanu un par politisko partiju finansēšanu (2015. g. oktobris). • Koordinācijas struktūra: Pretkorupcijas politikas valsts padome (2014. g. oktobris). • Pretkorupcijas tiesību aktu kopums (2014. g. oktobris): 1) pieņemta 2014.–2017. gada pretkorupcijas stratēģija, 2) izveidots Ukrainas valsts pretkorupcijas birojs un 3) izveidota Valsts korupcijas novēršanas aģentūra. • Korupcijas krimināllikums (2014. g. jūnijs). 	<ul style="list-style-type: none"> • Valdība deviņus mēnešus bloķēja korupcijas novēršanas likumu. • Rezultāti saskanēja ar KA prioritātēm 2015. gada Asociācijas darba kārtībā. • Ilgtermiņa ietekme būs atkarīga no patiesas tiesībsardzības.
2013. g.2012. g.	<ul style="list-style-type: none"> • Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plāna izpildes turpināšana 	<ul style="list-style-type: none"> • Vairāki tiesību aktu grozījumi, piemēram, attiecībā uz noziedzīgiem koruptīviem nodarījumiem un korupcijas ieguvumu konfiskāciju. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zināms progress KA saskaņošanā ar starptautiskajiem standartiem.
2011. g.	<ul style="list-style-type: none"> • Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plāns • Budžeta atbalsta programma valsts pārvaldes reformai 	<ul style="list-style-type: none"> • 2011. g. aprīlī pieņemts pretkorupcijas likums (daļēji aizstāj 2010. g. decembrī atsaukto pretkorupcijas tiesību aktu kopumu). • Nav īstenota budžeta atbalsta programma valsts pārvaldes reformai, jo prasītais ierēdniecības likums neatbilst ES pamatprincipiem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretkorupcijas likumi pilnībā neatbilst starptautiskajiem standartiem. • 2013. gadā atcelta budžeta atbalsta programma.
2010. g.	<ul style="list-style-type: none"> • I MFP programmas nosacījumi • Projekta "Atbalsts tieslietu nozares reformām" 5. komponente "Tiesu varas neatkarība" un 6. komponente "Korupcijas novēršana un apkarošana" • Robežu pārvaldības budžeta atbalsta programma 	<ul style="list-style-type: none"> • 2014.–2017. gada pretkorupcijas stratēģija. • Atbalsts Ukrainas Valsts pretkorupcijas biroja izveidei kopš 2014. gada • Robežu pārvaldības programmai neapmierinoši rezultāti (nav uzskatāmi samazināta korupcija leņģēmumu un nodokļu ministrijā). 	<p>lekavēta īstenošana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I MFP programma sāka 2014. g.; • tieslietu nozares reformu atbalsta projekts sākts 2013. g.
2009.–2006. g.	<ul style="list-style-type: none"> • 2006. g. – TACIS projekts pret korupciju 	<p>Rezultāti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • izveidots stratēģiskais un institucionālais satvars cīņai pret korupciju; • nostiprināta korupcijas novēršanas spēja; • nostiprināta pretkorupcijas likumdošana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maza ietekme, jo 2010. g. decembrī jaunais parlaments atceļ jau pieņemto pretkorupcijas tiesību aktu kopumu.

Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

59

Korupcijas apkarošana tika apspriesta ES un Ukrainas dialoga procesā (sk. 35.–37. punktu), bet līdz 2010. gadam to reti iekļāva palīdzības programmās. Pārāk ambiciozajam⁴⁸ 2006. gada *TACIS* (tehniskā palīdzība Neatkarīgo Valstu Sadraudzībai un Gruzijai) pretkorupcijas projektam Ukrainā, kuru uzsāka īstenot pēc oranžās revolūcijas, bija maza ietekme, jo politisku iemeslu dēļ 2010. gada decembrī Ukrainas parlaments atcēla pirmo 2009. gadā pieņemto pretkorupcijas tiesību aktu kopumu⁴⁹.

60

Sākot no 2011. gada, ES stingrāk uzstāja uz likumdošanas reformām, iekļaujot sasniedzamos atskaites punktus Ukrainai 2010. gada decembrī piedāvātajā Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plānā. 2011. gada aprīlī pieņemtie pretkorupcijas tiesību akti un 2012. un 2013. gadā pieņemtie tiesību aktu grozījumi bija pozitīvi pasākumi, jo ar tiem Ukrainas pretkorupcijas likumi tika saskaņoti ar Komisijas un GRECO ieteikumiem, tomēr, lai gan 2013. gadā bija sasniegts ievērojams progress, pretkorupcijas satvara izveides pabeigšanai bija vajadzīgi vēl turpmāki uzlabojumi⁵⁰. Īpaši, Komisija vērsa uzmanību uz Ukrainas likumdošanas procesa zemo kvalitāti un faktu, ka reformām trūka visaptverošas stratēģiskas pieejas⁵¹. Pretkorupcijas iestādes, kuras bija izveidotas līdz 2014. gadam, t. i., Valsts pretkorupcijas komiteja un Valdības pārstāvis pretkorupcijas politikas jautājumos, nedarbojās un nespēja pienācīgi pildīt savu mandātu.

61

2014. gadā Ukrainas valdība sāka cieši sadarboties ar pilsonisko sadarbību saistībā ar pretkorupcijas likumdošanu. 2014. un 2015. gadā tika pieņemti svarīgi likumi. Progress likumdošanas un iestāžu darbības uzlabošanas jomās turpinājās 2015. gada decembrī⁵². Par progresu liecināja arī jaunu iestāžu izveide 2014. un 2015. gadā, proti, tika izveidots Ukrainas Pretkorupcijas birojs (UPB)⁵³, Specializētā pretkorupcijas prokuratūra, kura atbild par UPB veiktās izmeklēšanas pārraudzību, Valsts korupcijas novēršanas aģentūra un Valsts pretkorupcijas politikas padome.

62

2015. gadā Komisija un ESAO uzskatīja, ka Ukrainas pretkorupcijas satvars bija cieši saskaņots ar starptautiskajiem standartiem un ES kritērijiem. Tajā pašā laikā, lai ieviestais satvars būtu efektīvs, vēl bija jāsasniedz arī vairāki citi rezultāti, tostarp⁵⁴

- jāpiešķir pietiekami budžeta resursi, lai nodrošinātu pretkorupcijas iestāžu pienācīgu darbību un pretkorupcijas stratēģijas un ar to saistītā rīcības plāna īstenošanu;

- 48 Pamatojoties uz uzraudzības ziņojumiem.
- 49 ESAO "Anti-corruption reforms in Ukraine" ["Pretkorupcijas reformas Ukrainā"], Stambulas pretkorupcijas rīcības plāna uzraudzība, 2015. g. marts, 17. lpp. Pirmajā pretkorupcijas tiesību aktu kopumā bija šādi likumi: 1) Likums par korupcijas novēršanas un apkarošanas principiem, 2) Likums par juridisko personu atbildību par koruptīviem nodarījumiem un 3) Likums par dažu Ukrainas tiesību aktu grozījumiem saistībā ar atbildību par koruptīviem nodarījumiem.
- 50 "Trešais ziņojums par to, kā Ukraina īsteno Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plānu", COM(2013) 809 final, 15.11.2013., 11. lpp.
- 51 Turpat, 14. lpp.
- 52 "Sestais progressa ziņojums par to, kā Ukraina īsteno Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plānu", SWD(2015) 705 final, 18.12.2015., 6. lpp.
- 53 UPB ir aģentūra, kura izmeklē augstu amatpersonu korupciju, kā arī korupciju, kas saistīta ar ievērojama apjoma kukuļdošanu, pat ja tajā nav iesaistītas augsta ranga amatpersonas. UPB oficiāli ir tiesībaizsardzības iestāde, kas nav pakļauta valdības kontrolei.
- 54 SWD(2015) 705 final un ESAO "Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan" ["Stambulas Pretkorupcijas rīcības plāna uzraudzība"], progressa ziņojums, 2015. g. 7.–9. oktobris.

- jāturpina uzlabot tiesiskas pamats, lai nodrošinātu Specializētās pretkorupcijas prokuratūras pilnīgu neatkarību un godprātību;
- jāuzlabo tiesību akti attiecībā uz Valsts līdzekļu piedziņas biroju un Līdzekļu pārvaldības biroju;
- jāprecizē un jākoordinē konkrēti pretkorupcijas uzdevumi, kuri jāveic tādām iestādēm kā Ukrainas Drošības dienestam un Ukrainas Grāmatvedības palātai;
- Valsts pretkorupcijas politikas padomei jāveic efektīva uzraudzība un koordinācija.

63

Līdztekus piemērotu struktūru izveidei svarīgas problēmas ir arī patiesa tiesībsardzība un neatkarība tiesiskuma jomā. 2015. gada beigās, lai gan pēc Maidana izveidotā valdība bija pasludinājusi politisko gribu cīnīties pret korupciju, vēl nebija pārliecinošu liecību par izmeklēšanu un sankcijām augsta līmeņa korupcijas gadījumos. Eksperti norādīja, ka krāpšanas apkarošana Ukrainā nevirzījās uz priekšu, jo tiesībsardzības iestādes nebija pietiekami neatkarīgas no valdības un oligarhi ietekmēja politiskās partijas⁵⁵. Ukrainas vājais sniegums augsta līmeņa korupcijas apkarošanā apdraud starptautisko glābšanas pasākumu kopumu⁵⁶.

55 Sk., piemēram, 2015. gada novērtējumu par godprātības nodrošināšanas sistēmu publiskajā sektorā, *Transparency International*, 2015. g., kas izstrādāts kā daļa no ES finansētā projekta "Novērtējums par godprātības nodrošināšanas sistēmu publiskajā sektorā Eiropas kaimiņattiecību austrumu reģionā".

56 Sk., piemēram, Starptautiskā Valūtas fonda direktores *Christine Lagarde* paziņojumu, preses relize nr. 16/50, 2016. g. 10. februāris.

II daļa. Cik efektīva bija ES palīdzība ar mērķi uzlabot gāzes nozares pārvaldību un ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu

64

Revīzijas palāta pārbaudīja, vai ES un Ukrainas dialogā tika efektīvi risināti gāzes un energoefektivitātes jautājumi, vai bija pienācīga izstrādāta un uzraudzīta ES palīdzība ar mērķi uzlabot gāzes nozares pārvaldību un ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu un vai šai palīdzībai bija uzskatāmi un ilgtspējīgi rezultāti. Revidenti novērtēja gāzes nozares pārvaldības aspektus sastatījumā ar ES mērķiem attīstīt pārredzamu un nediskriminējošu gāzes tirgu, kurā darbojas pienācīga konkurence un kurš saskan ar ES noteikumiem un standartiem⁵⁷. Tika novērtēti tādi aspekti kā patērētāju informēšana un aizsardzība, cenu pārredzamība, komunālo pakalpojumu uzņēmumu pārskatatbildība, pārredzami ziņojumi par gāzes tirgu un energoefektivitātes veicināšana. Galvenie dokumentārie pierādījumi, kurus revidenti izmantoja konstatējumu formulēšanai un kuri tika apspriesti ar revidētajām vienībām, bija ES un Ukrainas kopīgie ziņojumi par to, kā tiek īstenots Saprašanās memorands par sadarbību enerģētikas jomā, Padomes secinājumi, ES Parlamenta ziņojumi, Komisijas stratēģijas un plānošanas dokumenti un Komisijas vadības ziņojumi. Revidenti izmantoja arī ārēju avotu ziņojumus, tostarp ziņojumus, ko sagatavojusi Starptautiskā Enerģētikas aģentūra, Oksfordas Enerģētikas pētījumu institūts, Pasaules Banka, SVF un pilsoniskās sabiedrības organizācijas.

Vēl nesen ES un Ukrainas dialogam traucēja nekonsekventa apņemšanās un pieeja

Dialogs par gāzes nozari bija plašaptverošs, bet tā efektivitāte bija ierobežota

65

Saprašanās memorandā par sadarbību enerģētikas jomā, ko ES un Ukraina parakstīja 2005. gadā, ir noteikti attīstības virzieni un aplūkoti galvenie enerģētikas jautājumi⁵⁸ Ukrainā. Revīzijas palāta par būtisku sasniegumu uzskata to, ka Ukraina 2011. gada februārī parakstīja Enerģētikas kopienas līgumu⁵⁹. Turklāt kopš 2014. gada tā ir veikusi pasākumus ar mērķi pildīt saskaņā ar minēto Līgumu uzņemtās saistības, īpaši, ieviešot trešo ES tiesību aktu kopumu enerģētikas jomā⁶⁰, kas ir ļoti svarīga prioritāte ES un Ukrainas enerģētikas jomas sadarbībā.

- 57 Pamatojoties uz Asociācijas nolīguma V daļas I nodaļu.
- 58 Tostarp tādi gāzes nozares jautājumi kā cenu reformas, sociālās drošības tīkli, energoefektivitāte, piegādes dažādošana un infrastruktūras modernizācija.
- 59 Enerģētikas kopienas līgums stājās spēkā 2006. gadā. Līgumslēdzējas puses apņemas liberalizēt savu enerģētikas tirgu un ieviest svarīgus ES tiesību aktus attiecībā uz elektrību, gāzi, vidi un atjaunojamo enerģiju.
- 60 ES enerģētikas tirgus tiesību aktu jaunākā kārta, kas nodēvēta par trešo tiesību aktu kopumu, Eiropas Savienībā stājās spēkā 2009. gadā, un šā tiesību aktu kopuma mērķis ir uzlabot iekšējā enerģētikas tirgus darbību un risināt strukturālas problēmas.

66

Līdz 2014. gadam augsta līmeņa ES un Ukrainas dialogam par sadarbību enerģētikas jomā bija ierobežota efektivitāte gāzes nozares pārstrukturizācijas aspektā, jo Ukrainas partneri neizrādīja patiesu apņemšanos. Laikā no 2007. līdz 2015. gadam ik pa laikam apsprieda vienus un tos pašus svarīgos jautājumus, un gāzes tranzīta sistēmas modernizācijas progress bija ierobežots. Laikā no 2007. līdz 2013. gadam Komisijai nesekmējās ar centieniem tuvināt Ukrainas enerģijas cenas ekonomiski pamatotam līmenim vai samazināt uzņēmuma "Naftogaz" deficītu. Jāatzīst gan arī, ka Komisijai izdevās novērst apjomīgus gāzes piegādes pārrāvumus 2014. un 2015. gadā, lai gan tolaik bija krīze Ukrainas un Krievijas attiecībās (sk. 68. punktu).

Dialogu par gāzes nozari negatīvi ietekmēja ES ieinteresēto personu atšķirīgie viedokļi un Ukrainas nestabilā apņemšanās

67

Dalībvalstīm bija atšķirīgi viedokļi, kuri nereti atšķīrās no pašas Komisijas viedokļa, par prioritātēm, kas izvirzāmas attiecībā uz ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu, un vajadzību pēc steidzamas rīcības. Lai gan Komisija centās to novērst, neizdevās pieņemt vienotu nostāju. Augsta līmeņa ES paziņojumos bija skaidri norādīts uz Ukrainas gāzes tranzīta stratēģisko nozīmi. Tajā pašā laikā netika skaidri norādīts, kā trauslais ekonomikas un finanšu stāvoklis kā valstī, tā valsts enerģētikas uzņēmumā "Naftogaz", turklāt vēl sistēmiskā korupcija gāzes nozarē, varētu ietekmēt Ukrainas kā gāzes tranzīta valsts uzticamību.

68

Gāzes tranzīts caur Ukrainu ir ārkārtīgi svarīgs piegādes drošībai Eiropas vidienē, dienvidos un austrumos, un tam ir arī nozīmīgas ekonomiskās, finansiālās un sociālās sekas pašā Ukrainā. 2014. gadā ES ātri reaģēja, kad "Gazprom" pārtrauca gāzes piegādi Ukrainai un Ukrainas gāzes tranzīta drošība bija potenciāli apdraudēta: ES piedāvāja alternatīvus risinājumus gāzes piegādei Ukrainai, veicinot reverso plūsmu un atbalstot jaunus savienojumus, lai nodrošinātu tranzīta turpināšanu.

69

Tā kā nemitīgi trūka pietiekami stabilas Ukrainas enerģētikas stratēģijas (izņemot Ukrainas kā gāzes tranzītvalsts lomu) un svārstījās politiskā griba, Komisijai vēl grūtāk nācās pieņemt konsekventu nostāju ES un Ukrainas dialogā par gāzes nozari, ņemot vērā sarežģīto ģeopolitisko vidi.

Sākumā nosacījumi ES palīdzības saņemšanai bija ļoti plaši

70

Daži nosacījumi, kuri bija iekļauti 2007. gada I enerģētikas budžeta atbalsta programmā, nebija pietiekami precīzi, tāpēc nebija iespējams izvairīties no interpretācijas konfliktiem ar Ukrainas iestādēm⁶¹. Ņemot vērā šo precizitātes trūkumu un faktu,

ka programmas novērtējumam bija iespējami tikai trīs kritēriju izpildes līmeņi (0-50-100 %), Komisijai reizēm savu novērtējumu nācās pielāgot⁶². Turklāt plaši definēti bija arī daudzi enerģētikas jomas nosacījumi, par kuriem attiecībā uz I MFP programmu vienotās Komisija un Ukrainas iestādes, jo bija jāņem vērā steidzami makroekonomiskie un politiskie apsvērumi⁶³.

Līdz 2014. gadam trūka kvalitatīvu datu ES palīdzības organizēšanai

71

Pamatotai un pierādījumos balstītai lēmumu pieņemšanai būtiski svarīgi ir lietošanai gatavi un ticami dati, pat sarežģītos apstākļos. Līdz 2014. gadam tādu datu pieejamība, kuri būtu gatavi lietošanai un ticami, bija problemātiska, piemēram attiecībā uz šādiem datiem:

- ik dienas caur Ukrainu tranzītā pārvadātās gāzes plūsmas,
- regulāri dati par Ukrainas faktiski iekasētajām gāzes tranzīta maksām⁶⁴,
- visaptveroša apkopojošā statistika par faktiskajiem gāzes un apkures tarifu pieaugumiem.

2014. gadā bija vērojami zināmi uzlabojumi attiecībā uz Komisijas piekļuvi datiem par gāzes tranzītu caur Ukrainu, un kopš 2015. gada Ukrainas pārvades sistēmas operators tiešsaistē sniedz informāciju par kārtējās dienas gāzes tranzīta plūsmām.

72

Kopīgie ES un Ukrainas gada progresu ziņojumi par to, kā tiek īstenots 2005. gada Saprašanās memorands par sadarbību enerģētikas jomā, bija noderīgs līdzeklis regulāram politiskajam dialogam par svarīgām enerģētikas problēmām. Tomēr revidenti konstatēja, ka šie ziņojumi nebija pietiekami būtiski un pilnībā neatspoguļoja Komisijas perspektīvu.

Līdz 2014. gadam ES palīdzība tikai ierobežotā mēra ietekmēja gāzes nozari

73

Līdz 2015. gada sākumam ar ES palīdzību neizdevās sekmīgi panākt lielas pārmaiņas Ukrainas gāzes nozarē⁶⁵, bet kopš tā laika ir sasniegti svarīgi atskaites punkti / panākts progress (sk. arī **3. attēlu**).

- 61 Sk., piemēram, nosacījumu "Nedrīkst palielināties kvazifiskālais deficīts enerģētikas nozarē salīdzinājumā ar 2006. gadu". Komisija un Ukrainas partneri šo nosacījumu interpretēja dažādi un attiecīgi ierosināja to novērtēt kā sasniegtu par 0% vai 100%.
- 62 Piemēram, 6. rādītājs (Galīgā vienošanās ar starptautiskajām finanšu iestādēm par prioritāru infrastruktūras projektu finansēšanas nolūkiem), 5.3. rādītājs (Gāzes metroloģijas līnijas darbības uzsākšana Bojarkas Reģionālajā metroloģijas centrā) un 8. rādītājs (eksperimentālās starptautiskās gāzes mērīšanas stacijas projektēšana un būvniecība Ukrainas gāzes tranzīta sistēmas ieplūšanas punktā).
- 63 Piemēri: "ievērojami palielināt "Naftogaz" kopējo gāzes savākšanas īpatsvaru", "panākt ievērojamu progresu, pildot Ukrainas saistības saskaņā ar Enerģētikas kopienas līgumu", "panākt ievērojamu progresu, lai tiktu sasniegti *EIT* (ieguves rūpniecības pārredzamības iniciatīva) standarti", "mērķtiecīgi nostiprināt sociālās drošības tīklu" un "ievērojami izvērst individuālo gāzes skaitītāju izmantošanu".
- 64 Iekasētās maksas var aprēķināt, bet tikai teorētiski, izmantojot formulu un gāzes tranzīta līgumu datus.
- 65 Tam par piemēru var minēt, ka tikai daļēji (par 59 %) tika izpildīti nosacījumi, kas bija saistīti ar ES enerģētikas nozares budžeta atbalstu (I enerģētikas programma un enerģētikas efektivitātes programma). Vairākos gadījumos Komisijai un Ukrainas iestādēm atšķīrās viedokļi par reālajiem izpildes rādītājiem.

Enerģētikas un gāzes nozares attīstība Ukrainā 2007.–2015. gadā

Jomas/apakšjomas		Notikumi 2007.–2013. gadā	Notikumi 2014. un 2015. gadā	Piezīmes
a) Gāzes nozares reforma	Gāzes nozares likums	<ul style="list-style-type: none"> Pakāpenisks progress, bet nav krasu pārmaiņu. Ukrainas pievienošanās Enerģētikas kopienas līgumam veicina Ukrainas labāku integrāciju ES enerģētikas tirgū. 	<ul style="list-style-type: none"> Pieņemts visaptverošs gāzes nozares reformas rīcības plāns (2015. g. marts), un 2015. gada aprīlī pieņemts Ukrainas gāzes nozares likums. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015. gads gāzes nozares reformai bija pozitīvs pagrieziena punkts. Pēc tam, kad 2015. gadā bija pieņemts gāzes nozares likums, sākās “Naftogaz” sadalīšana saskaņā ar ES trešo enerģētikas tiesību aktu kopumu.
	Gāzes un apkures cenas	<ul style="list-style-type: none"> Nepietiekams palielinājums laikā no 2007. līdz 2013. gadam (neievērojot ES un SVF prasības). Nav samazināts “Naftogaz” deficīts. 	<ul style="list-style-type: none"> Ievērojami pieaug cenas par komunālajiem pakalpojumiem. 2015. gadā ievērojami samazinās “Naftogaz” deficīts. 	<ul style="list-style-type: none"> 2016. gada aprīlī vēl vairāk tiek palielinātas gāzes cenas. “Naftogaz” deficīts jāizbeidz līdz 2017. gadam.
	Sociālās drošības tīkls	<ul style="list-style-type: none"> Nesekmīgi centieni ieviest pamatotu sistēmu, ar kuru trūcīgākajiem iedzīvotājiem kompensēt enerģijas cenu pieaugumu. 	<ul style="list-style-type: none"> Uzlabota sociālo kompensāciju shēma, lai atsvērtu 2015. gada enerģijas cenu straujā pieauguma milzīgo apmēru. 	<ul style="list-style-type: none"> Kompensāciju shēmas pamatotība vēl jāpierāda praksē.
	Skaitītāju uzstādīšana visā gāzes piegādes ķēdē	<ul style="list-style-type: none"> Ievērojami progresējusi gāzes skaitītāju uzstādīšana mājāsaimniecībās. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015. gada gāzes nozares reformas rīcības plānā paredzēts uzlabot gāzes uzskaiti visā piegādes ķēdē. 	<ul style="list-style-type: none"> Līdz 2017. gada aprīlim jāuzstāda skaitītāji atlikušajās mājāsaimniecībās, kurās tas vēl nav izdarīts, un jāuzstāda vismaz viens apkures skaitītājs katrā ēkā.
b) Energoefektivitāte		<ul style="list-style-type: none"> Nav prioritāte Ukrainas enerģētikas reformas programmā, lai gan Komisija to centusies panākt. 	<ul style="list-style-type: none"> Pēdējā laikā panākta pozitīva virzība (jauni ES projekti un programmas ar ES atbalstu). 	<ul style="list-style-type: none"> Vairāk centieni šajā jomā kopš 2015. gada.
c) Gāzes tranzīta sistēmas modernizācija		<ul style="list-style-type: none"> ES palīdzība nav veicinājusi modernizāciju (Ukrainas partneri neizpildīja aizdevuma nosacījumus). 	<ul style="list-style-type: none"> 2016. gadā paredzēts uzsākt pirmos cauruļvada modernizācijas darbus (finansējumu daļēji garantē ES). 	<ul style="list-style-type: none"> “Gazprom” draud 2019. gadā apturēt Krievijas gāzes tranzītu caur Ukrainu.
d) Gāzes piegādes drošība caur Ukrainu		<ul style="list-style-type: none"> Krīzes stāvokļi 2005., 2006. un 2009. gadā. 	<ul style="list-style-type: none"> 2014. un 2015. gadā tiek piedzīvotas grūtības, bet gāzes tranzīts un piegāde saglabājas, pateicoties ES centieniem (savstarpēji savienojumi, reversās plūsmas un sarunas ar “Gazprom” un “Naftogaz”). 	<ul style="list-style-type: none"> Citu konkurējošu tranzīta projektu mērķis ir apiet Ukrainu. Uzlabojas gāzes nozares pārvaldība, un vērojama labāka integrācija ES enerģijas tirgū.

Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

- a) Gāzes nozares reforma: Lai gan ES centās palīdzēt, progress laikā no 2007. līdz 2013. gadam bija lēns. Tomēr, kopš 2014. gada gāzes nozares reforma ir atsākusies ar jaunu sparū, jo ir izpildīti ES un tās partneru izvirzītie palīdzības nosacījumi (sk. **5. izcēlumu**).

Notikumi gāzes nozarē kopš 2014. gada

- Tika pieņemts visaptverošs gāzes nozares reformas rīcības plāns, kurā paredzēti konkrēti, noteiktos termiņos izpildāmi pasākumi, kā arī jauns gāzes nozares likums.
- Lai gan ekonomiskās krīzes apstākļos un laikā, kad pieauga cenas Krievijas gāzei, netika pietiekami celtas cenas, 2015. gada sākumā mājsaimniecībām gāzes maksājumi pieauga par apmēram 300–600 %, savukārt centralizētajai siltumapgādei – par apmēram 70 %. Cenu pieaugums tiek prognozēts līdz 2017. gadam, kad tām vajadzētu sasniegt patieso tirgus līmeni. 2015. gadā ievērojami samazinājās “Naftogaz” deficīts, kuram vajadzētu izlīdzināties līdz 2017. gadam⁶⁶.
- 2015. gadā tika izvēsta līdz tam piemērotā sociālās kompensācijas shēma, lai palīdzētu trūcīgākajiem iedzīvotājiem tikt galā ar milzīgajiem enerģijas cenu pieaugumiem. Tomēr arī turpmāk vajadzīgi pakāpeniski uzlabojumi – vai reforma –, lai tiktu galā ar turpmāko cenu pieaugumu un sekmīgāk veicinātu energoefektivitāti.
- 2015. gada gāzes nozares reformas rīcības plānā paredzēts uzlabot gāzes uzskaiti visā piegādes ķēdē.

66 SVF mērķis.

- b) Energoefektivitāte: Ukrainas iestādes enerģētikas reformas programmā energoefektivitāti neuzskatīja par prioritāti, kaut arī tā diezgan daudz figurēja 2005. gada ES un Ukrainas Saprāšanās memorandā par sadarbību enerģētikas jomā. Kopš 2015. gada Ukrainas iestādes šim jautājumam ir pievērsušas lielāku uzmanību.
- c) Gāzes tranzīta sistēmas modernizācija: Kopš 2006. gada Komisija centās piesaistīt starptautisko finanšu iestāžu (SFI) finansējumu, saņemot aizdevumus gāzes tranzīta sistēmas modernizācijai. 2012. gadā Komisija finansēja priekšizpēti, kurā secināts, ka modernizācija izmaksātu 2,5–5,3 miljardus EUR atkarībā no gāzes plūsmu scenārijiem. EIB un ERAB varēja parakstīt pirmos SFI aizdevumu nolīgumus ar “Ukrtransgaz”⁶⁷ par 150 miljoniem EUR no katras SFI⁶⁸ tikai 2014. gada decembrī, kad tika uzskatīts, ka Ukraina sasniegusi pietiekamu progresu, proti, pildījusi dažus no galvenajiem 2009. gada Kopīgajā deklarācijā izvirzītajiem nosacījumiem. Būvdarbi sāksies 2016. gadā, un tos paredzēts pabeigt 2018. gadā, kad noslēgsies šā lielapjoma projekta (tranzīta gāzesvada Urengoja-Pomari-Užgoroda modernizācija) pirmais posms.

67 “Naftogaz” meitasuzņēmums, kas nodarbojas ar gāzes pārvadi un uzglabāšanu.

68 EIB aizdevumu sedz plaša ES garantija.

d) Gāzes piegādes drošība caur Ukrainu:

- i) Revidētajā posmā ES gāzes piegādes drošība caur Ukrainu joprojām bija pakļauta riskam, jo valstī valdīja politiskā, administratīvā un ekonomiskā nestabilitāte. Nestabilitāti pasliktināja 2005. un 2006., kā arī 2009. gada krīzes stāvokļi, un grūtības tika piedzīvotas arī 2014. un 2015. gadā. Turklāt nav skaidrības par to, vai ES valstis turpinās saņemt Ukrainas tranzīta gāzi, jo "Gazprom" draud 2019. gadā, kad beigsies pašreizējais "Gazprom" un "Naftogaz" līgums, pārtraukt transportēt Krievijas gāzi caur Ukrainu. Ir bijuši vai pašlaik tiek apsvērti centieni realizēt alternatīvus gāzes tranzīta projektus (piemēram, "Ziemeļu straume II", "Turcijas straume", "Dienviņu straume"), lai apietu Ukrainu. Tomēr ES mērķis ir saglabāt gāzes tranzītu caur Ukrainu.
- ii) Komisijai 2014. un 2015. gadā labi sekmējās ar gāzes tranzīta uzturēšanu, jo ievērojami tika nostiprināta ES un Ukrainas gāzes piegādes drošība, izmantojot starpsavienojumus un reversās plūsmas, kā arī piedaloties "Naftogaz" un "Gazprom" sarunās par tā dēvēto 2014. un 2015. gada ziemas pasākumu kopumu. Ukrainas krātuves, kurām ir neatsverama nozīme, lai ar gāzi stabili apgādātu ES austrumdaļu, sekmīgi tika atkal uzpildītas atbilstoši 2015. un 2016. gada ziemas pasākumu kopumam, izmantojot uzņēmuma "Naftogaz" paša resursus, kā arī SFI aizdevumu mehānismu⁶⁹.
- iii) Viens no gāzes nozares reformas uzdevumiem ir uzlabot gāzes nozares pārvaldību, tādējādi mazinot ar Ukrainas gāzes tranzīta drošību saistīto pārvaldības riska elementu. Vēl viens sekmīgs Komisijas rezultāts bija tas, ka tika panākta Ukrainas pievienošanās Enerģētikas kopienas līgumam 2011. gadā. Šā līguma mērķis ir Ukrainu pilnīgāk integrēt ES enerģijas tirgū un tādā veidā veicināt Ukrainas gāzes nozares ilgtermiņa stabilizāciju.

⁶⁹ ERAB aizdod 300 miljonus ASV dolāru, ko sedz ar Ukrainas valsts garantiju, kā arī paredzēts Pasaules Bankas aizdevumu mehānisms apmērā līdz 520 miljoniem ASV dolāru, ko garantē EIB, tātad ES.

74

Pamatojoties uz mūsu revīzijas darbu, mēs secinām, ka kopumā ES palīdzība Ukrainai daļēji efektīvi ir veicinājusi Ukrainas pārveidošanu par labi pārvaldītu valsti revidētajās jomās, kuras bija: publisko finanšu pārvaldība, korupcijas apkarošana un gāzes nozares darbība.

Cik efektīva bija ES palīdzība Ukrainai ar mērķi uzlabot publisko finanšu pārvaldību un apkārt korupciju

75

ES palīdzība Ukrainai daļēji efektīvi ir veicinājusi publisko finanšu pārvaldības uzlabošanu un korupcijas apkarošanu.

76

Pārsvārā revidētajā periodā publisko finanšu pārvaldībai bija atvēlēta neliela vieta ES un Ukrainas dialogā, tomēr kopš 2011. gada ES ir uzstājīgāk pieprasījusi PFP reformas un palīdzējusi Ukrainai izstrādāt 2013. gada PFP reformas stratēģiju un rīcības plānu (sk. 31.–34. punktu). Krāpšanas apkarošana ir visu laiku bijusi ES un Ukrainas dialoga darba kārtībā. Tā pastiprinājās, kad 2011. gadā tika pieņemts Vīzu režīma liberalizācijas rīcības plāns, kā arī pēc Maidana notikumiem, kad uzlabojās sadarbība (sk. 35.–37. punktu).

1. ieteikums. Dialogā ar Ukrainu vairāk uzsvērt publisko finanšu pārvaldību

Lai saglabātu PFP reformas tempu, kas paātrinājās līdz ar 2013. gada PFP stratēģijas pieņemšanu, Komisijai un EĀDD jāpastiprina politikas dialogs attiecībā uz PFP jautājumiem. Komisijai arī jāizpēta iespēja uzsākt īpašu programmu, ar kuru nodrošināt PFP reformas pēc iespējas drīzāku un efektīvāku īstenošanu.

77

ES palīdzības koncepcija daļēji efektīvi veicināja uzlabojumus PFP un KA jomās. Komisija pieminēja vajadzību nostiprināt PFP un KA, izstrādājot Ukrainai paredzētās budžeta atbalsta un makrofinansiālās palīdzības programmas, lai gan reizēm netika izvirzīti precīzi nosacījumus vai metodes, ar kurām novērtēt nosacījumu izpildi (sk. 38.–40. punktu). Lielākā daļa budžeta atbalsta programmu Ukrainā bija izstrādātas tā, ka bija paredzēts izmaksāt ievērojamu daļu piešķirtās summas programmas sākumā, tiklīdz bija izpildīti vispārējie nosacījumi. Šāda pieeja varētu vājināt stimulu īstenot reformas, no kuru īstenošanas ir atkarīgi turpmākie mazākie maksājumi. Lai risinātu kritisko stāvokli Ukrainā, Komisija 2014. gadā galveno uzmanību pievērsa palīdzības ātrai izmaksāšanai (sk. 41.–44. punktu).

2. ieteikums. Izstrādāt labākus finansiālās palīdzības saņemšanas nosacījumus un uzlabot finansiālās palīdzības izmaksāšanu

Komisijai jāizmanto Ukrainā gūtā pieredze, lai uzlabotu turpmāku palīdzības pasākumu izstrādi.

- a) Attiecībā uz budžeta atbalsta un makrofinansiālās palīdzības aizdevumu nosacījumiem skaidri jādefinē visi izvēlētie rādītāji, lai izvairītos no strīdiem novērtēšanas procesā.
- b) Turpmāk aizdevumu un dotāciju nosacījumiem jābūt savstarpēji papildinošiem un pastipriņošiem.
- c) Apspriežot un izvirzot nosacījumus, Komisijai cieši jāsadarbojas ar citiem līdzekļu devējiem, īpaši starptautiskajām finanšu iestādēm, lai vairāk stimulētu reformas.
- d) Programmās jāpanāk pamatots līdzsvars starp politisko sviru aspektiem un vajadzību ātri izmaksāt palīdzību. Turklāt attiecībā uz budžeta atbalstu, lai nodrošinātu nosacījumu izpildi, katrā finansējuma daļā pietiekami lielas summas ir jāsaista ar PFP un KA nosacījumu izpildi.

78

ES palīdzības īstenošanas uzraudzība revidētajā posmā bija lielākoties efektīva un uzlabojās. ES un starptautiskās organizācijas regulāri novērtē PFP un KA stāvokli Ukrainā, un kopš 2012. gada Komisija ir nostiprinājusi savu budžeta atbalsta uzraudzības satvaru. Tomēr budžeta atbalsta programmu novērtēšanai nav sistemātiskas pieejas (sk. 45.–48. punktu). Budžeta atbalsta maksājumu apturēšana 2011.–2013. gadā veicināja PFP prioritāšu risināšanu (sk. 49. punktu).

3. ieteikums. Pastiprināt ES palīdzības īstenošanas uzraudzību

Lai padziļinātu un paātrinātu PFP un KA reformas, Komisijai jāpastiprina dažu jomu uzraudzība un vairāk jāuzsver palīdzības saņēmēju atbildība.

- a) Jāsaskaņo Komisijas pieeja Ukrainā īstenoto budžeta atbalsta programmu novērtēšanai.
- b) Ņemot vērā rezultātus, ko devusi maksājumu apturēšana, Komisijai gadījumos, kad konstatēts neapmierinošs reformu progress, jāaptur budžeta atbalsta maksājumi.

79

ES palīdzība daļēji efektīvi deva uzskatāmus un ilgtspējīgus rezultātus PFP un KA jomās. Līdz 2014. gadam Ukrainas valdības apņemšanās īstenot reformu procesu bija ierobežota, tāpēc neizdevās pilnībā un laikus sasniegt rezultātus. Kaut arī kopš 2014. gada reformas notiek ar jaunu spar, līdz šim sasniegtie rezultāti joprojām ir trausli. Attiecībā uz makrofinansiālo palīdzību Komisija izmantoja tai doto rīcības brīvību un secināja, ka lielākā daļa PFP nosacījumu bija galvenokārt izpildīti, lai gan īstenošanā bija nepilnības (sk. 52. punktu). Attiecībā uz PFP un KA lielākā daļa sasniegto rezultātu ir likumdošanas un institucionālas izmaiņas (sk. 53.–63. punktu). Krāpšanas apkarošanas politikas efektīvas īstenošanas rezultāti vēl jāgaida.

4. ieteikums. Vairāk uzsvērt reformu īstenošanas efektivitāti un ilgtspēju

Papildus likumdošanas izmaiņu veicināšanai Komisijai sadarbībā ar pilsoniskās sabiedrības organizācijām jāpadara turpmāka ES palīdzība atkarīga no svarīgu PFP un KA reformu īstenošanas. Tas īpaši attiecas uz PFP reformas stratēģiju un rīcības plānu, kā arī uz neatkarīgu korupciju apkarojošo operatīvo struktūru finansiālo ilgtspēju. Stingri jāizvērtē līdzekļu izmaksāšanas nosacījumi.

ES palīdzība ar mērķi uzlabot gāzes nozares pārvaldību un ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu

80

Kopumā ar ES palīdzību Ukrainai tika daļēji efektīvi uzlabota gāzes nozares pārvaldība un gāzes piegādes drošība caur Ukrainu.

81

ES un Ukrainas dialogu par enerģētikas jautājumiem vēl nesen nelabvēlīgi ietekmēja Ukrainas svārstīgā apņemšanās un ES ieinteresēto personu atšķirīgie viedokļi attiecībā uz ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu. Laikā no 2007. līdz 2015. gadam vairākkārt nācās risināt vienus un tos pašus svarīgos jautājumus (sk. 65.–69. punktu).

82

Sākotnēji pārskatītā koncepcija attiecībā uz ES palīdzību gāzes nozarē un gāzes piegādes drošību caur Ukrainu ietvēra dažus nosacījumus, kuri bija neskaidri un grūti novērtējami (sk. 70. punktu).

83

Līdz 2014. gadam ES palīdzības īstenošanas uzraudzībai trūka kvalitatīvu datu, un ES un Ukrainas kopīgie ziņojumi reizēm pilnībā nepaskaidroja grūtības gāzes nozarē (sk. 71. un 72. punktu).

84

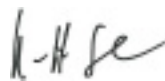
Līdz 2014. gadam ES palīdzība ierobežotā mērā ietekmēja Ukrainas gāzes nozares darbību un deva neviendabīgus rezultātus saistībā ar ES gāzes piegādes drošību caur Ukrainu. Kopš 2014. gada ir gūti svarīgi panākumi (sk. 73. punktu).

5. ieteikums. Veikt pasākumus ar mērķi uzlabot Ukrainai gāzes nozarē sniegtās ES palīdzības efektivitāti

Komisijai bez kavēšanās jāveic pasākumi, lai labāk uzraudzītu ES stratēģisko sadarbību ar Ukrainu gāzes nozarē un padarītu to efektīvāku. Īpaši, jāpievērš lielāka uzmanība datu vākšanai, pārbaudēm un analīzei. Komisijai sistemātiski jāievāc precīzāka un pārbaudāma informācija, pat grūtos apstākļos. Tas ir būtiski svarīgi labi pamatotai un pierādījumos balstītai lēmumu pieņemšanai.

Šo ziņojumu 2016. gada 8. novembra sēdē Luksemburgā pieņēma III apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Karel PINXTEN*.

Revīzijas palātas vārdā



priekšsēdētājs
Klaus-Heiner LEHNE

Revidētās programmas

1. tabula. Ukrainas budžeta atbalsta programmas 2007.–2015. gadā

	Piešķirts	Izmaksāts
	(miljoni EUR)	
Nozaru budžeta atbalsta programmas¹ (saisinājums, lēmuma pieņemšanas gads)	588	259
Atbalsts Ukrainas enerģētikas politikas īstenošanai (I enerģētikas programma, 2007. g.)	87	73
Atbalsts Ukrainas energoefektivitātes un atjaunojamo enerģijas avotu stratēģijas īstenošanai (Energoefektivitātes programma, 2008. g.)	70	52
Savstarpējās tirdzniecības veicināšana, novēršot tehniskās barjeras Ukrainas un ES tirdzniecībā (Tirdzniecības programma, 2008. g.)	45	29
Atbalsts Ukrainas vides stratēģijas īstenošanai (Vides programma, 2009. g.)	35	24
Atbalsts Ukrainas transporta stratēģijas īstenošanai (Transporta programma, 2009. g.)	65	27
Atbalsts Ukrainas robežu pārvaldības politikai (Robežu pārvaldības programma, 2010. g.)	66	49
Papildu atbalsts Ukrainas enerģētikas stratēģijas īstenošanai (II enerģētikas programma, 2012. g.)	45	5
Nozares politikas atbalsta programma – Atbalsts Ukrainas reģionālajai politikai (Reģionālā programma, 2013. g.)	55	0
Atbalsts Ukrainas administratīvā un tiesiskā pamata un ierēdniecības reformai (2011. g.)	70	atcelts
Budžeta atbalsts Ukrainas reģionālās attīstības politikai (2012. g.)	50	atcelts
Valsts veidošanas līgums²	355	250

1 Summā iekļauta papildu atbalsta komponente (tehniskā palīdzība, revīzija, programmas pārskatīšana un izvērtēšana).

2 No 355 miljoniem EUR valsts veidošanas līgumam atvēlētās summas 232 miljoni EUR bija jauni līdzekļi, bet 123 miljoni EUR tika apgūti no 2013. gada rīcības programmas piešķirumiem (t. i., no divām jaunām nozaru politikas atbalsta programmām (tirdzniecības barjeru likvidēšana un Ukrainas vides stratēģijas īstenošana) (55 miljoni EUR), kā arī 13 miljoni EUR no budžeta palielinājuma, kas sākotnēji bija paredzēts vides nozarei).

Avots: CRIS 31.12.2015.

2. tabula. Pārskats par Ukrainai sniegto ES makrofinansiālo palīdzību 2007.–2015. gadā

Lēmuma gads	Revīzijā izmantotais saisinājums	Piešķirts	Izmaksāts
		(miljoni EUR)	
2002	I MFP programma	110	610
2010		500	
2014	II MFP programma	1 000	1 000
2015	III MFP programma	1 800	600
Kopā		3 410	2 210

Avots: Ekonomikas un finanšu lietu ģD, 31.12.2015.,

http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm.

3. tabula. Ukrainā revidētie projekti (revidētais laika posms: 2007.–2015. gads)

Nosaukums (līguma gads)	Piešķirts	Izmaksāts
	(miljoni EUR)	
Publisko finanšu pārvaldība (PFP)		
Mērķsadarbības projekts "Konkurences likuma un politikas piemērošanas nostiprināšana Ukrainā" (2007. g.)	1	0,9
Mērķsadarbības projekts "Palīdzība Ukrainas centrālajam kontroles un revīzijas birojam jaunās publiskā sektora iekšējās finanšu kontroles sistēmas ieviešanā" (2007. g.)	1,1	1,1
Ukrainas konkurences un publiskā iepirkuma sistēmu saskaņošana ar ES standartiem (2008. g.)	4,4	4,4
Ukrainas Nacionālās bankas potenciāla nostiprināšana, tuvinoties ES standartiem attiecībā uz centrālo banku darbību (2009. g.)	1,1	0,6
Atbalsts Ukrainas Finanšu ministrijai valsts parāda pārvaldības un budžeta prognozēšanas jomās (2010. g.)	1,7	1,5
Dokumentācijas izstrāde mērķsadarbības projektam "Nebanku finanšu iestāžu riskā balstīta pārraudzība" (2011. g.)	0,1	0,1
IT aprīkojuma piegāde, lai integrētu Ukrainas pretmonopola komitejas reģionālo tīklu (atbalsts ES un Ukrainas 2006. gada rīcības plānā paredzētajam projektam "Ukrainas konkurences un publiskā iepirkuma sistēmu saskaņošana ar ES standartiem") (2010. g.)	0,2	0,2
Projekta "Ukrainas konkurences un publiskā iepirkuma sistēmu saskaņošana ar ES standartiem" līguma (147–509) pagarināšana (2011. g.)	1,1	1,1
Trīs mērķsadarbības projektu izstrāde publisko finanšu pārvaldības jomā (2013. g.)	0,1	0,1
Ukrainas konkurences un publiskā iepirkuma sistēmu saskaņošana ar ES standartiem (2013. g.)	4	2,7
Cik izmaksā valsts: valsts budžeta veidošanas procesa publiskās uzraudzības veicināšana (2013. g.)	0,3	0,2
Pilsoniskā sabiedrība un plašsaziņas līdzekļi par pārredzamiem vietējiem budžetiem (2013. g.)	0,3	0,1
Sistēmas "Atklātais budžets" izveide un īstenošana ar mērķi uzraudzīt publisko līdzekļu izmantošanu (2013. g.)	0,3	0,2
Tradicionālo un netradicionālo ogļūdeņražu izstrādes resursu un finanšu plūsmas neatkarīga uzraudzība saskaņā ar kopražošanas nolīgumu (2013. g.)	0,2	0,2
PFP kopā	15,9	13,4
Korupcijas apkarošana (KA)		
Atbalsts labai pārvaldībai: projekts korupcijas apkarošanai Ukrainā (2006. g.)	1,5	1,4
Projekts tiesiskuma jomas reformu atbalstam Ukrainā (2013. g.)	8,6	2,4
KA kopā	10,1	3,8

Avots: CRIS 31.12.2015.

Kopsavilkums

III

Reaģējot uz dramatiskajiem notikumiem Ukrainā 2014. gada februāra beigās, kad 2014. gada 28. februārī tika gāzts Ukrainas bijušais prezidents Janukovičs un dažas dienas vēlāk Krievija nelikumīgi anektēja Krimu, bija nepieciešama krasa un izlēmīga rīcība, lai cik vien iespējams samazinātu traģiskās un negaidītās situācijas sekas.

Lai gan Komisijai tādējādi nebija pietiekami daudz laika, lai izstrādātu iepriekš noteiktu, ilgtermiņa stratēģiju pirms 2014. gada marta paziņojuma par nozīmīga atbalsta paketes piešķiršanu Ukrainai, uzreiz pēc tam sākās ilgtermiņa plānošanas darbs, un jau ir notikušas plašas diskusijas, tostarp iesaistot arī starptautiskos partnerus.

V

Komisija uzskata, ka, neraugoties uz to, ka ES atbalsts bija daļēji efektīvs, ar ES programmu palīdzību tika ierosinātas vai atbalstītas nozīmīgas strukturālās reformas gandrīz visās IV punktā minētajās jomās.

VI

Komisijai bija jāapspriež un jānovērtē makrofinansālās palīdzības un budžeta atbalsta nosacījumi ārkārtējā Ukrainas politikas, ekonomikas un finanšu situācijā.

Vairums budžeta atbalsta programmu ietver fiksētās daļas elementu, kas tiek izmaksāta programmas sākumā, ja ir izpildīti standarta vispārējie nosacījumi attiecībā uz budžeta atbalsta darbībām.

VII

Sadarbība ar Ukrainu enerģētikas nozarē pēdējo 10 gadu laikā balstījās uz 2005. gada Saprašanās memorandu par sadarbību enerģētikas jomā un galvenokārt bija vērsta uz to, lai nodrošinātu gāzes piegādes drošību uz Eiropu caur Ukrainas cauruļvadu sistēmu un ieviestu plašas reformas enerģētikas jomā. Tas bija arī galvenais mērķis 2009. gada marta Kopīgajā deklarācijā par Ukrainas gāzes tranzīta sistēmas modernizēšanu. 2009. gada gāzes krīze palielināja šīs iniciatīvas nozīmi un savlaicīgumu, neraugoties uz tās grūto īstenošanu, ko izraisīja valsts sarežģītā politiskā situācija un ģeopolitiskās spriedzes turpināšanās.

Panāktais progress ļāva EIB un ERAB 2014. gada decembrī parakstīt pirmo aizdevumu kopumu gāzes tranzīta sistēmas modernizēšanas vajadzībām. Centienus uzlabot gāzes nozares pārvaldību Ukrainā, kā arī piegādes kopējo drošību līdz 2014. gadam pasliktināja Ukrainas atkarība no Krievijas enerģijas piegādes. Kopš tā laika ir panākts un plaši atzīts ievērojams progress Ukrainas gāzes tirgus reformu īstenošanā.

Kopš 2015. gada marta tiek īstenots apjomīgs gāzes nozares reformu plāns. Papildus jaunajam gāzes likumam valdība 2016. gada jūlijā pieņēma plānu par *Naftogaz* nodalīšanu no pārvades sistēmas operatora, kas būtu jāīsteno līdz 2017. gadam.

Komisija kopā ar Enerģētikas kopienas sekretariātu un citiem partneriem turpinās uzstāt uz gāzes nozares reformu pabeigšanu, lai uzlabotu pārredzamību un nodrošinātu maksimāli konkurētspējīgus apstākļus, tostarp sekmējot jaunu tirgus dalībnieku piesaistīšanu un palielinot gāzes piegādes drošību un Ukrainas tranzīta sistēmas uzticamību.

Ievads

04

Kopš 2015. gada vidus Ukrainas ekonomika ir pieredzējusi ekonomikas stabilizācijas pazīmes pēc īpaši dziļās lejupslīdes, ko lielā mērā bija izraisījusi zaudētā uzticība un ražošanas jaudas pasliktināšanās apvienojumā ar bruņoto konfliktu valsts austrumos. Stabilizācija atspoguļoja tādu faktorus kā efektīvi makroekonomikas politikas pasākumi, kas tika izmantoti ilgtermiņa nelīdzsvarotības problēmu risināšanai, un plaša mēroga starptautiskais finanšu un tehniskais atbalsts, kam bija būtiska nozīme uzticības krīzes mazināšanā.

Pēc ekonomikas sarukuma par 6,6 % 2014. gadā un par 9,9 % 2015. gadā paredzams, ka tās izaugsme atjaunosies 2016. gadā (prognozētais pieaugums ir 1–2 %) līdz ar patērētāju un investoru uzticības pakāpenisku uzlabošanos. IKP reālā izteiksmē palielinājās par 0,1 % 2016. gada 1. ceturksnī un par 1,3 % 2. ceturksnī.

08

Sakarā ar situāciju Ukrainā EKI palīdzība kopš 2014. gada patiešām tika sniegta ikgadēju "īpašu pasākumu" veidā. Tagad ir sākti sagatavošanās darbi, lai no 2018. gada atgrieztos pie parastās daudzgadu plānošanas vienotas atbalsta shēmas veidā.

13

Komisija piekrīt, ka Ukrainas iestāžu apņemšanās īstenot reformas ir ievērojami uzlabojusies kopš 2014. gada. Jo īpaši pašreizējā Ukrainas valsts pārvalde apliecina ciešu apņemšanos īstenot valsts pārvaldes reformu (VPR).

Komisija paļaujas uz to un aicina uzturēt reformas virzību. Turpinās darbs pie ES lielākās atbalsta programmas izstrādes šajā jomā, lai atbalstītu un uzturētu minēto apņemšanos īstenot reformu. Trešā MFP programma arī ietver svarīgas apņemšanās veikt VPR attiecībā uz likumdošanu un īstenošanas pasākumiem.

15

MFP nedublē SVF nosacījumus, bet gan papildina tos. MFP līdzekļi var tikt izmaksāti tikai tad, ja SVF papildprogramma atbilst prasībām un tiek turpināta SVF pārskatu sagatavošana. Tas nozīmē to, ka saņēmējam arī turpmāk jāizpilda SVF nosacījumi, lai varētu saņemt MFP izmaksājumus.

1. izcēlums. Ukrainas iestāžu kampaņa pret oligarhiem

Komisija uzskata, ka Modernizācijas aģentūras uzdevums un nozīme ir pārvērtēta un ka nepastāv iespēja sajaukt to ar ES oficiālo palīdzību Ukrainai.

17

Reaģējot uz dramatiskajiem notikumiem Ukrainā 2014. gada februāra beigās, kad 2014. gada 28. februārī tika gāzts Ukrainas bijušais prezidents Janukovičs un dažas dienas vēlāk Krievija nelikumīgi anektēja Krimu, bija nepieciešama krasa un izlēmīga rīcība, lai cik vien iespējams samazinātu traģiskās un negaidītās situācijas sekas.

Lai gan Komisijai tādējādi nebija pietiekami daudz laika, lai izstrādātu iepriekš noteiktu, ilgtermiņa stratēģiju pirms 2014. gada marta paziņojuma par nozīmīga atbalsta paketes piešķiršanu Ukrainai, uzreiz pēc tam sākās ilgtermiņa plānošanas darbs, un jau ir notikušas plašas diskusijas, tostarp iesaistot arī starptautiskos partnerus.

Turklāt pēc tam, kad tika paziņoti atbalsta pasākumi, kuriem ir ļoti liela politiskā nozīme, īpašas ES atbalsta programmas tika rūpīgi izstrādātas, ņemot vērā un dokumentējot finanšu riskus, kā arī citu līdzekļu devēju darbības.

18

2014. gada marta finanšu paketes mērķis ir sniegt spēcīgu politiskā atbalsta signālu un vienlaicīgi apvienot īstermiņa budžeta un fiskālo atbalstu, kā arī lielāku ilgtermiņa ieguldījumu un konsultatīvo atbalstu. Tādējādi tā pievērsās gan īstermiņa, gan vidēja termiņa un ilgtermiņa vajadzībām, pie tam uz pēdējo patiešām ir attiecināma Ukrainas iestāžu stabila apņemšanās īstenot reformas.

Jānorāda, ka tikai EUR 1,61 miljards no MFP līdzekļiem veidoja daļu no 2014. gada marta finanšu paketes (apvienots I MFP programmas un II MFP programmas apjoms). Komisija 2015. gada janvārī pieņēma priekšlikumu par trešās MFP programmas darbību Ukrainā (EUR 1,8 miljardu apmērā), proti, tas bija paredzēts papildus 2014. gada marta paketei, pamatojoties uz visaptverošu novērtējumu par līdz šim sniegto palīdzību, tās ietekmi uz ekonomikas un finanšu stabilitāti Ukrainā kopš krīzes sākuma un ņemot vērā Ukrainas finanšu situācijas pasliktināšanos 2015. gada sākumā.

20

No 2018. gada ir paredzēts atgriezties pie daudzgadu plānošanas vienotas atbalsta shēmas veidā. Sagatavošanās darbi jau ir uzsākti.

21

Lai gan iespējams, ka sākotnēji pastāvēja koordinācijas problēmas, darbības, ko veic ES delegācija Kijevā, Ukrainas atbalsta grupa un ES padomdevēja misija, tiek cieši koordinētas un ir pilnībā papildinošas. Par to liecina, piemēram, kopīgi izstrādātā jaunā atbalsta programma korupcijas apkarošanai, kas tika pieņemta šogad (2016. gada jūnijā).

22

Šī iniciatīva netika turpināta. Komisija atbalsta Ukrainu korupcijas un krāpšanas apkarošanā arī ar citām iniciatīvām, piemēram, cita starpā atbalstot Ukrainas jaunās iestādes korupcijas novēršanai, īstenojot atbildē uz 21. punktu minēto korupcijas apkarošanas programmu, kā arī atbalstot tiesu sistēmas reformu.

24

Ukrainas valdības patiešām samērā vāji koordinēja līdzekļu devējus lielāko daļu no revidētā perioda. Tomēr pašreizējā Ukrainas valdība veic pasākumus šīs situācijas risināšanai un uzlabošanai, un šajā ziņā jau ir vērojama pozitīva ietekme.

25

Komisija jau no sākuma ir koordinējusi savas darbības ar ERAB Vairāku līdzekļu devēju fondu, un tagad ir pieņēmusi arī lēmumu (2016. gada jūlijā) par iemaksu veikšanu fondā.

Apsvērumi

34

ES patiešām ir aktīvi atbalstījusi PFP stratēģijas izstrādi 2012. un 2013. gadā, kā rezultātā pirms Viļņas samita tika pieņemts kvalitatīvs dokuments. Pašlaik notiek darbs – arī šoreiz ar ES un ESAO *SIGMA* ekspertu palīdzību – pie PFP stratēģijas atjaunināšanas un papildu uzlabošanas.

38

Vairākās ES atbalsta programmās, piemēram, Valsts veidošanas līgumā, galvenā uzmanība tika vērsta uz publisko finanšu pārvaldības nosacījumiem un korupcijas apkarošanu. Komisija turpinās uzlabot PFP progresa novērtējuma veidu un izmantotos kritērijus.

40

Komisija uzskata, ka tā ir pienācīgi izmantojusi tai piešķirto rīcības brīvību, ņemot vērā ārkārtējo Ukrainas politisko un finanšu situāciju.

2. izcēlums. Makrofinansiālās palīdzības nosacījumu izvirzīšanas un izpildes novērtēšanas elastība

Saprašanās memorands (*MoU*) attiecībā uz I MFP programmu galvenokārt tika apspriests 2010.–2012. gadā, kad toreizējā Ukrainas valdība daudz mazāk pievērsās reformām, un Ukrainas parlaments to pieņēma tikai 2014. gadā. Neraugoties uz sarežģītajām sarunām, Komisijai tomēr izdevās ieviest dažus vispārīgus PFP nosacījumus šajā *MoU*.

Izmantotā pieeja, katrā nosacījumā iekļaujot vairāk nekā vienu uzdevumu, ļauj noteikt galveno mērķi konkrētā reformu jomā, lai nodrošinātu stratēģisku orientāciju un vienlaicīgi arī skaidrību un specifiku attiecībā uz paredzamajiem politikas pasākumiem.

Komisijas atbilde uz 41. un 42. punktu.

Komisija uzskata, ka nozaru budžeta atbalsta summu intensīva izmaksāšana programmu sākumā atbilst budžeta atbalsta vadlīnijās ieteiktajām robežām un bija pamatota, ņemot vērā situāciju Ukrainā.

43

Komisija uzskata, ka 2014. gadā Ukraina atradās uz finanšu un galu galā arī uz politiskā sabrukuma robežas. Sadarbībā ar SVF un citiem starptautiskajiem līdzekļu devējiem ES ātri reaģēja uz finanšu krīzi Ukrainā, jo īpaši 2014. gadā un 2015. gada pirmajā pusē. Ņemot vērā Ukrainas ekonomikas krīzes apmēru un valsts platību (viennozīmīgi lielākā no ES austrumu kaimiņvalstīm), bija nepieciešams nodrošināt ievērojama apmēra makrofinansiālo palīdzību.

46

Budžeta atbalsta izmaksas kopš 2010. gada patiešām tiek veiktas, pamatojoties uz visaptverošu PFP novērtējumu, kurā ņemti vērā visi būtiskie analītiskie materiāli, tostarp PEFA novērtējumi.

48

Komisija uzskata, ka 2014. gada novērtējums par budžeta atbalsta darbībām Ukrainā sniedza visaptverošu un salīdzinošu pārskatu un novērtējumu.

51

Komisija ir informēta par šo problēmu, kas bija uzsvērtā arī budžeta atbalsta novērtējumā, un iesaka Finanšu ministrijai rast labākus veidus ES līdzekļu virzīšanai.

52

Komisija uzskata, ka tās novērtējums "lielā mērā izpildīti" nozīmē to, ka, lai arī netika īstenoti pilnīgi visi MFP nosacījuma aspekti, attiecīgā nosacījuma reformas mērķis bija sasniegts, ciktāl nebija pamata aizkavēt attiecīgo MFP līdzekļu izmaksu.

Komisijas kopīgā atbilde uz 67.–69. punktu.

Komisija visā revīzijas periodā saglabāja saskaņotu politiku attiecībā uz Ukrainas gāzes tranzīta sistēmas stratēģisko nozīmi un – saistībā ar to – fundamentālu reformu nepieciešamību gāzes nozarē.

Dalībvalstis kopumā atbalstīja Komisijas centienus. Tomēr Komisija atzīst, ka dažu dalībvalstu prioritātes attiecībā uz sadarbību gāzes nozarē ne vienmēr bija pilnībā saskaņotas ar Komisijas prioritātēm.

Pēc 2006. un 2009. gada krīzes Komisija veica iekšējā riska novērtējumus un dienestu darba dokumentā (Komisijas dienestu darba dokuments {COM(2009) 363} SEC(2009) 977) centās novērtēt gāzes piegādes pārtraukumu rezultātā gūto pieredzi.

Komisija uzskata, ka gāzes tranzīta pārtraukumus 2006. un 2009. gadā izraisīja komerciālais strīds starp *Gazprom* un *Naftogaz*, ko ietekmēja un saasināja politiskā spriedze starp Ukrainu un Krieviju.

Komisijai bija jāņem vērā attiecīgās informācijas sensitīvais raksturs, un tā uzskata, ka šādos apstākļos to nevarēja formulēt skaidrāk.

70

Komisija atzīst, ka ar gāzes nozari saistīto atbalsta programmu koncepcija dažos gadījumos varēja būt labāka, taču norāda uz attiecīgo Ukrainas ministriju vajajām administratīvajām spējām atbalsta programmu formulēšanā.

71

Komisija uzskata, ka piekļuve datiem revidētajā posmā pakāpeniski uzlabojās. Kopš 2015. gada attiecīgie dati par gāzes tranzīta plūsmām, kā arī tirgus informācija par Ukrainas gāzes nozari ir publiski pieejama, pateicoties sadarbībai starp Ukrainas iestādēm, Komisiju un *ENTSO-G* (Gāzes pārvades sistēmu operatoru Eiropas tīkls).

73

Komisija uzskata, ka progress tika panākts jau 2014. gadā, piemēram, valdības sagatavotais jaunā gāzes likuma projekts, kas 2014. gada decembrī ļāva parakstīt pirmos EIB/ERAB aizdevumus gāzes tranzīta sistēmas modernizēšanai.

c)

Komisijas centieni palīdzēt Ukrainai gāzes tranzīta sistēmas modernizēšanā vainagojās ar nozīmīgiem investīciju lēmumiem tikai 2014. gada beigās galvenokārt tāpēc, ka iepriekšējās valdības nepalīdzēja īstenot tās galvenās reformas, par kurām tika panākta vienošanās 2009. gada Kopīgajā deklarācijā.

d) i)

Komisija un EĀDD uzskata, ka ES gāzes piegādes drošība caur Ukrainu bija pakļauta riskam arī ārējo tirgus dalībnieku (Krievijas) ietekmē.

Secinājumi un ieteikumi

74

Komisija un EĀDD uzskata, ka ES palīdzībai bija svarīga nozīme Ukrainas politiskās asociācijas un ekonomiskās integrācijas veicināšanā ES. Kopš krīzes sākuma 2014. gadā ES palīdzībai ir bijusi svarīga nozīme arī Ukrainas situācijas stabilizēšanā un nozīmīgu strukturālo reformu veicināšanā dažādās jomās un nozarēs.

76

Komisija uzskata, ka cīņa pret korupciju un publisko finanšu pārvaldība ir galvenie jautājumi ES dialogā ar Ukrainu. Tā rezultātā pēdējo gadu laikā ir uzsāktas vairākas nozīmīgas reformas, gūstot nozīmīgus rezultātus.

1. ieteikums. Dialogā ar Ukrainu vairāk uzsvērt publisko finanšu pārvaldību

Komisija un EĀDD akceptē šo ieteikumu.

Īpaša PFP atbalsta programma pašlaik tiek izskatīta kā īpašs 2017. gada pasākums. PFP jautājumi jau tagad ir galvenais elements visās patlaban īstenotajās budžeta atbalsta programmās, un pašlaik notiek darbs pie PFP stratēģijas atjaunināšanas ar ES un ESAO *SIGMA* ekspertu palīdzību.

77

Komisija uzskata, ka palīdzības ātrai mobilizēšanai un izmaksai bija izšķiroša nozīme 2014. un 2015. gadā, ņemot vērā Ukrainas kritisko situāciju. Visi budžeta atbalsta maksājumi tika veikti pēc rūpīgas novērtēšanas, lai nodrošinātu budžeta atbalsta vispārīgo nosacījumu izpildi.

Vairums budžeta atbalsta programmu ietver fiksētās daļas elementu, kas tiek izmaksāts programmas sākumā, ja ir izpildīti vispārējie standarta nosacījumi attiecībā uz budžeta atbalsta darbībām.

2. ieteikums. Izstrādāt labākus finansiālās palīdzības saņemšanas nosacījumus un uzlabot finansiālās palīdzības izmaksāšanu

Komisija akceptē šo ieteikumu.

a)

Komisija jau ir sākusi skaidrāk un mērķtiecīgāk definēt politikas mērķus, par ko liecina Saprāšanās memorandu (*MoU*) ar Ukrainu attīstība, jo īpaši starp II un III MFP programmu. Komisija turpinās centienus turpmāk panākt skaidrību un precizitāti.

Tomēr MFP nosacījumi parasti tiek pieņemti sarunu rezultātā ar līdzekļu saņēmēju valsti. Jo īpaši gadījumos, kad šādas sarunas notiek ārkārtējā ģeopolitiskajā un finanšu situācijā, Komisijai, iespējams, arī turpmāk būs jācēnšas panākt līdzsvaru starp steidzamības apsvērumiem un pagarinātu palīdzības sniegšanas laikposmu no vienas puses un precizitāti un skaidrību no otras puses.

c)

Komisija attiecībā uz visām tās MFP programmām tāpat kā iepriekš turpinās cieši sadarboties ar SVF un citiem līdzekļu devējiem.

d)

Tāpat Komisija turpinās centienus panākt saprātīgu līdzsvaru starp sviras aspektiem un izmaksu ātrumu. Ukrainas ārkārtējā ģeopolitiskā un finanšu situācija 2014. gadā dažos gadījumos kalpoja par attaisnojumu kļūdām, kas bija radušās MFP ātras izmaksas rezultātā. Sākoties ekonomikas stabilizācijai Ukrainā 2015. gada beigās, Komisija kļuva prasīgāka attiecībā uz MFP nosacījumu izpildi. Par to liecina fakts, ka III MFP programmas otrā daļa kopš 2015. gada oktobra ir apturēta, jo vēl nav izpildīti nosacījumi.

Komisija turpinās cieši uzraudzīt īstenošanu, lai varētu pēc iespējas lietderīgāk izmantot tās sniegtās palīdzības sviras efekta funkciju. Tajā pašā laikā nākotnē nevar izslēgt, ka MFP daļas varētu tikt izmaksātas, pamatojoties uz labiem vispārējiem īstenošanas rezultātiem pat tad, ja neliela nosacījumu daļa nebūs izpildīta.

78

Komisija uzskata, ka 2014. gada novērtējums par budžeta atbalsta darbībām Ukrainā sniedza visaptverošu un salīdzinošu pārskatu un novērtējumu.

3. ieteikums. Pastiprināt ES palīdzības īstenošanas uzraudzību

Komisija akceptē šo ieteikumu.

Komisija turpinās darbu, lai sekmētu ES palīdzības īstenošanas uzraudzību, un izmantos visus tās rīcībā esošos instrumentus reformu progresa paātrināšanai.

79

Komisija uzskata, ka tās novērtējums "lielā mērā izpildīti" nozīmē to, ka, lai arī netika īstenoti pilnīgi visi MFP nosacījuma aspekti, attiecīgā nosacījuma reformas mērķis bija sasniegts, ciktāl nebija pamata aizkavēt attiecīgo MFP līdzekļu izmaksu.

4. ieteikums. Vairāk uzsvērt reformu īstenošanas efektivitāti un ilgspēju

Komisija un EĀDD akceptē šo ieteikumu.

Attiecībā uz MFP, izvērtējot līdzekļu izmaksāšanas nosacījumus, Komisija aprobežosies ar novērtējuma kategorijām "izpildīti", "lielā mērā izpildīti" un "nav izpildīti".

80

Sadarbība ar Ukrainu enerģētikas nozarē pēdējo 10 gadu laikā bija vērsta uz Eiropas gāzes (un naftas) piegādes drošību, izmantojot Ukrainas cauruļvadu sistēmas. Centienus uzlabot gāzes nozares pārvaldību Ukrainā, kā arī piegādes kopējo drošību pasliktināja politiskā situācija un Ukrainas atkarība no Krievijas enerģijas piegādes. Par nozīmīgu un lietderīgu forumu šajā ziņā kalpoja augsta līmeņa dialogi enerģētikas jautājumos, kas tika organizēti, īstenojot 2005. gada Saprašanās memorandu.

81

Komisija visā šajā periodā saglabāja saskaņotu politiku attiecībā uz Ukrainas gāzes tranzīta sistēmas stratēģisko nozīmi un fundamentālu reformu nepieciešamību gāzes nozarē. To ir atzinusi arī Padome vairākos secinājumos par šo jautājumu. Lai gan dalībvalstis kopumā atbalstīja Komisijas centienus, dažu dalībvalstu prioritātes attiecībā uz sadarbību gāzes nozarē ne vienmēr bija pilnībā saskaņotas ar Komisijas prioritātēm.

82

Neraugoties uz trūkumiem, Komisija uzskata, ka gan budžeta atbalsta programmas, gan ar tām saistītie tehniskā atbalsta projekti ļāva panākt nelielu progresu svarīgā reformu plāna īstenošanā gāzes nozarē, kā arī piegādes drošības uzlabošanā, neraugoties uz nereti nelabvēlīgajiem politiskajiem apstākļiem. Skatīt arī Komisijas atbildi uz 70. punktu.

83

Komisija uzskata, ka ziņojumi un piekļuve datiem ir pakāpeniski uzlabojusies līdz ar dialoga attīstību enerģētikas jomā (skatīt arī Komisijas atbildi uz 71. punktu). Komisija savā regulārajā dialogā enerģētikas jautājumos pievērsās galvenajām gāzes nozares problēmām arī tad, ja kopīgie ziņojumi reizēm nenodrošināja pilnu informāciju.

5. ieteikums. Veikt pasākumus ar mērķi uzlabot Ukrainai gāzes nozarē sniegtās ES palīdzības efektivitāti

Komisija pieņem šo ieteikumu un jau ir uzsākusi tā īstenošanu.

Ir veikti būtiski pasākumi, lai uzlabotu ES palīdzības efektivitāti, tostarp, izveidojot enerģētikas ekspertu komandu Ukrainas atbalsta grupas ietvaros, uzlabojot un ciešāk koordinējot palīdzību ar Enerģētikas kopienas sekretariātu, kā arī ar citām ieinteresētajām personām (līdzekļu devējiem, *ENTSO-G*, u. c.).

Komisija pašlaik atjaunina tās Saprāšanās memorandu par sadarbību enerģētikas jomā ar Ukrainu un plāno līdz 2016. gada beigām parakstīt stratēģisko partnerību enerģētikas jomā, lai padziļinātu tās dialogu enerģētikas jomā ar Ukrainu un uzlabotu sadarbības efektivitāti enerģētikas nozarē.

Tāpat Komisija turpina savus centienus būt par starpnieku gāzes strīdā starp Krieviju un Ukrainu, tostarp īstenojot gāzes tranzīta plūsmas ciešu uzraudzību. Saskaņā ar Asociācijas nolīgumu ar Ukrainu ir ieviesta Agrīnās brīdināšanas sistēma.

Tiks veikti papildu pasākumi, lai uzlabotu par Ukrainu ievākto statistikas datu kvalitāti, jo īpaši, izmantojot 2016. gada jūnijā sadarbībā ar Starptautisko Enerģētikas aģentūru un Enerģētikas kopienu uzsāktā projekta *EU4Energy* statistikas komponentu.

KĀ PASŪTĪT ES IZDEVUMUS

Bezmaksas izdevumi

- Viens eksemplārs:
ar *EU Bookshop* starpniecību (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vairāk nekā viens eksemplārs vai plakāti/kartes:
Eiropas Savienības pārstāvniecībās
(http://ec.europa.eu/represent_lv.htm),
Eiropas Savienības delegācijās valstīs, kas nav ES dalībvalstis
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_lv.htm),
ar *Europe Direct* dienesta starpniecību
(http://europa.eu/contact/index_lv.htm)
vai piezvanot uz tālruņa numuru 00 800 6 7 8 9 10 11 (zvanišana bez maksas no jebkuras vietas Eiropas Savienībā) (*).

(*) Informāciju sniedz bez maksas, tāpat arī lielākā daļa zvanu ir bezmaksas (izņemot dažus operatorus, viesnīcas vai taksofonus).

Maksas izdevumi

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

Notikums	Datums
Revīzijas plāna pieņemšana / revīzijas sākums	7.10.2014.
Ziņojuma projekta oficiāla nosūtīšana Komisijai (vai citai revidējamai vienībai)	20.7.2016.
Galīgā ziņojuma pieņemšana pēc pretrunu procedūras	8.11.2016.
Komisijas (vai citas revidējamās vienības) oficiālās atbildes saņemtas visās valodās	24.11.2016.

Šajā ziņojumā Palāta aplūko to, vai 2007.–2015. gada periodā ar Komisijas un Eiropas Ārējās darbības dienesta sniegto palīdzību tika efektīvi atbalstīta Ukrainas pārveide par labi pārvaldītu valsti trijās jomās: publisko finanšu pārvaldība, korupcijas apkarošana un gāzes nozare. Kopumā ES palīdzība Ukrainai minētajās jomās bija daļēji efektīva. Laikā līdz 2014. gadam ES palīdzībai bija ierobežota ietekme. Kaut arī kopš 2014. gada reformas notiek ar jaunu spar, līdz šim sasniegtie rezultāti joprojām ir trausli. Šajā ziņojumā ir sniegti pieci ieteikumi, kuru izpilde palīdzētu uzlabot ES sniegto palīdzību.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs