

PL

2016

nr

32

Sprawozdanie specjalne

**Pomoc UE
na rzecz Ukrainy**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6381-0	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/10541	QJ-AB-16-031-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6352-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/10166	QJ-AB-16-031-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6330-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/262959	QJ-AB-16-031-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

**Pomoc UE
na rzecz Ukrainy**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III, której przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten i która zajmuje się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych oraz bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrolą kierował Szabolcs Fazakas, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Márton Baranyi, attaché; Beatrix Lesiewicz, kierownik; Francis Joret, p.o. kierownik; Christian Geoffroy, koordynator zadania, a także Alina Milasiute i Balazs Kaszap, kontrolerzy.



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

Punkty

Wykaz skrótów

I–VIII Streszczenie

1–10 Wstęp

1–3 Tło geograficzne i polityczne

4–5 Sytuacja gospodarcza i finansowa

6–7 Ramy współpracy UE–Ukraina

8–10 Pomoc finansowa UE

11–25 Szczególny kontekst pomocy UE na rzecz Ukrainy

11–16 Niestabilna sytuacja polityczna, gospodarcza i administracyjna utrudniała współpracę UE–Ukraina

11 Negocjacje dotyczące układu o stowarzyszeniu wzmocniły dialog UE–Ukraina

12–14 Niestabilność polityczna i administracyjna spowalniała tempo dialogu UE–Ukraina oraz przebieg reform

15–16 Od 2010 r. Komisja coraz bardziej podkreślała ryzyko stwarzane przez system oligarchiczny

17–22 Odpowiedź UE na ukraiński kryzys w 2014 r., jakkolwiek natychmiastowa, stanowiła rozwiązanie awaryjne

17–18 Pakiet finansowania przedstawiony przez Komisję w marcu 2014 r. obejmował głównie potencjalne pożyczki

19–20 Komisja wykorzystała środki specjalne, aby zapewnić szybką odpowiedź na kryzys na Ukrainie

21–22 UE ustanowiła struktury *ad hoc* na potrzeby zarządzania w kontekście większego zaangażowania na Ukrainie

23–25 Darczyńcy zintensyfikowali koordynację działań w odpowiedzi na słabość ukraińskiego rządu w tym obszarze

23–24 Ukraiński rząd wykazywał słabość w obszarze koordynacji działań darczyńców

25 Od 2014 r. społeczność darczyńców udoskonaliła swą wewnętrzną koordynację

- 26–29 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**
- 30–73 **Uwagi**
- 30–63 **Część I – Skuteczność pomocy UE na rzecz Ukrainy pod względem poprawy zarządzania finansami publicznymi oraz usprawnienia walki z korupcją**
- 31–37 Dialog UE–Ukraina w sprawie zarządzania finansami publicznymi poprawił się znacznie od 2013 r., a w sprawie walki z korupcją – od 2011 r.
- 38–44 Koncepcja pomocy umożliwiła szybką wypłatę środków, ale nie zawsze uwzględniano w niej w wystarczającym stopniu reformy, które miały zostać osiągnięte
- 45–49 Monitorowanie wdrażania pomocy UE poprawiło się
- 50–63 Rezultaty pomocy UE pozostają nietrwałe
- 64–73 **Część II – Skuteczność pomocy UE na rzecz poprawy zarządzania w sektorze gazu oraz bezpieczeństwo dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy**
- 65–69 Nierówne zaangażowanie i niekonsekwentne podejście do reform do niedawna utrudniało dialog UE–Ukraina
- 70 Na początkowym etapie warunki uzyskania pomocy UE były zdefiniowane szeroko
- 71–72 Do 2014 r. brak było wysokiej jakości danych na potrzeby pomocy UE
- 73 Pomoc UE do 2014 r. miała ograniczony wpływ na sektor gazu
- 74–84 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik – Programy objęte kontrolą

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

CRIS: wspólny system informacyjny RELEX

DG: dykcja generalna

EAMR: Sprawozdanie z zarządzania pomocą zewnętrzną

EBI: Europejski Bank Inwestycyjny

EBOR: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

ENI: Europejski Instrument Sąsiedztwa

ENPI: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

ESDZ: Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EUAM: misja doradcza UE na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa

GRECO: Grupa Państw Przeciwko Korupcji

GWU: grupa wsparcia dla Ukrainy

KDS: krajowy dokument strategiczny

KPO: krajowy program orientacyjny

MFW: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

MIF: międzynarodowa instytucja finansowa

OECD: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OSO: organizacja społeczeństwa obywatelskiego

PBAU: Państwowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy

PEFA: rozliczalność finansowa wydatków publicznych

PKB: produkt krajowy brutto

PMF: pomoc makrofinansowa

PWKF: publiczna wewnętrzna kontrola finansowa

RPD: roczny program działań

SIGMA: wsparcie ulepszeń w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego i zarządzania

TACIS: pomoc doradcza dla Wspólnoty Niepodległych Państw i Gruzji

UBP: umowa na rzecz budowania państwowości

UIR: Ukraińska Izba Rachunkowa

UPIW: umowa o partnerstwie i współpracy

VAT: podatek od wartości dodanej

WK: walka z korupcją

ZFP: zarządzanie finansami publicznymi

I

Ukraina jest jednym z największych i najważniejszych pod względem politycznym bezpośrednich sąsiadów Unii Europejskiej. W kraju tym panuje niestabilność instytucjonalna i polityczna, problemy ze sprawowaniem rządów, a także trudności gospodarcze i finansowe, które w znacznym stopniu pogłębił konflikt na wschodzie Ukrainy. Od czasu wydarzeń na Majdanie w 2014 r. Ukraina zainicjowała jednak wiele istotnych reform.

II

Współpraca UE–Ukraina stanowi część europejskiej polityki sąsiedztwa oraz jej wymiaru wschodniego, czyli Partnerstwa Wschodniego. Po długich negocjacjach ustalono, że umowa o partnerstwie i współpracy z 1994 r. zostanie w całości zastąpiona podpisanym w 2014 r. układem o stowarzyszeniu, po tym jak wejdzie on w życie. Pomoc dwustronna była zapewniana przede wszystkim w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, w miejsce którego w 2014 r. utworzono Europejski Instrument Sąsiedztwa. W okresie objętym kontrolą (lata 2007–2015) na pomoc finansową UE złożyły się dotacje w kwocie 1,6 mld euro, z czego połowę stanowiło wsparcie budżetowe, oraz pożyczki makrofinansowe o wartości 3,4 mld euro.

III

Przez większą część okresu objętego kontrolą niestabilna sytuacja polityczna, ustawodawcza i administracyjna ograniczała skuteczność pomocy UE. Współpraca między UE i Ukrainą ożywiła się co prawda w następstwie wydarzeń na Majdanie w 2014 r., jednak wyzwania stojące przed Ukrainą w dalszym ciągu znacznie utrudniają proces przeprowadzania reform, a ryzyko stwarzane przez oligarchów jest nadal wysokie. Odpowiedź UE na ukraiński kryzys w 2014 r. (pakiet na lata 2014–2020 o wartości 11,2 mld euro), jakkolwiek natychmiastowa, stanowiła rozwiązanie awaryjne. UE udało się szybko przydzielić i wypłacić duże kwoty pieniężne, bez wcześniej ustalonej strategii w tym zakresie.

IV

Celem kontroli było dokonanie oceny, czy pomoc udzielona przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) została dobrze przygotowana oraz czy była odpowiednia i skuteczna z punktu widzenia wspierania transformacji Ukrainy w państwo o dobrych rządach w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją, a także w sektorze gazu w latach 2007–2015. Kontrola objęła swym zakresem całe wsparcie budżetowe ze środków UE oraz programy pomocy makrofinansowej zainicjowane od 2007 r., a także instrumenty finansowe objęte pakietem Komisji uruchomionym w 2014 r.

V

Ogólnie rzecz biorąc, pomoc UE na rzecz Ukrainy była częściowo skuteczna z perspektywy wspierania transformacji Ukrainy w państwo o dobrych rządach w obszarach wspomnianych w pkt IV.

VI

Pomoc UE na rzecz Ukrainy po części skutecznie przyczyniła się do osiągnięcia wymiernych i trwałych rezultatów w obszarze zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją. Przez większość czasu w latach 2007–2013 zarządzanie finansami publicznymi zajmowało poboczne miejsce w ramach dialogu UE–Ukraina. Do 2014 r. niepełne i nieterminowe wyniki świadczyły o ograniczonym zaangażowaniu rządu Ukrainy w proces przeprowadzania reform. Do wzmocnienia walki z korupcją przyczynił się plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z 2011 r., a później również pogłębiona współpraca po wydarzeniach na Majdanie. Pomimo nowego impulsu do podejmowania reform obserwowanego od 2014 r. osiągnięte dotychczas rezultaty są nadal nietrwałe. Jeśli chodzi o politykę w zakresie walki z korupcją, na rezultaty jej skutecznego wdrożenia należy jeszcze poczekać. Na koncepcję programów wsparcia budżetowego i pomocy makrofinansowej niekorzystnie wpłynęły pewne niedociągnięcia w sposobie określania warunków czy metodzie oceny ich spełnienia. Większość programów wsparcia budżetowego na Ukrainie została zaprojektowana tak, by znaczną część przydzielonej kwoty wypłacić na początku realizacji programu, po tym jak spełnione zostaną ogólne warunki. Komisja skupiła się bowiem na szybkiej wypłacie pomocy, mając na względzie krytyczną sytuację na Ukrainie w 2014 r. Monitorowanie wdrażania pomocy UE było w dużej mierze skuteczne. Wstrzymanie płatności w ramach wsparcia budżetowego przyczyniło się do szybszej realizacji priorytetów w obszarze zarządzania finansami publicznymi w latach 2011–2013.

VII

Pomoc UE na rzecz Ukrainy była częściowo skuteczna pod względem poprawy zarządzania w sektorze gazu i zabezpieczenia dostaw gazu przez terytorium Ukrainy. W dialogu UE–Ukraina dotyczącym gazu poruszono co prawda szereg różnorodnych kwestii, jednak negatywny wpływ na jego przebieg miało zmienne zaangażowanie ze strony Ukrainy oraz rozbieżne opinie zainteresowanych stron z UE na temat bezpieczeństwa dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy. Koncepcja skontrolowanej przez Trybunał pomocy UE mającej na celu poprawę zarządzania w sektorze gazu i zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu przez terytorium Ukrainy obejmowała pewne warunki, które były niejasne i trudne do oceny. Czasami brak było wysokiej jakości danych na potrzeby monitorowania wdrażania pomocy UE, a we wspólnych sprawozdaniach UE i Ukrainy nie wyjaśniono odpowiednio szczegółowo trudności napotkanych w sektorze gazu. Do 2014 r. pomoc UE miała ograniczony wpływ na funkcjonowanie ukraińskiego sektora gazu oraz przyniosła niejednoznaczne rezultaty w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy. Od tego czasu osiągnięto jednak ważne cele pośrednie – w kwietniu 2015 r. przyjęta została na przykład ustawa o gazie, która jest zgodna z trzecim pakietem energetycznym UE.

VIII

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono pięć zaleceń mających na celu usprawnienie pomocy UE na rzecz Ukrainy.

Tło geograficzne i polityczne

01

Ukraina zajmuje powierzchnię 603 000 km², a w 2014 r. jej populacja wynosiła 44,3 mln mieszkańców. Kraj uzyskał pełną niepodległość w 1991 r. po upadku Związku Radzieckiego. Od rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r. o kraje Europy Środkowo-Wschodniej Ukraina jest jednym z największych i najważniejszych pod względem politycznym bezpośrednich sąsiadów Unii.

02

W kraju tym panuje niestabilność polityczna i instytucjonalna. Od 2004 r. miały miejsce trzy bardzo ważne wydarzenia: pomarańczowa rewolucja w 2004 r., wybory prezydenckie w 2010 r. (które przebiegły w dużej mierze pokojowo i z poszanowaniem zasad demokracji) oraz rewolucja na Majdanie¹ w 2014 r.

03

Od początku 2014 r. integralność terytorialna Ukrainy była poważnie zagrożona. W czasie przeprowadzania kontroli wojsko ukraińskie było zaangażowane w konflikt ze wspieranymi przez Rosję separatystami na niektórych obszarach obwodu donieckiego i ługańskiego, a siły rosyjskie dokonały aneksji Półwyspu Krymskiego².

Sytuacja gospodarcza i finansowa

04

Od momentu uzyskania przez Ukrainę niepodległości w 1991 r. kraj ten osiąga słabe wyniki gospodarcze. Na pozytywnych wskaźnikach wzrostu gospodarczego obserwowanych na początku XXI w. poważnie odbił się globalny kryzys z 2008 r. Od tego czasu nie wróciły one do wcześniejszego poziomu. Na przestrzeni lat stan finansów państwowych Ukrainy uległ pogorszeniu, przede wszystkim ze względu na nieodpowiednie zarządzanie finansami publicznymi. Ponadto na stronę przychodów budżetu państwa negatywny wpływ ma znaczna szara strefa gospodarki³. Pomimo wysiłków w obszarze reform Ukraina nadal postrzegana jest jako najbardziej skorumpowany kraj w Europie⁴, w którym interesy osobiste mają wpływ na kształtowanie polityki publicznej. Oligarchiczne klany, które rozwinęły się znacznie od momentu uzyskania przez ten kraj niepodległości, nadal wywierają dominujący wpływ na gospodarkę, politykę i media Ukrainy.

- 1 W użyciu są także inne terminy, np. Euromajdan lub wydarzenia, protesty, demonstracje lub powstanie na (Euro)Majdanie, a także rewolucja godności.
- 2 Rosja twierdzi, że Krym stanowi część Federacji Rosyjskiej na podstawie referendum przeprowadzonego w dniu 16 marca 2014 r., które zostało uznane za nielegalne przez rząd Ukrainy, Unię Europejską, Stany Zjednoczone oraz Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.
- 3 Szacuje się, że szara strefa gospodarki Ukrainy jest największa w Europie i odpowiada za około 44% PKB. Zob. Igor Winniczuk i Sergij Ziukow, „Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis” [Szara strefa gospodarki na Ukrainie: modelowanie i analiza], Czerniowiecki Uniwersytet Narodowy im. Jurija Fedkowycza, 2013 r.
- 4 Ukraina została sklasyfikowana na 130. miejscu na 168 krajów przez Transparency International w 2015 r. (oraz na 142. miejscu na 175 krajów w 2014 r.) (zob. <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Konflikt na wschodzie Ukrainy w znacznym stopniu pogorszył sytuację gospodarczą i finansową, pochłaniając ograniczone zasoby finansowe kraju i skutecznie niszcząc jego najważniejszy obszar przemysłowy. Na początku 2014 r. rząd Ukrainy ustalił, że zapotrzebowanie kraju na pomoc zagraniczną wyniesie około 35 mld USD w latach 2014–2015. Deficyt państwowego przedsiębiorstwa gazowego Naftogaz wywierał narastającą presję na finanse państwowe, zwiększając się z poziomu 1,9 % PKB w 2013 r. do 5,7 % PKB w 2014 r., kiedy to przewyższył ogólny deficyt publiczny wynoszący 4,6 %⁵.

Ramy współpracy UE–Ukraina

06

Współpraca UE–Ukraina stanowi część europejskiej polityki sąsiedztwa oraz jej wymiaru wschodniego, czyli Partnerstwa Wschodniego. Postępy we współpracy osiągnięto głównie dzięki podpisaniu umowy o partnerstwie i współpracy (UPIW) w 1994 r., planu działania UE–Ukraina w 2005 r. oraz programu stowarzyszeniowego w 2009 r.⁶.

07

W marcu 2007 r. UE i Ukraina otworzyły negocjacje w sprawie „nowej poszerzonej umowy” (od września 2008 r. zwanej układem o stowarzyszeniu), która miała zastąpić UPIW. Negocjacje zakończyły się w grudniu 2011 r., a układ ten został parafowany. W ramach przygotowań do podpisania układu podczas 16. szczytu UE–Ukraina w lutym 2013 r. Ukraina potwierdziła swoje zobowiązanie do osiągnięcia znacznych postępów w trzech obszarach: wyeliminowania niedociągnięć w prawie wyborczym, rozwiązania problemu wybiórczego wymiaru sprawiedliwości i zapobiegania jego ponownemu wystąpieniu oraz wdrożenia reform określonych w programie stowarzyszeniowym. W dniu 21 listopada 2013 r. Ukraina zdecydowała o wstrzymaniu przygotowań do podpisania układu o stowarzyszeniu. Ten nagły zwrot akcji wywołał masowe demonstracje na Majdanie w celu wyrażenia poparcia dla politycznego stowarzyszenia i integracji gospodarczej z UE. W następstwie wydarzeń na Majdanie UE i Ukraina podpisały postanowienia polityczne układu o stowarzyszeniu w dniu 21 marca 2014 r. oraz pozostałe postanowienia w dniu 27 czerwca 2014 r.⁷ Układ przewiduje wzmocnienie stosunków UE–Ukraina we wszystkich obszarach współpracy oraz stanowi program reform oparty na wszechstronnym programie mającym na celu dostosowanie ustawodawstwa Ukrainy do norm UE.

- 5 Sprawozdanie krajowe MFW nr 15/69, „Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report” [Ukraina: wniosek o promesę wydłużoną w ramach instrumentu rozszerzonego wsparcia finansowego oraz anulowanie promesy kredytowej – sprawozdanie informacyjne], Międzynarodowy Fundusz Walutowy, marzec 2015 r.
- 6 Program stowarzyszeniowy z 2009 r. był aktualizowany w latach 2011, 2013 i 2015.
- 7 Do połowy kwietnia 2016 r. układ o stowarzyszeniu został ratyfikowany przez Radę Najwyższą Ukrainy (parlament Ukrainy), Parlament Europejski wydał zgodę na jego zawarcie, a ratyfikacji dokonało również 27 państw członkowskich (Niderlandy nie podjęły jak dotąd ostatecznej decyzji w sprawie ratyfikacji w związku z negatywnym wynikiem krajowego referendum). Części układu o stowarzyszeniu stosuje się na zasadzie tymczasowej.

Pomoc finansowa UE

08

Pomoc finansowa – w formie dotacji mających na celu zapewnienie pomocy Ukrainie we wdrażaniu planu działania – była udzielana głównie w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI)⁸, który w 2014 r. został zastąpiony Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa (ENI)⁹. Pomoc dwustronną w ramach ENPI na rzecz Ukrainy zaplanowano w krajowym dokumencie strategicznym (KDS) na lata 2007–2013 oraz w dwóch krajowych programach orientacyjnych (KPO na lata 2007–2010 i 2011–2013). Od tego czasu ze względu na trudną sytuację nie ogłoszono żadnych nowych KDS ani KPO. Większość pomocy w ramach ENPI-ENI (65 %) została udzielona z zastosowaniem podejścia opartego na sektorowym wsparciu budżetowym. Ukraina otrzymała także unijne dotacje za pośrednictwem Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego oraz Instrumentu na rzecz Przyczyniania Się do Stabilności i Pokoju.

09

Oprócz dotacji UE udzielała Ukrainie pomocy makrofinansowej (PMF), tj. pożyczek, które są wypłacane w kilku ratach („transzach”) po spełnieniu warunków dotyczących sytuacji makroekonomicznej i reform sektorowych. **Tabela 1** pokazuje rozdział pomocy finansowej UE na rzecz Ukrainy udzielonej w formie dotacji i pożyczek w latach 2007–2015.

- 8 Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 1).
- 9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 27).

Tabela 1

Pomoc dwustronna UE na rzecz Ukrainy, 2007–2015, przydział według instrumentu (w mln euro)

	Łączny przydział środków ¹	
	Kwota	Udział
Łączna pomoc UE na rzecz Ukrainy (w tym PMF)	5 019	100 %
Dotacje ogółem	1 609	32 %
ENPI/ENI ²	1 330	27 %
w tym		
Wsparcie budżetowe ^{3,4}	794	16 %
Inne dofinansowanie w ramach ENPI/ENI	536	11 %
Instrument na rzecz Przyczyniania Się do Stabilności i Pokoju	54	1 %
Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego	225	4 %
Łączna wartość pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej (PMF)	3 410	68 %
PMF I	610	12 %
PMF II	1 000	20 %
PMF III	1 800	36 %

1 Dane do dnia 30 listopada 2015 r.

2 Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa / Europejski Instrument Sąsiedztwa.

3 W tym umowa na rzecz budowania państwowości.

4 Z wyłączeniem 29 mln euro przydzielonych na działania uzupełniające (pomoc techniczną).

10

W marcu 2014 r. Komisja ogłosiła orientacyjny pakiet wsparcia dla Ukrainy w wysokości 11,2 mld euro, w tym maksymalnie 8 mld euro w ramach pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) na lata 2014–2020 w celu wsparcia procesu reform (zob. pkt 17–18).

Szczególny kontekst pomocy UE na rzecz Ukrainy

Niestabilna sytuacja polityczna, gospodarcza i administracyjna utrudniała współpracę UE–Ukraina

Negocjacje dotyczące układu o stowarzyszeniu wzmocniły dialog UE–Ukraina

11

W okresie objętym kontrolą dialog UE–Ukraina był prowadzony w ogólnie określonych ramach ukształtowanych przez negocjacje, a następnie tymczasowe stosowanie układu o stowarzyszeniu. Bieżąca współpraca UE–Ukraina opiera się na układzie o stowarzyszeniu podpisanym w 2014 r. oraz wersji programu stowarzyszeniowego z 2015 r. Współpraca na wysokim szczeblu stanowiła przedmiot dyskusji na corocznych szczytach UE–Ukraina oraz podczas posiedzeń Rady Współpracy/Stowarzyszenia UE–Ukraina. Aby zapewnić pomoc Radzie Współpracy/Stowarzyszenia, ustanowiono Komitet Współpracy/Stowarzyszenia UE–Ukraina wraz z siedmioma podkomitetami odpowiedzialnymi za monitorowanie postępów w realizacji planu działania i programu stowarzyszeniowego¹⁰. Do dialogu przyczyniały się również wizyty komisarzy i urzędników wyższego szczebla, a jego zakresem formalnie objęte zostały kwestie takie jak zarządzanie finansami publicznymi, walka z korupcją i energia.

Niestabilność polityczna i administracyjna spowalniała tempo dialogu UE–Ukraina oraz przebieg reform

12

Niestabilność polityczna na Ukrainie miała duży wpływ na współpracę UE–Ukraina oraz wdrażanie pomocy UE. Między 2004 r. a 2014 r. Ukraina doświadczyła trzech poważnych zmian politycznych (zob. pkt 2), które doprowadziły do zasadniczego przesunięcia w orientacji politycznej kraju, w szczególności w zakresie jego aspiracji europejskich. Zmiany te wywarły istotny wpływ na ustawodawstwo, prowadząc na przykład do wycofania przyjętego ustawodawstwa oraz jego późniejszych zmian, a także na stabilność administracji publicznej, w szczególności w przypadku kadry kierowniczej średniego i wyższego szczebla.

13

W okresie objętym kontrolą podjęto kilka prób restrukturyzacji ukraińskiej administracji publicznej (np. w latach 2010–2011). Do 2014 r. ów proces był utrudniony z uwagi na brak woli politycznej do przestrzegania norm UE w zakresie sprawowania rządów. Restrukturyzację przeprowadzano w nieskuteczny sposób, co odbijało się na wdrażaniu programów UE na miejscu. W momencie przeprowadzania kontroli Trybunał zaobserwował silne zaangażowanie polityczne w reformę administracji publicznej. Niemniej jednak reformy wspierane w ramach pomocy UE oraz trwałość ich rezultatów były zagrożone z uwagi na rotację kadry kierowniczej średniego i wyższego szczebla, zaś niskie wynagrodzenia mogły stanowić zachętę do korupcji.

10 W momencie przeprowadzania kontroli trwały prace nad ustanowieniem nowych podmiotów ds. współpracy wymaganych na mocy programu stowarzyszeniowego.

14

Trybunał stwierdził, że w następstwie wydarzeń na Majdanie doszło do ożywienia współpracy w wielu obszarach, w których w latach 2007–2013 panowała stagnacja (np. reforma zamówień publicznych oraz reorganizacja sektora energetycznego). Wyzwania gospodarcze i geopolityczne stojące przed Ukrainą w dużym stopniu negatywnie wpływają jednak na priorytety rządu oraz działalność służb cywilnych.

11 Sprawozdania EAMR z 2010 r., 2011 r., 2012 r. (nie dostępne publicznie).

12 Ramy zarządzania ryzykiem Komisji Europejskiej dla Ukrainy, rejestr ryzyka 2012–2014 (nie dostępne publicznie).

Od 2010 r. Komisja coraz bardziej podkreślała ryzyko stwarzane przez system oligarchiczny

15

Trybunał zaobserwował, że od 2010 r. Komisja bardziej otwarcie odnosiła się do zagrożeń stwarzanych przez system oligarchiczny na Ukrainie, takich jak dysfunkcyjna administracja publiczna, korupcja odgórna oraz wykorzystywanie finansów publicznych do osiągania prywatnych celów¹¹. Komisja oceniła ryzyko konfliktu interesów na wszystkich szczeblach ukraińskiej administracji jako bardzo wysokie i dążyła do ograniczenia tego ryzyka za pomocą formalnego dialogu i wstrzymania wsparcia budżetowego. Nadzieje wiązano także z wdrażaniem strategii na rzecz reformy zarządzania finansami publicznymi (2013 r.) oraz walki z korupcją (2014 r.)¹². Jeśli chodzi o kwestię prywatyzacji, programy wsparcia budżetowego i pomocy makrofinansowej UE nie obejmowały warunków zapewniających, by przyszłe prywatyzacje miały charakter otwarty i uczciwy. Komisja wspierała jednak cele Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) w zakresie prywatyzacji, odnosząc się do realizacji programu MFW w ramach warunkowości PMF.

16

Inicjatywy prawne podejmowane od początku 2015 r. miały na celu przełamanie kontroli oligarchów nad polityką i gospodarką Ukrainy. Poziom ryzyka jest jednak nadal wysoki (zob. **ramka 1**), a konkretne rezultaty w dalszym ciągu są poniżej oczekiwań (zob. pkt 63).

Ramka 1

Uruchomienie kampanii władz ukraińskich przeciwko oligarchii

W 2015 r. rząd Ukrainy zainicjował kampanię zgodnie z wymogami UE w celu uwolnienia polityki i gospodarki kraju spod ścisłej kontroli oligarchów. W ramach tej inicjatywy wszczęto różne dochodzenia i postępowania, a aktywa niektórych oligarchów, w szczególności w sektorze energetycznym, zostały poddane kontroli. Działania te były jednak sporadyczne i kontrowersyjne i spotkały się z silnym sprzeciwem ze strony dawnych i obecnych oligarchów. Niektórzy z nich z własnej inicjatywy zaproponowali reformy dla Ukrainy¹³.

¹³ Na przykład w marcu 2015 r. ustanowiono Agencję ds. Modernizacji Ukrainy – organizację pozarządową z siedzibą w Wiedniu finansowaną przez ukraińskiego oligarchę działającego w sektorze energetycznym – w celu zaprezentowania własnego, odrębnego planu działania na potrzeby modernizacji Ukrainy oraz ustanowienia funduszu restrukturyzacyjnego. Zatrudnienie znalazły w niej osoby piastujące wcześniej ważne stanowiska na szczeblu UE i państw członkowskich. Jako że działania Agencji w dużej mierze powielają działania rządu Ukrainy i UE, istnieje ryzyko pomylenia ich z oficjalną pomocą UE na rzecz Ukrainy.

Odpowiedź UE na ukraiński kryzys w 2014 r., jakkolwiek natychmiastowa, stanowiła rozwiązanie awaryjne

Pakiet finansowania przedstawiony przez Komisję w marcu 2014 r. obejmował głównie potencjalne pożyczki

17

W dniu 5 marca 2014 r. Komisja ogłosiła pakiet orientacyjny o wartości 11,2 mld euro na lata 2014–2020 (zob. **tabela 2**), aby pomóc ustabilizować sytuację gospodarczą i finansową na Ukrainie, zapewnić wsparcie w procesie transformacji, zachęcić do reform politycznych i gospodarczych oraz wesprzeć rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu¹⁴. Z uwagi na pilność sytuacji w momencie ogłoszenia deklaracji politycznej (5 marca 2014 r.) pakiet przygotowany przez Komisję został opracowany bez dokonania wszechstronnej analizy sposobu obliczenia pomocy i bez uzgodnień dotyczących współpracy z innymi darczyńcami, a ryzyko finansowe dla UE nie było odpowiednio uwzględnione ani udokumentowane. Analiza i dokumentacja zostały przygotowane później, na etapie wniosków Komisji w sprawie aktów ustawodawczych.

14 Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm oraz, aby uzyskać więcej informacji, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Tabela 2

Wsparcie ze strony UE na rzecz Ukrainy – pakiet orientacyjny na lata 2014–2020 ogłoszony w dniu 5 marca 2014 r.

Źródło finansowania	Orientacyjne kwoty (w mln euro)
I. KOMISJA EUROPEJSKA (2014–2020)	
I.1 Ogólna pomoc rozwojowa (dotacje)	1 565
Dwustronny przydział środków (głównie Europejski Instrument Sąsiedztwa):	
– roczny program działań (RPD) na 2014 r.	140–200
– RPD (średnio) – na lata 2015–2020	780
– program parasolowy („więcej za więcej”) na lata 2015–2020	240–300
Sąsiedzki fundusz inwestycyjny	200–250
Instrument na rzecz Przyczyniania Się do Stabilności i Pokoju	20
Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB)	15
I.2 Pomoc makrofinansowa (pożyczki) ¹	1 610
II MIĘDZYNARODOWE INSTYTUCJE FINANSOWE	
EBI	do 3 000
EBOR	5 000
OGÓŁEM	11 175

1 Dodatkowo w 2015 r. została udzielona nowa pożyczka PMF (PMF III) w wysokości 1,8 mld euro.

18

Pakiet finansowy z marca 2014 r. obejmował głównie (71,5 %) potencjalne pożyczki dla Ukrainy z EBI i EBOR. Nie ma pewności, że przydział środków z EBI i EBOR zostanie w pełni wypłacony¹⁵. Za sprawą tego pakietu wartość dotacji wzrosła z poziomu około 140 mln euro rocznie w latach 2007–2013 do około 220 mln euro rocznie do 2020 r. Dotacje w ramach programu parasolowego (opierające się na zasadzie „więcej za więcej”) nie są jednak zagwarantowane, gdyż zależą od udokumentowanych postępów w zakresie pogłębiania demokracji i poszanowania praw człowieka. Z drugiej strony wypłaty w ramach PMF (2,21 mld euro z 3,41 mld euro) przekroczyły już orientacyjną kwotę podaną w pakiecie ogłoszonym w marcu 2014 r. Trybunał stwierdził, że instrument pomocy makrofinansowej zarządzany przez Komisję stanowił najskuteczniejszy sposób szybkiej wypłaty wsparcia przyrzeczonego Ukrainie na potrzeby wyjścia z trudnej sytuacji finansowej (zob. pkt 43).

Komisja wykorzystała środki specjalne, aby zapewnić szybką odpowiedź na kryzys na Ukrainie

19

Polityka UE wobec Ukrainy opiera się na szeregu dokumentów strategicznych ustanawiających główne cele i priorytety oraz zmierzających do zapewnienia spójności i skuteczności polityki UE. Takie dokumenty strategiczne nie zostały jednak opracowane tak, by zapewnić wytyczne na potrzeby kształtowania polityki na wypadek sytuacji kryzysowej jak ta panująca na Ukrainie od listopada 2013 r. Komisja musiała zatem szybko radzić sobie z radykalnymi zmianami bez wcześniej opracowanej strategii.

20

Ze względu na kryzys procedura wieloletniego programowania dla Ukrainy została zawieszona. W celu przydziału pomocy na lata 2014 i 2015 Komisja nie mogła skorzystać ze swoich zwyczajowych jednolitych ram wsparcia określających sektory priorytetowe w ujęciu wieloletnim. Zgodnie z rozporządzeniem¹⁶ Komisja zapewniła pomoc w formie rocznych środków specjalnych.

15 Od 2014 r. EBI i EBOR zdołały zakontraktować odpowiednio około 940 i 870 mln euro w ramach pożyczek na rzecz projektów (szacunkowe kwoty na koniec lipca 2015 r.).

16 Art. 2 ust. 5 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 95).

UE ustanowiła struktury *ad hoc* na potrzeby zarządzania w kontekście większego zaangażowania na Ukrainie

21

Równolegle do znacznego zwiększenia pomocy na rzecz Ukrainy w 2014 r. UE ustanowiła nowe podmioty w celu pozyskania dodatkowej wiedzy eksperckiej na potrzeby doradztwa dla Ukrainy w dziedzinie procesu reform. Dwie najbardziej godne uwagi inicjatywy to grupa wsparcia dla Ukrainy (GWU) ze strony Komisji oraz misja doradcza UE na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa (EUAM)¹⁷. Zarówno GWU, jak i EUAM przyczyniają się do znacznego wzmocnienia współpracy UE–Ukraina. Zapewniają one wiedzę ekspercką w wybranych sektorach objętych już wsparciem przez tamtejszą delegaturę UE. W związku z tym Trybunał stwierdził, że istnieje ryzyko nakładania się ich zadań z zadaniami delegatury oraz dezorientacji po stronie organów ukraińskich, w szczególności w obszarze walki z korupcją, który leży w zakresie obowiązków wszystkich trzech stron. W 2015 r. Komisja podjęła kroki zmierzające do wyeliminowania tego ryzyka¹⁸.

22

Aby zagwarantować wykorzystanie zwiększonego finansowania ze strony UE, w czerwcu 2014 r. Komisja przewidziała także utworzenie wraz z ukraińskimi organami wspólnego, niezależnego organu zajmującego się prowadzeniem dochodzeń w sprawie oszustw i korupcji¹⁹. Do końca 2015 r. ten wspólny organ nie został jeszcze utworzony.

Darczyńcy zintensyfikowali koordynację działań w odpowiedzi na słabość ukraińskiego rządu w tym obszarze

Ukraiński rząd wykazywał słabość w obszarze koordynacji działań darczyńców

23

Działania darczyńców nie były w zadowalającym stopniu koordynowane przez władze ukraińskie. Komunikacja między ministerstwami była szczątkowa, nie zapewniono też partnera do kontaktu po stronie ukraińskiej ani wyraźnego podziału obowiązków. W ocenach rozliczalności finansowej wydatków publicznych (PEFA) z 2006 i 2011 r. (zob. pkt 46) krytycznie oceniono przepływ informacji finansowych między rządem Ukrainy a darczyńcami dotyczących pomocy zewnętrznej. Chociaż rząd Ukrainy podjął próbę scentralizowania koordynacji darczyńców w latach 2008–2009, nie przyznano wyraźnych kompetencji w tym zakresie, a wsparcie polityczne niedługo później uległo zmianie, w wyniku czego inicjatywa zakończyła się niepowodzeniem.

- 17 EUAM jest niewykonawczą, nieuzbrojoną misją wspólną polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) zapewniającą wsparcie, doradztwo i mentoring na rzecz ukraińskich podmiotów politycznych i instytucjonalnych w obszarze reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na poziomie strategicznym.
- 18 Np. aby ograniczyć nakładanie się zadań, przyjęto tymczasowe rozwiązanie przewidujące, że EUAM będzie pracować nad utworzeniem biura antykorupcyjnego, podczas gdy GWU miałaby zajmować się reformami antykorupcyjnymi na szczeblu Ministerstwa Sprawiedliwości.
- 19 Notatka prasowa z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie wsparcia ze strony Komisji Europejskiej na rzecz Ukrainy http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm

24

Od 2014 r. Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu podjęło szereg działań w obszarze koordynacji darczyńców, jednak ich wyniki i trwałość są obecnie niepewne²⁰. Od 2014 r. proces opracowywania przepisów w obszarze międzynarodowej pomocy technicznej, rozpoczęty w 2012 r., jest zawieszony.

Od 2014 r. społeczność darczyńców udoskonaliła swą wewnętrzną koordynację

25

Zwiększające się zaangażowanie darczyńców na Ukrainie wiąże się z dodatkowymi wyzwaniami pod względem koordynacji działań w ramach społeczności darczyńców oraz nadwyręża słabą zdolność absorpcyjną na miejscu. Od 2014 r. Komisja często organizowała spotkania z innymi głównymi darczyńcami, aby wspólnie opracować i aktualizować mapę pomocy na rzecz Ukrainy. W oparciu o tę mapę Trybunał zauważył, że pewne działania są prowadzone równolegle, jak np. projekty UE i USAID (Agencji Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego) w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Podczas gdy Komisja nie uczestniczy w wielostronnym funduszu powierniczym EBOR, wdrożone zostały mechanizmy pomagające EBOR w koordynowaniu projektu i decyzji programowych z odpowiednimi służbami Komisji.

20 W momencie przeprowadzania kontroli kompetencji w zakresie koordynacji darczyńców nie zostały jeszcze przydzielone i nie wypracowano jasnej polityki dotyczącej koordynacji darczyńców przez rząd Ukrainy. Posiedzenie wysokiego szczebla w celu koordynacji wsparcia międzynarodowego na rzecz Ukrainy (w którym udział wzięli przedstawiciele różnych krajów darczyńców, UE, innych kluczowych instytucji międzynarodowych i organizacji darczyńców) odbyło się w dniu 8 lipca 2014 r. w Brukseli. Konferencja darczyńców i inwestorów została zwołana jesienią 2014 r. w celu przeanalizowania wdrażania ukraińskiego programu ożywienia gospodarczego i wzrostu na lata 2014–2016. Została ona zastąpiona przez międzynarodową konferencję w sprawie wsparcia dla Ukrainy, zorganizowaną dla darczyńców/środowiska biznesu oraz społeczeństwa obywatelskiego w kwietniu 2015 r.

26

W odniesieniu do lat 2007–2015 Trybunał zbadał, czy pomoc ze strony Komisji²¹ i ESDZ, zwana dalej pomocą UE²², była skuteczna z perspektywy wspierania transformacji Ukrainy w państwo o dobrych rządach. Trybunał skupił się na zarządzaniu finansami publicznymi i walce z korupcją oraz na sektorze gazu i efektywności energetycznej. Obszary te mają szczególne znaczenie dla procesu reform na Ukrainie i zostały objęte znaczną pomocą ze strony UE, której celem było wsparcie sprawowania rządów poprzez promowanie stosowania międzynarodowych standardów i najlepszych praktyk²³.

27

Kontrola objęła swym zakresem całe wsparcie udzielone przez UE z budżetu ENPI i ENI oraz programy pomocy makrofinansowej zainicjowane od 2007 r., a także instrumenty objęte pakietem finansowym Komisji uruchomione w 2014 r. w odpowiedzi na sytuację kryzysową na Ukrainie. Programy objęte badaniem wymieniono w **załączniku**.

28

Trybunał przeprowadził czynności kontrolne w okresie od czerwca 2014 r. do grudnia 2015 r. Kontrola koncentrowała się na:

- skuteczności pomocy UE na rzecz Ukrainy, jeśli chodzi o poprawę zarządzania finansami publicznymi oraz usprawnienie walki z korupcją;
- skuteczności pomocy UE na rzecz Ukrainy, jeśli chodzi o poprawę zarządzania w sektorze gazu i zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu do UE.

29

Kontrola opierała się na wywiadach i wymianie korespondencji z Komisją, ESDZ oraz delegaturą UE na Ukrainie, z ukraińskimi organami i agencjami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (OSO), państwami członkowskimi UE²⁴, międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz z Międzynarodową Agencją Energetyczną, a także na przeglądzie dokumentacji, w tym dokumentów politycznych i strategicznych oraz innych istotnych sprawozdań ośrodków analitycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto w ramach kontroli przeprowadzono jednotygodniową wizytę w Kijowie w marcu 2015 r.

21 Głównie dyrekcje generalne odpowiedzialne za politykę sąsiedztwa i negocjacje w sprawie rozszerzenia, sprawy gospodarcze i finansowe oraz energię.

22 Do końca 2010 r. Komisja Europejska była odpowiedzialna za opracowanie założeń europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), a następnie za zaplanowanie i realizację programów pomocowych oraz ogólne ramy współpracy EPS. Po ustanowieniu ESDZ w grudniu 2010 r. służba ta przejęła odpowiedzialność za rozwój polityki i ogólne ramy współpracy, a ponadto wspólnie z Komisją odpowiadała za opracowywanie programów pomocowych. Udzielanie pomocy finansowej w dalszym ciągu należy do zadań Komisji.

23 Przykłady: w przypadku zarządzania finansami publicznymi – wdrożenie standardów i metod INTOSAI, harmonizacja ze standardami międzynarodowymi w zakresie publicznej kontroli wewnętrznej oraz działania mające na celu dostosowanie przepisów w obszarze zamówień publicznych do dorobku UE. W odniesieniu do walki z korupcją – ratyfikowanie i wdrożenie Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz Prawnokarnej konwencji Rady Europy o korupcji.

24 Francja, Włochy, Węgry, Słowenia i Szwecja.

Część I – Skuteczność pomocy UE na rzecz Ukrainy pod względem poprawy zarządzania finansami publicznymi oraz usprawnienia walki z korupcją

30

Trybunał zbadał, czy w ramach dialogu UE–Ukraina skutecznie zajęto się kwestiami zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją, czy pomoc UE została opracowana i była monitorowana w sposób zapewniający skuteczny wkład w poprawę zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją oraz czy zapewniała namacalne i trwałe rezultaty w tych obszarach. Głównymi źródłami dowodów wykorzystanymi w celu wyciągnięcia wniosków i omawianymi z kontrolowanymi podmiotami były dokumenty wewnętrzne, takie jak wewnętrzne sprawozdania Komisji z zarządzania – sprawozdania monitorujące, roczne sprawozdania z postępów i sprawozdania w sprawie zgodności, a także dokumenty zewnętrzne, takie jak sprawozdania PEFA, SIGMA, OECD i OSO.

Dialog UE–Ukraina w sprawie zarządzania finansami publicznymi poprawił się znacznie od 2013 r., a w sprawie walki z korupcją – od 2011 r.

Dialog UE–Ukraina w sprawie zarządzania finansami publicznymi: fragmentaryczne podejście i brak wiarygodnej strategii reform w zakresie zarządzania finansami publicznymi do 2013 r.

31

Zarządzanie finansami publicznymi i walka z korupcją były formalnie ujęte w strukturach dialogu (zob. pkt 11). Przez większość okresu objętego kontrolą zarządzanie finansami publicznymi zajmowało w nich jednak poboczne miejsce. W kluczowych dokumentach dotyczących dialogu UE–Ukraina uwzględniono niewielką liczbę elementów zarządzania finansami publicznymi²⁵. Zarówno zarządzanie finansami publicznymi, jak i walka z korupcją zostały ledwo wspomniane w krajowym dokumencie strategicznym na lata 2007–2013 oraz w dwóch krajowych programach orientacyjnych (KPO na lata 2007–2010 i 2011–2013).

32

W ocenie współpracy Komisji Europejskiej z Ukrainą z 2010 r.²⁶ bardzo krytycznie odniesiono się do sposobu traktowania kwestii zarządzania finansami publicznymi na Ukrainie, zauważając, że nie stworzono ram dogłębnego dialogu merytorycznego z rządem Ukrainy w sprawach dotyczących tego obszaru. Do całościowego zarządzania finansami publicznymi nie został przypisany żaden konkretny podkomitet. Elementy zarządzania finansami publicznymi (np. audyt, kontrola finansowa i zamówienia publiczne) były omawiane na forum różnych podkomitetów. Ani wspólne grupy monitorujące utworzone na potrzeby oceny postępów we wdrażaniu programów sektorowego wsparcia budżetowego, ani podkomitet do spraw gospodarczych i społecznych, finansów oraz statystyki, który spotykał się tylko raz do roku i zajmował się bardzo różnorodną tematyką, nie zostały uznane w ramach oceny za odpowiednie lub wystarczające struktury do tego celu²⁷.

25 Elementy te to zamówienia publiczne, opodatkowanie oraz – w o wiele mniejszym stopniu – publiczna wewnętrzna kontrola finansowa (PWKF), kontrola zewnętrzna i planowanie budżetu.

26 „Evaluation of the European Commission’s Cooperation with Ukraine” [Ocena współpracy Komisji Europejskiej z Ukrainą], ocena dla Komisji Europejskiej przeprowadzona przez ADE – Analysis for Economic Decisions, grudzień 2010 r.

27 Ibidem, s. 87.

33

Jedną z kwestii nierozwiązanych przez długi czas był brak wiarygodnej strategii reform w zakresie zarządzania finansami publicznymi. W 2007 r. rząd Ukrainy przyjął taką strategię, która została opracowana z pomocą Banku Światowego. W okresie objętym kontrolą, w 2007 i 2010 r., UE zaproponowała program wsparcia budżetowego w obszarze zarządzania finansami publicznymi. Obie propozycje zostały anulowane, gdyż wszelkie kwestie związane z zarządzaniem finansami publicznymi miały zostać w wystarczającym zakresie uwzględnione w projekcie Banku Światowego o wartości 50 mln USD zainicjowanym w styczniu 2008 r. Projekt modernizacji finansów publicznych opracowany przez Bank Światowy nie osiągnął jednak swoich celów²⁸. Od 2010 r. w szeregu kluczowych analiz i ocen wypunktowano uchybienia w ukraińskiej strategii zarządzania finansami publicznymi²⁹.

34

W odpowiedzi na tę krytykę od 2011 r. UE o wiele bardziej jednoznacznie naciskała na reformę zarządzania finansami publicznymi³⁰. W 2012 r. Ministerstwo Finansów utworzyło grupę roboczą ds. zarządzania finansami publicznymi w celu opracowania strategii reformy, co pozwoliło na wznowienie wsparcia budżetowego, które zostało zawieszono w 2011 r. w związku z niewielkimi postępami w obszarze zarządzania finansami publicznymi, zwłaszcza w zakresie zamówień publicznych. Komisja – w szczególności za pośrednictwem delegatury UE w Kijowie – w znacznym stopniu pomogła Ministerstwu Finansów w opracowaniu możliwej do zaakceptowania strategii reformy zarządzania finansami publicznymi oraz planu działania przed szczytem w Wilnie w 2013 r.

Dialog UE–Ukraina w sprawie walki z korupcją – powolne tempo na początkowym etapie, niewielkie postępy pomimo wysiłków UE przez większą część okresu objętego kontrolą oraz nowy impuls do działania w następstwie wydarzeń na Majdanie

35

Walka z korupcją została wspomniana w planach działania związanych z umową o partnerstwie i współpracy UE–Ukraina z 1994 r. oraz stanowiła przedmiot dyskusji w ramach dialogu UE–Ukraina. Po pomarańczowej rewolucji w 2004 r. Ukraina podjęła próby wzmocnienia walki z korupcją przez opracowanie nowych ram opartych na analizach i zaleceniach organizacji międzynarodowych. UE wezwała Ukrainę do dołączenia do Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy oraz wdrożenia jej zaleceń, a także do ratyfikowania Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Ukraina została członkiem GRECO w 2006 r. i ratyfikowała konwencję ONZ w 2009 r. Do 2010 r. wdrażanie zaleceń międzynarodowych odbywało się powoli³¹.

36

W grudniu 2010 r. nowo wybrany parlament Ukrainy anulował antykorupcyjny pakiet legislacyjny i inne środki, które wprawdzie zostały przyjęte w 2009 r., ale nigdy nie zostały wdrożone. W odpowiedzi od 2011 r. UE ujęła cele związane z ustawodawstwem antykorupcyjnym i organami antykorupcyjnymi w planie działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego.

28 W końcowej ocenie projektu z 2015 r. ogólny wynik uznano za „niezadowolający”: „Wynik: adekwatność celów uznano za „solidną”, mając na uwadze program rządu zmierzający do reformy zarządzania finansami publicznymi. Adekwatność koncepcji uznano za „umiarkowaną”, gdyż nie było jasne, czy działania planowane w ramach projektu uwzględniały cel w zakresie przejrzystości. Osiągnięcie celów w zakresie wzmocnienia zarządzania finansami publicznymi pod względem wydajności operacyjnej uznano za „umiarkowane”. Osiągnięcie celów w zakresie wzmocnienia zarządzania finansami publicznymi pod względem przejrzystości uznano za „nieznaczne”. Wydajność oceniono na „umiarkowaną”. Oceny te świadczą o poważnych niedociągnięciach na etapie przygotowania i wdrażania projektu, co przekłada się na ogólną ocenę niezadowolającą” (zob. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015.12.25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 W przeglądzie SIGMA opublikowanym w 2011 r. zauważono, że strategia była ukierunkowana przede wszystkim na cele określone w programie Banku Światowego dotyczącym zarządzania finansami publicznymi, podczas gdy inne kwestie w tym obszarze zostały potraktowane powierzchownie. Zakres strategii był także krytykowany w analizie kwestii zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach w regionie objętym europejską polityką sąsiedztwa oraz w ocenie współpracy Komisji Europejskiej z Ukrainą z 2010 r.

30 Po szczycie z dnia 19 grudnia 2011 r. komisarz ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa przekazał pierwszemu wicepremierowi Ukrainy dokument roboczy zawierający wymogi dotyczące zarządzania finansami publicznymi w celu kontynuowania wsparcia budżetowego. Obejmowały one utworzenie grupy roboczej ds. zarządzania finansami publicznymi, sporządzenie strategii reformy

37

W następstwie rewolucji na Majdanie UE położyła większy nacisk na swoje zalecenia dotyczące walki z korupcją. Po podpisaniu układu o stowarzyszeniu w 2014 r. program stowarzyszeniowy UE–Ukraina z 2015 r. obejmował bardziej szczegółowe priorytety krótkoterminowe, w szczególności mające na celu wdrożenie antykorupcyjnego pakietu prawnego przyjętego w dniu 14 października 2014 r. oraz ustanowienie i zapewnienie skuteczności zarówno Państwowego Biura Antykorupcyjnego, jak i Państwowej Agencji Zapobiegania Korupcji. W proces dialogu w większym stopniu zaangażowano organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które zostały uznane za kluczowy element przyczyniający się do złagodzenia ryzyka, że reformy antykorupcyjne zostaną zahamowane.

Koncepcja pomocy umożliwiła szybką wypłatę środków, ale nie zawsze uwzględniano w niej w wystarczającym stopniu reformy, które miały zostać osiągnięte

Warunki dotyczące zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją, które zostały ujęte w programach wsparcia budżetowego i pomocy makrofinansowej, charakteryzowały się pewnymi niedociągnięciami

38

Reforma zarządzania finansami publicznymi to jeden z ogólnych warunków, które muszą zostać uznane za spełnione przed wypłatą wsparcia budżetowego³². Stanowią one jedyny warunek konieczny dla wypłaty stałych „transz” pomocy. Pozytywna ocena zarządzania finansami publicznymi jest uzależniona od zadowalających postępów we wdrażaniu strategii reformy zarządzania finansami publicznymi³³. Umowy finansowe dotyczące programów wsparcia budżetowego na Ukrainie nie zawsze określały jednak w jasny sposób, jakie kroki, w oparciu o konkretne cele pośrednie lub produkty, są wymagane, by postępy uznać za „zadowalające”³⁴.

39

Oprócz warunku ogólnego dotyczącego zarządzania finansami publicznymi odnoszącego się do wszystkich transz oraz do projektów w zakresie zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją, niektóre programy obejmowały konkretne wskaźniki dotyczące zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją warunkujące wypłatę zmiennych transz. Na wskaźniki te przypadła znaczna część (łącznie 10–20 %) odnośnych zmiennych transz. Stosunkowo umiarkowany stopień osiągnięcia tych szczególnych wskaźników świadczył o ograniczonej wartości dodanej takiego podejścia w procesie reformy zarządzania finansami publicznymi (zob. pkt 50).

zarządzania finansami publicznymi oraz opracowanie planu działania w tym obszarze.

- 31 Zob. Sieć Antykorupcyjna OECD dla Europy Wschodniej i Azji Środkowej, stambulski antykorupcyjny plan działania, „Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report”, [Druga runda monitorowania, Ukraina, sprawozdanie monitorujące], grudzień 2010 r. (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).
- 32 Programy sektorowego wsparcia budżetowego przewidują zwykle wypłatę zarówno rat (transz) stałych, jak i zmiennych. Stałe transze są uzależnione od spełnienia warunków ogólnych, natomiast transze zmienne są dodatkowo powiązane z postępami względem określonych wskaźników. Warunki ogólne mają zastosowanie do wypłaty wszystkich transz i obejmują politykę i reformy krajowe/ sektorowe („politykę publiczną”), stabilne ramy makroekonomiczne, zarządzanie finansami publicznymi oraz – od 2012 r. – przejrzystość i nadzór nad budżetem.
- 33 Np. program wsparcia budżetowego w obszarze zarządzania granicami obejmuje warunek, który wymaga jedynie „stopniowej poprawy w opracowywaniu średnioterminowych ram budżetowych”. Z kolei program wsparcia budżetowego Energia II z 2012 r. obejmuje bardzo ogólny warunek dotyczący zarządzania finansami publicznymi – odnosząc się do nieokreślonego bliżej programu mającego na celu poprawę zarządzania finansami publicznymi.
- 34 Zob. także sprawozdanie specjalne Trybunału nr 11/2010 „Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji” (<http://eca.europa.eu>).

40

W ramach programów pomocy makrofinansowej umowy finansowe nie umożliwiają Komisji wypłaty rat w sposób proporcjonalny do stopnia spełnienia warunków określonych w programie. W związku z tym stosuje ona pewien margines swobody w odniesieniu do formułowania warunków oraz zakresu, w jakim ocenia się je jako spełnione. Margines ten był jednak w niektórych przypadkach szeroki (zob. **ramka 2**).

Ramka 2

Elastyczność w ustanawianiu i ocenie spełnienia warunków PMF

- Niektóre warunki dotyczące zarządzania finansami publicznymi wynegocjowane na potrzeby PMF I z 2013 r. zostały sformułowane w sposób ogólny, a zatem pozostawiały spory margines uznania przy ocenie stopnia ich spełnienia³⁵ (ma to także zastosowanie do warunków PMF I dotyczących energii, zob. pkt 70).
- Ponadto wszystkie pożyczki PMF dla Ukrainy obejmują warunki, które łączą w sobie kilka warunków częściowych, co może komplikować ocenę postępów, jeśli spełniona jest tylko część ogólnego warunku³⁶.
- W przypadku warunków pomocy makrofinansowej – w zależności od programu – stosowano różne określenia w celu oceny stopnia ich wdrożenia³⁷, a ponadto brak było wyraźnych granic przedziałów na potrzeby ocen częściowych.

35 Przykłady bardzo ogólnie sformułowanych warunków w ramach PMF I: „zapewnienie dalszych postępów w ustanawianiu systemu zamówień publicznych”, „odpowiednie zwiększenie liczby kontroli i zapewnienie ich lepszej jakości” oraz „istotne postępy we wzmacnianiu systemu administrowania VAT”.

36 Druga transza PMF I – warunki 1, 2, 4 (zarządzanie finansami publicznymi), warunek 11 (energia); PMF II warunek 4 (walka z korupcją); druga transza PMF III – warunki 5 (zarządzanie finansami publicznymi), 6 (walka z korupcją) i 8 (przedsiębiorstwa państwowe); trzecia transza PMF III – warunki 7 (walka z korupcją), 13 (energia), 18 (handel), 19 (wymiar sprawiedliwości). Łącznie istnieje 12 warunków obejmujących warunki częściowe. Składają się one na 17 % wszystkich warunków PMF dla Ukrainy.

37 Spełnione (PMF I i II), obecnie spełniane (PMF I), ogólnie spełnione (PMF I i II), częściowo spełnione – poczyniono postępy (PMF II), niespełnione, lecz osiągnięto dobre postępy (PMF II).

Płatności w zakresie sektorowego wsparcia budżetowego były zasadniczo przedpłatą pomimo stosunkowo słabych wyników w obszarze reform strukturalnych

41

Programy sektorowego wsparcia budżetowego były zasadniczo zaprojektowane tak, by znaczną część przydzielonej kwoty wypłacić na samym początku realizacji programu. Przedpłata wsparcia budżetowego, tj. wypłata początkowej transzy stałej w pełnej kwocie i zasadniczo bez opóźnień, kształtowała się przed 2012 r. na poziomie od 31 % do 49 % (zob. **tabela 3**).

42

Chociaż było to zgodne z ogólnymi limitami sugerowanymi w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego³⁸, przedpłata w ramach programów sektorowego wsparcia budżetowego na lata 2007–2010 kontrastowała ze słabymi wynikami we wdrażaniu reform na Ukrainie³⁹ (zob. także **rys. 1 i 2**) oraz stosunkowo niewielkim stopniem spełnienia warunków dla transz zmiennych. W koncepcji dwóch najnowszych programów (Energia II i Rozwój regionalny), przewidującej mniejszą początkową transzę stałą, w większym stopniu uwzględniono ryzyko, że wysokie transze stałe mogą obniżyć zachętę do wdrażania reform, od których uzależniona jest wypłata kolejnych, mniejszych transz zmiennych.

Tabela 3

Ukraina: przedpłata środków w ramach sektorowego wsparcia budżetowego (wstępnie przydzielone kwoty)

Programy ¹	Ogółem	Stale transze	Zmienne transze	Stale transze
	w mln EUR			w %
Efektywność energetyczna (2008 r.)	63	31	32	49 %
Energia I (2007 r.)	82	40	42	49 %
Środowisko (2009 r.)	35	15	20	43 %
Zarządzanie granicami (2010 r.)	60	25	35	42 %
Transport (2009 r.)	65	27	38	42 %
Handel (2008 r.)	39	12	27	31 %
Rozwój regionalny (2013 r.)	50	6,5	43,5	13 %
Energia II (2012 r.)	45	5	40	11 %

1 Kwoty obejmują wyłącznie element wsparcia budżetowego, nie obejmują natomiast elementu wsparcia uzupełniającego (24 mln euro łącznie dla programów Energia I, Handel, Efektywność energetyczna i Zarządzanie granicami).

Źródło: Komisja Europejska.

38 Na przykład w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego sugeruje się, by sektorowe wsparcie budżetowe składało się z transz stałych i zmiennych w stosunku 60 % do 40 %, przy czym transze zmienne powinny być wyższe w przypadku krajów charakteryzujących się większym ryzykiem i słabszymi wynikami w zakresie wdrażania.

39 W oparciu na przykład o roczne sprawozdania z postępów, sprawozdania EAMR oraz analizy sprawozdań z ocen osiągniętych wyników przed wypłatą sektorowego wsparcia budżetowego.

W 2014 i 2015 r. w koncepcji pomocy UE skupiono się na możliwie szybkiej wypłacie środków

43

Aby wesprzeć znajdujący się w krytycznym stanie bilans płatniczy i sytuację budżetową Ukrainy, pomoc finansowa UE przydzielana od 2014 r. obejmowała przede wszystkim szybko zatwierdzone i wypłacane dofinansowanie w ramach ogólnego wsparcia budżetowego (umowa na rzecz budowania państwowości – UBP) oraz pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej (zob. **tabela 4**). Obecnie dominującą rolę odgrywają pożyczki PMF (wypłacona kwota 2,21 mld euro), w porównaniu z którymi wszystkie inne formy pomocy UE, w tym łączne wsparcie budżetowe, wydają się niewielkie. Ów wzrost kwoty pożyczek dla Ukrainy jest także bez precedensu dla DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych i znacznie przekracza ogólne skumulowane wypłaty PMF w latach 2002–2014.

44

Przedpłata środków w ramach pożyczki PMF II dla Ukrainy, jak również mniej rygorystyczne warunki niż w przypadku PMF I, stanowiły odpowiedź na ryzyko załamania finansowego, a w konsekwencji ryzyko zapaści politycznej. Z podobnych względów Komisja wypłaciła 250 mln euro lub 70 % kwoty przewidzianej w umowie na rzecz budowania państwowości w czerwcu 2014 r., a więc w ciągu miesiąca od jej podpisania⁴⁰, pozostawiając 105 mln euro (30 % łącznej kwoty) na obwarowaną stosunkowo licznymi warunkami transzę zmienną (8 warunków i 29 wskaźników).

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

Tabela 4

Ukraina: szybka wypłata środków w ramach PMF i UBP w 2014 r. i 2015 r. (na dzień 31.12.2015 r.)

Wsparcie	Programy (rok podpisania)	Ogółem	środki	środki	pozostałe
			wypłacone w 2014 r.	wypłacone w 2015 r.	
w mln EUR					
Pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej	PMF I (2013 r.)	610	360	250	0
	PMF II (2014 r.)	1 000	1 000	n.d.	0
	PMF III (2015 r.)	1 800	n.d.	600	1 200
	Łączna kwota PMF	3 410	1 360	850	1 200
Wsparcie budżetowe	Umowa na rzecz budowania państwowości (2014 r.)	355	250	0	105
Ogółem		3 765	1 610	850	1 305

Źródło: Komisja Europejska.

Monitorowanie wdrażania pomocy UE poprawiło się

UE i różne organizacje międzynarodowe regularnie oceniały sytuację w obszarze zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją na Ukrainie

45

W całym okresie objętym kontrolą różne unijne i międzynarodowe organizacje/instrumenty dokonywały oceny zarządzania finansami publicznymi⁴¹ i walki z korupcją⁴² na Ukrainie. Obszar zarządzania finansami publicznymi i sytuacja w zakresie walki z korupcją były także dobrze znane dzięki realizowanym projektom oraz rocznym sprawozdaniom z zarządzania delegatury UE (EAMR). Zasadnicze znaczenie przy opracowywaniu koncepcji pomocy UE na rzecz Ukrainy miały również sprawozdania z postępów w realizacji europejskiej polityki sąsiedztwa, choć kwestię przejrzystości budżetowej poruszano w nich bezpośrednio dopiero od 2015 r.

Ramy monitorowania wsparcia budżetowego zostały udoskonalone, nie ma jednak systemowego podejścia do przeprowadzania niezależnych ocen wsparcia budżetowego

46

Sprawozdania w sprawie rozliczalności finansowej wydatków publicznych (PEFA) z 2006 i 2011 r. stanowiły ważne źródło danych referencyjnych, na podstawie których Komisja wydała pozytywne oceny sektora zarządzania finansami publicznymi. Miało to miejsce mimo przeciętnych wyników PEFA w przypadku Ukrainy⁴³ oraz pewnych właściwości PEFA: oceny PEFA nie są wystarczająco częste, aby na ich podstawie monitorować wykorzystanie funduszy UE, a wskaźniki PEFA nie obejmują w całości priorytetów w zakresie zarządzania finansami publicznymi wyznaczonych w ramach polityki UE. W wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego⁴⁴ PEFA nadal uznawana jest za preferowany instrument oceny zarządzania finansami publicznymi na wysokim szczeblu, jednak od 2010 r. Komisja wykorzystuje także swoje własne roczne sprawozdanie w sprawie zarządzania finansami publicznymi w celu oceny rocznych postępów.

47

Od 2012 r. Komisja wzmocniła także swoje ramy monitorowania wsparcia budżetowego dzięki utworzeniu międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. Wsparcia Budżetowego oraz ustanowieniu ram zarządzania ryzykiem.

41 Głównymi dokumentami referencyjnymi w zakresie zarządzania finansami publicznymi były dwie oceny operacyjne DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych (2009 r. i 2014 r.), roczne sprawozdania delegatury UE w sprawie zarządzania finansami publicznymi od 2010 r., dwie oceny PEFA przygotowane wspólnie przez Bank Światowy i UE (z 2006 i 2011 r., zob. pkt 46) oraz ocena SIGMA (wsparcie ulepszeń w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego i zarządzania) opublikowana w 2011 r.

42 Głównymi dokumentami referencyjnymi w zakresie walki z korupcją były sprawozdania z postępów w realizacji planu działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego od 2011 r., sprawozdanie Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości z 2013 r., sprawozdania GRECO, sprawozdania Rady Europy i OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), ankiety Transparency International oraz stambulski antykorupcyjny plan działania.

43 W obydwu ocenach PEFA stosunek wskaźników mocnych (A i B) do wskaźników średnich i słabych (C i D) wyniósł około 40 % do 60 %, przy czym odsetek wskaźników D wzrósł w sprawozdaniu z 2011 r. Najważniejsze kwestie problematyczne to zakres niezgłoszonych działań rządu, nadzór nad łącznym ryzykiem budżetowym sprawowany przez inne podmioty sektora publicznego, skuteczność kontroli wynagrodzeń oraz kontrola zewnętrzna. Źródło: Bank Światowy. 2012 r. „Ukraine – Public financial management performance report” [Ukraina – sprawozdanie z wyników zarządzania finansami publicznymi]. Waszyngton, Dystrykt Kolumbii: Bank Światowy. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011.1.16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego na 2007 r. i 2012 r.

48

Trybunał stwierdził, że wsparcie budżetowe ze strony UE na Ukrainie nie jest poddawane systematycznym ocenom. W odniesieniu do każdego programu Komisja może ustanowić ramy oceny w umowie finansowej. Komisja zaplanowała przeglądy śródkresowe w odniesieniu do jedynie trzech programów sektorowego wsparcia budżetowego na Ukrainie: Energia I, Efektywność energetyczna i Zarządzanie granicami. Nie przeprowadzono żadnej końcowej oceny *ex post*, jednak ocena ogólnych działań w ramach wsparcia budżetowego na Ukrainie została ostatecznie zakończona w 2014 r.⁴⁵.

45 IBF International Consulting, „Evaluation of Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report” [Ocena działań w zakresie wsparcia budżetowego na Ukrainie, końcowe sprawozdanie z oceny], wrzesień 2014 r.

Wstrzymanie przez Komisję płatności w ramach pomocy UE przyczyniło się do szybszej realizacji priorytetów w obszarze zarządzania finansami publicznymi

49

Całkowite wstrzymanie płatności w ramach wsparcia budżetowego okazało się skuteczne jako „ostateczne” rozwiązanie mające przyspieszyć realizację priorytetów UE w sektorze zarządzania finansami publicznymi. Komisja skorzystała z tej opcji dwukrotnie w 2011 r. Również w 2014 i 2015 r. opóźnienie wypłat PMF pomogło zapewnić prawidłowe wdrożenie niektórych warunków powiązanych z programem (zob. **ramka 3**).

Ramka 3

Przykłady wstrzymania płatności w celu przyspieszenia reform

- o W lutym 2011 r. wypłaty w ramach wszystkich programów wsparcia budżetowego zostały zawieszono w odpowiedzi na wycofanie prawa zamówień publicznych z 2010 r. w kształcie spełniającym międzynarodowe normy w tym zakresie. Zawieszenie zostało uchylone we wrześniu 2011 r., po tym jak w lipcu 2011 r. parlament Ukrainy przyjął prawo zamówień publicznych uznane za spójne z międzynarodowymi dobrymi praktykami.
- o W odpowiedzi na stagnację we współpracy UE–Ukraina oraz brak, od dłuższego czasu, wiarygodnej strategii w zakresie reformy zarządzania finansami publicznymi wszystkie płatności w ramach wsparcia budżetowego wnioskowane w 2011 r. zostały wstrzymane w grudniu 2011 r. W dniu 27 listopada 2013 r., po przyjęciu możliwej do zaakceptowania strategii reformy zarządzania finansami publicznymi i planu działania, wypłacono opóźnione płatności w ramach wsparcia budżetowego (9 transz o łącznej wartości 87,9 mln euro).
- o W związku z trudnościami w zidentyfikowaniu wystarczających postępów w odniesieniu do warunków wypłaty transz PMF w 2014 r. i 2015 r. Komisja opóźniła wypłatę ostatniej transzy PMF I do kwietnia 2015 r. Opóźniła także płatność drugiej transzy PMF II do grudnia 2014 r., kiedy to była w stanie stwierdzić wystarczające postępy ze strony ukraińskiego partnera.

Rezultaty pomocy UE pozostają nietrwałe

Ograniczone postępy w przeprowadzaniu reform i niechęć ze strony organów ukraińskich miały negatywny wpływ na spełnienie szczególnych warunków w obszarze zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją oraz opóźniły wdrożenie wsparcia budżetowego

50

Przez większą część okresu objętego kontrolą fakt, że ogólne i szczegółowe warunki dotyczące zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją przewidziane w programach wsparcia budżetowego nie zostały spełnione w pełnym zakresie, wynikał przede wszystkim z niechęci ukraińskich organów do wdrożenia konkretnych reform sprawowania rządów. Pierwsze raty były kilkakrotnie opóźniane głównie z powodu niespełnienia ogólnych warunków w zakresie zarządzania finansami publicznymi (zob. pkt 49). Poziom wypłat w ramach transz zmiennych podlegających szczególnym warunkom w zakresie zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją wynosił od 67 % w przypadku programu Energia I do zaledwie 25 % w przypadku programów Efektywność energetyczna i Zarządzanie granicami. Fakt, że w programach obejmujących kilka transz zmiennych druga transza charakteryzowała się zwykle niższym wskaźnikiem realizacji niż pierwsza, także odzwierciedlał brak postępów w procesie reform.

51

Tempo reform jest wolniejsze również z tego względu, że ukraińskie organy wydatkują unijne środki w ramach sektorowego wsparcia budżetowego za pośrednictwem funduszu pozabudżetowego. Środki te są uważane za przychód w funduszu specjalnym i wypłacane z zastosowaniem czasochłonnej, 11-etapowej procedury. W przypadku pierwszej raty programu Energia I finalizacja tej procedury zajęła dwa lata. Było to przedmiotem krytyki zarówno podczas przeglądu śródkresowego programu Energia I, jak i podczas oceny programów wsparcia budżetowego na Ukrainie przeprowadzonej w 2014 r. Jak wynika z tej oceny, do połowy 2014 r. jedynie około połowy środków wypłaconych w ramach wsparcia budżetowego zostało przekazanych na wykonanie budżetu.

Większość warunków dotyczących zarządzania finansami publicznymi w ramach pomocy makrofinansowej uznano za w dużej mierze spełnione pomimo niedociągnięć we wdrażaniu

52

W sekcji PMF I i II dotyczącej zarządzania finansami publicznymi Komisja uznała, że połowa warunków została w dużej mierze spełniona, a tylko jeden warunek oceniła jako niespełniony. Aby wypłacić środki, Komisja skorzystała jednak z marginesu swobody i oceniła pozytywnie kilka warunków dotyczących zarządzania finansami publicznymi, mimo że ich realizacja na miejscu wykazywała niedociągnięcia (zob. *ramka 4*).

Przykłady niedociągnięć w spełnianiu warunków dotyczących zarządzania finansami publicznymi dla pożyczek PMF

Druga rata PMF I:

- Warunek 2: Komitet Antymonopolowy rozpoczął wprawdzie działalność, jednak jego budżet był niepewny w 2015 r. i nadal istnieje ryzyko, że jego zasoby będą w znacznym stopniu ograniczone.
- Warunek 4: Przyjęto co prawda strategię szkoleniową dla urzędników ds. kontroli wewnętrznej na wszystkich szczeblach rządu, występowały w niej jednak niedociągnięcia (strategia niewystarczająco dopracowana i niewłaściwie zaprojektowana, brak konkretnego harmonogramu, informacji na temat finansowania oraz kryteriów ilościowych, a także słabe powiązanie z reformą sektora zarządzania finansami publicznymi). Nie wprowadzono certyfikacji w obszarze audytu wewnętrznego.

Druga rata PMF II:

- Warunek 1: Chociaż znaczna liczba organów ds. zamówień publicznych oraz instytucji zamawiających opublikowała swoje plany dotyczące zamówień publicznych na czas, większość z nich nie była wystarczająco dopracowana. Ponadto ze względu na późne przyjęcie budżetu państwa na 2015 r. (29 grudnia 2014 r.) nie zapewniono właściwego powiązania między potrzebami w obszarze zamówień a budżetem państwowym.

Rząd Ukrainy osiągnął szereg celów ustawodawczych w obszarze zarządzania finansami publicznymi, ale wiele długoterminowych problemów wciąż jest nierozwiązanych

53

Komisja zasadniczo uznaje strategię reformy zarządzania finansami publicznymi i plan działania z 2013 r. za kluczowe osiągnięcia w obszarze zarządzania finansami publicznymi w okresie objętym kontrolą⁴⁶. Ministerstwo Finansów wykazało się stosunkowo dużym zaangażowaniem w prace nad strategią. Trwałość wdrożonych reform oraz widoczność i ciągła adekwatność strategii będą jednak bezpośrednio uzależnione od nieprzerwanego zaangażowania politycznego ze strony Ukrainy. Na **rys. 1** przedstawiono przegląd wydarzeń w głównych obszarach zarządzania finansami publicznymi w okresie objętym kontrolą.

54

Pomimo niepełnego spełnienia warunków powiązanych z pomocą ze strony UE i innych darczyńców, między 2010 a 2012 r. przyjęto szereg decyzji ustawodawczych dotyczących zarządzania finansami publicznymi. Rząd Ukrainy nie przywiązywał jednak wystarczającej wagi do ich prawidłowego egzekwowania: odnośne przepisy krajowe miały nieodpowiednią jakość, przydzielono niewystarczające fundusze oraz uchwalone zostały kontrowersyjne i regresywne zmiany prawa. Ogólnie rzecz biorąc, natychmiastowe wdrożenie nie przebiegło zatem pomyślnie. Przyspieszenie reform w obszarze zarządzania finansami publicznymi w tym okresie było tym trudniejsze, że do 2013 r. brak było ustrukturyzowanej strategii zreformowania zarządzania finansami publicznymi (zob. pkt 34).

46 W oparciu o wywiady z pracownikami Komisji i roczne sprawozdania z postępów.

Rys. 1

Wydarzenia w obszarze zarządzania finansami publicznymi na Ukrainie w latach 2010–2015

Obszary zarządzania finansami publicznymi	Wydarzenia w obszarze zarządzania finansami publicznymi w latach 2010–2013		Wydarzenia w obszarze zarządzania finansami publicznymi w latach 2014–2015
	Poprawa	Wyzwania/niedociągnięcia	
Zamówienia publiczne	<ul style="list-style-type: none"> 2010 r./2011 r. – nowe, stosunkowo postępowe przepisy w sprawie zamówień publicznych 2010 r. – ustanowienie Komitetu Antymonopolowego 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrowersyjne i regresywne zmiany prawne, wymagane poważne interwencje ze strony UE. Brak funduszy dla Komitetu Antymonopolowego. 	<ul style="list-style-type: none"> Nowa ustawa o zamówieniach publicznych, mniej wyjątków, mniejsza liczba zamówień udzielanych w trybie niekonkurencyjnym. Komitet Antymonopolowy rozpoczyna działalność, ale zmagają się ze znacznymi ograniczeniami i niepewnością budżetową.
Administracja podatkowa	<ul style="list-style-type: none"> 2010 r. – nowy kodeks podatkowy 	<ul style="list-style-type: none"> Nowy kodeks uważany za słaby pod względem jakościowym przez darczyńców i środowisko biznesowe. 	<ul style="list-style-type: none"> Nowa reforma systemu podatkowego. Zaległe płatności z tytułu VAT uległy zmniejszeniu, jednak nadal występuje ryzyko ich wzrostu. System elektroniczny VAT wdrożony w 2015 r.
Publiczna wewnętrzna kontrola finansowa	<ul style="list-style-type: none"> Projekt ustawy udostępniony w 2008 r. 2011 r. – podstawa prawna dla norm PWKF 2012 r. – kodeks etyki/zalecenia metodyczne Od 2012 r. – jednostki audytu wewnętrznego w ministerstwach i innych organizacjach rządowych 	<ul style="list-style-type: none"> Wdrożenie ustawy o PWKF wielokrotnie opóźniane. 	<ul style="list-style-type: none"> Przepisy w sprawie PWKF doprecyzowane, ale nie w pełni zgodne z unijnymi normami w tym zakresie. Nowa strategia w obszarze szkoleń urzędników państwowych odpowiedzialnych za kontrolę wewnętrzną i audyt.
Ukraińska Izba Rachunkowa		<ul style="list-style-type: none"> 2010 r. – zakres odpowiedzialności UIR znacznie ograniczony ze względu na wyłączenie przychodów. 	<ul style="list-style-type: none"> Zakres kompetencji UIR ponownie rozszerzony na przychody. Nowa ustawa o UIR rozszerza zakres kompetencji UIR na transakcje między przedsiębiorstwami państwowymi a państwem. Ograniczenie liczby pracowników z 550 do 386.
Przejrzystość budżetowa			<ul style="list-style-type: none"> Opóźnienia i brak konsultacji społecznych dotyczących budżetu państwa na 2015 r.
Kodeks budżetowy	<ul style="list-style-type: none"> 2010 r. – nowy kodeks budżetowy 	<ul style="list-style-type: none"> Uznawany za obciążony szeregiem niedociągnięć. 	<ul style="list-style-type: none"> Nowelizacja kodeksu budżetowego: położenie nacisku na decentralizację budżetu. Konsolidacja trzech pozabudżetowych funduszy zabezpieczeń społecznych.

Uwagi

55

Reformy nabrały rozpędu w 2014 i 2015 r., przede wszystkim dzięki serii dodatkowych decyzji ustawodawczych, które poskutkowały znaczną poprawą w zarządzaniu zamówieniami publicznymi, w obszarze administracji skarbowej oraz w procedurach dotyczących budżetu państwa. Na przykład w dziedzinie zamówień publicznych liczba wyjątków oraz udział zamówień udzielonych w trybie niekonkurencyjnym zaczęły zmniejszać się w 2014 r. We współpracy z MFW rząd Ukrainy opracował strategię dotyczącą reformy administracji skarbowej i rozpoczął jej wdrażanie. Ponadto w 2015 r. podjęto wstępne kroki w kierunku budżetowania opartego na wynikach oraz planowania średniookresowego.

56

Duże postępy w nadzorze budżetowym zostały osiągnięte po przyjęciu nowej ustawy o Ukrainińskiej Izbie Rachunkowej (pełniącej funkcję najwyższego organu kontroli na Ukrainie), która weszła w życie w dniu 9 sierpnia 2015 r. Uprawnienia UIR zostały rozszerzone, tak aby spełnić warunki ustanowione przez UE, Bank Światowy i innych darczyńców. Paradoksalnie w ustawie o UIR przewidziano wy-móg ograniczenia zasobów tego organu⁴⁷.

57

Pomimo postępów osiągniętych od 2014 r. kilka długotrwałych problemów jest nadal nierozwiązanych: ryzyko anulowania pewnych przepisów (na przykład w odniesieniu do wyjątków w obszarze zamówień publicznych i przejrzystości budżetowej), brak funduszy dla Komitetu Antymonopolowego, ryzyko wzrostu zaległych płatności z tytułu VAT oraz uchybienia w podejściu do PWKF.

Istotne działania w celu walki z korupcją podjęto dopiero po rewolucji na Majdanie, jednak wymagana jest dalsza konsolidacja ram antykorupcyjnych, podobnie jak namacalne wyniki

58

Rys. 2 przedstawia najważniejsze działania UE w okresie objętym kontrolą mające na celu pomoc Ukrainie w ustanowieniu prawnych i instytucjonalnych ram antykorupcyjnych.

47 Zasoby UIR stanowiły kluczową kwestię omawianą przez Komisję z władzami Ukrainy w styczniu 2015 r., przed podjęciem decyzji w sprawie wypłaty trzeciej transzy PMF I. Projekt ustawy o UIR przewidywał ograniczenie zasobów tego organu poprzez wprowadzenie limitu liczby pracowników (maksymalnie 250). Limit ten zwiększono (w porównaniu ze wstępnym projektem) do 386 w ostatecznej wersji ustawy o UIR, po interwencji ze strony Komisji w następstwie dokonania przez nią przeglądu realizacji warunków PMF.

Rys. 2

Główne działania antykorupcyjne na Ukrainie podjęte w latach 2006–2015

	Działania UE	Decyzje ustawodawcze i zmiany instytucjonalne	Uwagi
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> Warunki PMF II i III Umowa na rzecz budowania państwowości Misja doradcza UE na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa (EUAM) Pomoc ze strony grupy wsparcia dla Ukrainy (GWU) na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości Bieżący plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego 	<ul style="list-style-type: none"> Ustanowienie Specjalnej Prokuratury do Walki z Korupcją (listopad 2015 r.) Przepisy wzmacniające ramy prawne w obszarze odzyskiwania mienia (listopad 2015 r.) Przepisy w sprawie zapobiegania i zwalczania korupcji politycznej oraz finansowania partii politycznych (październik 2015 r.) Podmiot koordynujący: Krajowa Rada ds. Polityki Antykorupcyjnej (październik 2014 r.) Antykorupcyjny pakiet prawny (październik 2014 r.) ustanawiający: 1) strategię antykorupcyjną na lata 2014–2017, 2) Państwowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (PBAU) oraz 3) Państwową Agencję Zapobiegania Korupcji Prawo karne w sprawie korupcji (czerwiec 2014 r.) 	<ul style="list-style-type: none"> Rząd zablokował ustawę o zapobieganiu korupcji na 9 miesięcy. Produkty zgodne z priorytetami w obszarze walki z korupcją określonymi w programie stowarzyszeniowym z 2015 r. Skutki długoterminowe będą zależeć od faktycznego egzekwowania prawa.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Bieżący plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego 	<ul style="list-style-type: none"> Szereg zmian ustawodawczych, dotyczących np. przestępstw związanych z korupcją oraz konfiskaty zysków z korupcji 	<ul style="list-style-type: none"> Pewne postępy w dostosowywaniu walki z korupcją do standardów międzynarodowych
2011	<ul style="list-style-type: none"> Plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego Program wsparcia budżetowego dla reformy administracji publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> Ustawa antykorupcyjna uchwalona w kwietniu 2011 r. (częściowo zastępująca pakiet antykorupcyjny uchylony w grudniu 2010 r.) Program wsparcia budżetowego dla reformy administracji publicznej <i>niewdrożony</i>, gdyż wymagana ustawa o służbie cywilnej nie spełniała podstawowych zasad UE. 	<ul style="list-style-type: none"> Przepisy antykorupcyjne nie były w pełni zgodne ze standardami międzynarodowymi. Program wsparcia budżetowego anulowany w 2013 r.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Warunki PMF I Wsparcie projektowe na rzecz reform wymiaru sprawiedliwości (komponent 5 – niezawisłość sądownictwa oraz komponent 6 – walka z korupcją i zapobieganie jej) Program wsparcia budżetowego Zarządzanie granicami 	<ul style="list-style-type: none"> Strategia antykorupcyjna na lata 2014–2017 Wsparcie w ustanowieniu Państwowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (PBAU) od 2014 r. Niezadowolające rezultaty programu Zarządzanie granicami (<i>brak wykazanych postępów w odniesieniu do poziomu korupcji w Ministerstwie Podatków i Cei</i>) 	<p>Opóźnienia we wdrażaniu:</p> <ul style="list-style-type: none"> PMF I zainicjowana w 2014 r., Wsparcie projektowe na rzecz reform wymiaru sprawiedliwości zainicjowane w 2013 r.
2009–2006	<ul style="list-style-type: none"> Projekt przeciwko korupcji w ramach TACIS z 2006 r. 	<p>Produkty związane z:</p> <ul style="list-style-type: none"> utworzeniem strategicznych i instytucjonalnych ram przeciwko korupcji, wzmocnieniem zdolności do zapobiegania korupcji, wzmocnieniem ustawodawstwa antykorupcyjnego. 	<ul style="list-style-type: none"> Niewielki wpływ ze względu na uchylene istniejącego pakietu antykorupcyjnego przez nowy parlament w grudniu 2010 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

59

Walka z korupcją została ujęta w dialogu UE–Ukraina (zob. pkt 35–37), jednak przed 2010 r. rzadko uwzględniano ją w programach pomocy. Zbyt ambitny⁴⁸ projekt walki z korupcją na Ukrainie z 2006 r. w ramach TACIS (pomoc doradcza dla Wspólnoty Niepodległych Państw i Gruzji), zainicjowany w następstwie pomarańczowej rewolucji, wywarł minimalny wpływ, gdyż w grudniu 2010 r. względy polityczne skłoniły parlament Ukrainy do uchylecia pierwszego antykorupcyjnego pakietu przepisów przyjętego w 2009 r.⁴⁹

60

Od 2011 r. UE stymulowała reformy ustawodawcze, uwzględniając wartości odniesienia w planie działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego przedstawionego Ukrainie w grudniu 2010 r. Przepisy antykorupcyjne przyjęte w kwietniu 2011 r. i kolejne zmiany ustawodawcze uchwalone w 2012 i 2013 r. stanowiły krok w dobrym kierunku, gdyż zapewniły zgodność przepisów antykorupcyjnych Ukrainy z zaleceniami wydanymi przez Komisję i GRECO. Chociaż w 2013 r. poczyniono znaczne postępy, nadal konieczne jednak były dalsze usprawnienia, aby ramy antykorupcyjne zyskały kompleksowy charakter⁵⁰. Komisja w szczególności zwróciła uwagę na niską jakość procesu legislacyjnego na Ukrainie oraz brak kompleksowego strategicznego podejścia przy podejmowaniu reform⁵¹. Instytucje antykorupcyjne działające do 2014 r., tj. Państwowy Komitet Antykorupcyjny oraz Agencja Rządowa ds. Polityki Antykorupcyjnej, nie funkcjonowały należycie i nie były w stanie odpowiednio realizować swoich uprawnień.

61

W 2014 r. rząd Ukrainy zaczął ściśle współpracować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w obszarze ustawodawstwa antykorupcyjnego. Istotne przepisy zostały uchwalone w 2014 i 2015 r. W grudniu 2015 r. zaobserwowano kontynuację postępów w wymiarze prawnym i instytucjonalnym⁵². Postępy odnotowano także w momencie ustanowienia nowych instytucji w 2014 i 2015 r., tj. Biura Antykorupcyjnego (PBAU)⁵³, Specjalnej Prokuratury do Walki z Korupcją odpowiedzialnej za nadzór nad dochodzeniami prowadzonymi przez PBAU, Państwowej Agencji Zapobiegania Korupcji oraz Krajowej Rady ds. Polityki Antykorupcyjnej.

62

W 2015 r. Komisja i OECD uznały ramy antykorupcyjne Ukrainy za ściśle dostosowane do standardów międzynarodowych i unijnych wartości odniesienia. Jednocześnie konieczne było jeszcze osiągnięcie szeregu dodatkowych rezultatów, aby zapewnić skuteczność tych ram, w tym⁵⁴:

- przydział odpowiednich środków budżetowych w celu zapewnienia, aby instytucje antykorupcyjne funkcjonowały należycie, a strategia antykorupcyjna i odnośny plan działania zostały wdrożone;

48 Jak wynika ze sprawozdań monitorujących.

49 OECD, „Anti-corruption reforms in Ukraine” [Reformy antykorupcyjne na Ukrainie], Monitorowanie stambulskiego antykorupcyjnego planu działania, marzec 2015 r., s. 17. Pierwszy antykorupcyjny pakiet przepisów obejmował 1) ustawę o zasadach zapobiegania i zwalczania korupcji, 2) ustawę o odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa korupcyjne oraz 3) ustawę o zmianie niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących odpowiedzialności za przestępstwa korupcyjne.

50 COM(2013) 809 final z dnia 15 listopada 2013 r., s. 11, „Trzecie sprawozdanie z wykonania przez Ukrainę planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego”.

51 Ibidem, s. 14.

52 SWD(2015) 705 final z dnia 18 grudnia 2015 r., s. 6, „Szóste sprawozdanie z postępów wdrażania planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego przez Ukrainę”.

53 PBAU to agencja dochodzeniowa walcząca z korupcją wśród urzędników publicznych wyższego szczebla i korupcją wiążącą się z wysokimi łapówkami, nawet jeśli nie dotyczyła ona urzędników publicznych wyższego szczebla. PBAU jest formalnie państwowym organem ścigania i nie podlega kontroli rządu.

54 Zob. SWD(2015) 705 final oraz OECD, Monitorowanie stambulskiego antykorupcyjnego planu działania, aktualizacje dotyczące postępów, 7–9 października 2015 r.

- dalsze usprawnienie ram prawnych w celu zapewnienia pełnej niezależności i rzetelności Specjalnej Prokuratury do Walki z Korupcją;
- udoskonalenie przepisów prawnych dotyczących Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia oraz Biura ds. Zarządzania Mieniem;
- doprecyzowanie i koordynacja szczególnych zadań antykorupcyjnych instytucji takich jak Służba Bezpieczeństwa Ukrainy oraz Ukraińska Izba Rachunkowa;
- skuteczne monitorowanie i koordynacja ze strony Krajowej Rady ds. Polityki Antykorupcyjnej.

63

Oprócz ustanowienia odpowiednich struktur główne wyzwania dotyczą faktycznego egzekwowania prawa oraz niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. Pod koniec 2015 r. polityczna wola walki z korupcją ze strony rządu powołanego po rewolucji na Majdanie nie przyniosła jeszcze przekonujących rezultatów w postaci dochodzeń czy sankcji w odniesieniu do przypadków korupcji na wysokim szczeblu. Zdaniem ekspertów walka z korupcją na Ukrainie utknęła w martwym punkcie, gdyż organy ścigania nie były wystarczająco niezależne od rządu, a oligarchowie wywierali naciski na partie polityczne⁵⁵. Słabe rezultaty Ukrainy w obszarze walki z korupcją na wysokim szczeblu mogą wpłynąć niekorzystnie na realizację międzynarodowego pakietu ratunkowego dla tego kraju⁵⁶.

55 Zob. na przykład National Integrity System Assessment Ukraine 2015 [Ocena rzetelności życia publicznego, Ukraina 2015 r.], Transparency International, 2015 r., która została opracowana w ramach finansowanego przez UE projektu „Ocena systemu rzetelności życia publicznego w regionie wschodnim objętym europejską polityką sąsiedztwa”.

56 Zob. np. oświadczenie Christine Lagarde, dyrektor zarządzającej Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), komunikat prasowy nr 16/50, 10 lutego 2016 r.

Część II – Skuteczność pomocy UE na rzecz poprawy zarządzania w sektorze gazu oraz bezpieczeństwo dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy

64

Trybunał zbadał, czy w dialogu UE–Ukraina w skuteczny sposób uwzględniono kwestie dotyczące sektora gazu i efektywności energetycznej, czy pomoc UE na rzecz lepszego zarządzania w sektorze gazownictwa i bezpieczeństwa dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy była odpowiednio zaprojektowana i monitorowana oraz czy dawała namacalne i trwałe rezultaty. Trybunał ocenił aspekty zarządzania w sektorze gazu względem celów UE w zakresie utworzenia konkurencyjnego, przejrzystego i niedyskryminacyjnego rynku gazu zgodnie z zasadami i standardami UE⁵⁷. Aspekty te obejmowały informacje dla konsumentów i ich ochronę, przejrzystość cen, rozliczalność przedsiębiorstw komunalnych, przejrzystą sprawozdawczość dotyczącą rynku gazu oraz promowanie efektywności energetycznej. Głównymi źródłami dowodów wykorzystanymi w celu sformułowania ustaleń i stanowiącymi przedmiot rozmów z kontrolowanymi podmiotami były wspólne sprawozdania UE i Ukrainy z wdrażania protokołu ustaleń w sprawie współpracy energetycznej, wnioski Rady, sprawozdania Parlamentu Europejskiego, dokumenty strategiczne i programowe Komisji oraz sprawozdania Komisji z zarządzania. Wykorzystano także sprawozdania podmiotów zewnętrznych, takich jak Międzynarodowa Agencja Energetyczna, Oxford Institute for Energy Studies, Bank Światowy, MFW i OSO.

Nierówne zaangażowanie i niekonsekwentne podejście do reform do niedawna utrudniało dialog UE–Ukraina

Zakres dialogu dotyczącego sektora gazu był szeroki, lecz jego skuteczność była ograniczona

65

W protokole ustaleń w sprawie współpracy energetycznej podpisanym przez UE i Ukrainę w 2005 r. ustanowiono plany działania i omówiono główne kwestie energetyczne⁵⁸ na Ukrainie. Za główne osiągnięcie Trybunał uznaje fakt, że w lutym 2011 r. Ukraina została umawiającą się stroną Traktatu o Wspólnocie Energetycznej⁵⁹. Ponadto od 2014 r. Ukraina podejmowała wysiłki w celu wywiązania się ze swoich zobowiązań w ramach Traktatu, w szczególności poprzez wdrożenie trzeciego legislacyjnego pakietu energetycznego UE⁶⁰ stanowiącego główny priorytet współpracy energetycznej UE–Ukraina.

57 Na podstawie rozdziału I tytułu V układu o stowarzyszeniu.

58 W przypadku sektora gazu były to m.in. reformy cenowe, działania w zakresie zabezpieczeń społecznych, efektywność energetyczna, dywersyfikacja dostaw oraz modernizacja infrastruktury.

59 Traktat o Wspólnocie Energetycznej został podpisany w 2006 r. Jego strony zobowiązują się do liberalizacji swoich rynków energii oraz wdrożenia kluczowych aktów prawnych Unii w dziedzinie energii elektrycznej, gazu, środowiska i energii ze źródeł odnawialnych.

60 Ostatnia seria przepisów w sprawie unijnego rynku energii, zwana trzecim pakietem, została uchwalona w UE w 2009 r. w celu poprawy funkcjonowania wewnętrznego rynku energii i rozwiązania problemów strukturalnych.

66

Do 2014 r. dialog UE–Ukraina na wysokim szczeblu dotyczący współpracy energetycznej wykazywał się niewielką skutecznością z punktu widzenia restrukturyzacji sektora gazu ze względu na brak prawdziwego zaangażowania ze strony ukraińskich partnerów. W latach 2007–2015 pojawiło się wiele poważnych problemów w tym zakresie, a postępy w modernizacji systemu przesyłu gazu były ograniczone. Wysiłki podejmowane przez Komisję w latach 2007–2013 w celu dostosowania cen energii na Ukrainie do poziomów uzasadnionych pod względem ekonomicznym lub zredukowania deficytu Naftogazu zakończyły się niepowodzeniem. Komisji udało się jednak zapobiec poważnym zakłóceniom w dostawach gazu do UE w 2014 i 2015 r. pomimo kryzysu w stosunkach między Ukrainą i Rosją (zob. pkt 68).

Na dialog dotyczący sektora gazu negatywny wpływ miały rozbieżne opinie zainteresowanych podmiotów z UE oraz zmienne zaangażowanie ze strony Ukrainy**67**

Między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Komisją istniały różnice zdań co do priorytetów w obszarze bezpieczeństwa dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy oraz co do potrzeby podjęcia pilnych działań. Pomimo wysiłków Komisji „mówienie jednym głosem” w sprawie tych priorytetów w dalszym ciągu stanowiło wyzwanie. W ogólnym przekazie na wysokim szczeblu UE wyraźnie podkreślano strategiczny charakter przesyłu gazu przez Ukrainę. Jednocześnie nie wyrażano się jasno, w jaki sposób niestabilna sytuacja gospodarcza i finansowa zarówno kraju, jak i państwowego przedsiębiorstwa energetycznego Naftogaz, na którą wpływała dodatkowo korupcja systemowa w sektorze gazownictwa, mogła wpłynąć na wiarygodność Ukrainy jako kraju tranzytowego.

68

Przesył gazu przez terytorium Ukrainy ma ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw w Europie Środkowej, Południowej i Wschodniej, a także wiąże się z ważnymi skutkami gospodarczymi, finansowymi i społecznymi dla samej Ukrainy. W 2014 r. UE zareagowała szybko, gdy Gazprom wstrzymał dostawy gazu na Ukrainę i pojawiło się potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa przesyłu gazu przez terytorium Ukrainy. W tej sytuacji UE zaoferowała rozwiązania alternatywne w odniesieniu do dostaw gazu na Ukrainę: ułatwienie odwracania przepływu oraz wsparcie na rzecz nowych połączeń międzysystemowych w celu zabezpieczenia ciągłego przesyłu przez terytorium kraju.

69

Uporczywy brak dostatecznie stabilnej ukraińskiej strategii energetycznej (z wyjątkiem roli Ukrainy w obszarze przesyłu gazu) oraz zmieniająca się wola polityczna utrudniały przyjęcie przez Komisję spójnego podejścia do dialogu UE–Ukraina w sprawie gazu w tak złożonym środowisku geopolitycznym.

Uwagi

Na początkowym etapie warunki uzyskania pomocy UE były zdefiniowane szeroko

70

Niektóre warunki w programie wsparcia budżetowego Energia I z 2007 r. nie były na tyle precyzyjne, aby uniknąć sporów z ukraińskimi organami co do ich interpretacji⁶¹. Ze względu na brak precyzji oraz fakt, że w programie przewidziano jedynie trzy różne wskaźniki ukończenia służące do oceny spełnienia danego warunku (0–50–100 %), Komisja musiała niekiedy iść w swoich ocenach na kompromis⁶². Ponadto z uwagi na pilne kwestie makroekonomiczne i polityczne wiele warunków dotyczących energii uzgodnionych przez Komisję i władze ukraińskie w ramach PMF I zdefiniowano bardzo ogólnie⁶³.

Do 2014 r. brak było wysokiej jakości danych na potrzeby pomocy UE

71

Gotowe do wykorzystania i wiarygodne dane, nawet w niekorzystnych warunkach, są niezbędne do podejmowania właściwie uzasadnionych decyzji opartych na dowodach. Do 2014 r. dostępność gotowych do wykorzystania i wiarygodnych danych była problematyczna. Tak było na przykład w przypadku:

- danych na temat codziennych przesyłów gazu przez terytorium Ukrainy,
- regularnych danych dotyczących opłat za przesył gazu faktycznie pobieranych przez Ukrainę⁶⁴,
- kompleksowych statystyk zbiorczych dotyczących faktycznego wzrostu taryf za gaz i ogrzewanie.

W 2014 r. zaobserwowano pewną poprawę, jeśli chodzi o dostęp przez Komisję do danych na temat przesyłu gazu przez terytorium Ukrainy, a od 2015 r. ukraiński operator systemu przesyłowego udostępnia informacje na temat codziennych przesyłów gazu przez terytorium Ukrainy w internecie.

72

Przygotowywane wspólnie przez UE i Ukrainę roczne sprawozdania z postępów we wdrażaniu protokołu ustaleń w sprawie współpracy energetycznej z 2005 r. zapewniały użyteczne forum regularnego dialogu politycznego na temat kluczowych wyzwań energetycznych. Trybunał stwierdził jednak, że sprawozdania te nie były wystarczająco krytyczne i nie odzwierciedlały w pełni perspektywy Komisji.

Pomoc UE do 2014 r. miała ograniczony wpływ na sektor gazu

73

Do początku 2015 r. pomoc UE nie przyczyniła się do przełomu w ukraińskim sektorze gazu⁶⁵, jednak od tego czasu osiągnięto pewne ważne cele pośrednie i postępy (zob. także **rys. 3**).

61 Zob. na przykład warunek „Brak wzrostu deficytu parafiskalnego w sektorze energetycznym w porównaniu z 2006 r.”. Komisja i partnerzy ukraińscy różnie interpretowali ten warunek i proponowali wskaźnik jego osiągnięcia na poziomie odpowiednio 0 % i 100 %.

62 Np. w przypadku wskaźnika 6 (Zawarcie z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (MIF) umów finansowych dla priorytetowych projektów infrastrukturalnych), wskaźnika 5.3 (Odbiór linii metrologicznej gazu w Regionalnym Ośrodku Metrologii w Bojarce) oraz wskaźnika 8 (Projekt i budowa pilotażowej międzynarodowej stacji pomiarowej gazu w punkcie dostępu do ukraińskiego systemu przesyłu gazu).

63 Przykłady to: „znaczna poprawa ściągalności należności przez Naftogaz”, „osiągnięcie znacznych postępów w wywiązywaniu się przez Ukrainę ze zobowiązań wynikających z Traktatu o Wspólnocie Energetycznej”, „dokonanie znacznych postępów w kierunku osiągnięcia statusu zgodności z EITI (Inicjatywa na rzecz przejrzystości w branżach wydobywczych)”, „wzmocnienie w ukierunkowany sposób sieci zabezpieczeń społecznych” oraz „znaczne zwiększenie wykorzystania indywidualnych gazomierzy”.

64 Poziom pobranych opłat można obliczyć, lecz tylko teoretycznie, z wykorzystaniem ustalonego wzoru na podstawie umów o przesył gazu.

65 Aby zilustrować tę kwestię, należy zauważyć, że odnośne warunki dotyczące wsparcia budżetowego ze strony UE dla sektora energetycznego (Energia I i Efektywność energetyczna) zostały spełnione tylko częściowo, tj. na poziomie 59 %. W wielu przypadkach Komisja i władze ukraińskie miały odmienne zdanie co do faktycznych wskaźników realizacji.

Rys. 3 Wydarzenia w sektorze energetycznym i sektorze gazu na Ukrainie w latach 2007–2015

Obszar/podobszar		Wydarzenia w latach 2007–2013	Wydarzenia w latach 2014–2015	Uwagi
a) Reforma sektora gazu	Ustawa o gazie	<ul style="list-style-type: none"> Stopniowe postępy bez przełomu. Lepsza integracja Ukrainy z unijnym rynkiem energii w wyniku przystąpienia Ukrainy do Traktatu o Wspólnocie Energetycznej. 	<ul style="list-style-type: none"> Przyjęcie kompleksowego planu działania dotyczącego reformy sektora gazu (marzec 2015 r.) oraz ukraińskiej ustawy o gazie z kwietnia 2015 r. 	<ul style="list-style-type: none"> Rok 2015 stanowił pozytywny punkt zwrotny w reformie sektora gazownictwa. Po przyjęciu ustawy o gazie z kwietnia 2015 r. rozpoczęły się przygotowania do rozdzielania obszarów działalności Naftogazu zgodnie z trzecim pakietem energetycznym UE.
	Ceny gazu i ogrzewania	<ul style="list-style-type: none"> Niewystarczający wzrost w latach 2007–2013 (mimo wymogów UE i MFW). 	<ul style="list-style-type: none"> Ceny usług komunalnych znacznie wzrosły. 	<ul style="list-style-type: none"> Dalszy istotny wzrost cen gazu w kwietniu 2016 r.
		<ul style="list-style-type: none"> Brak redukcji deficytu Naftogazu. 	<ul style="list-style-type: none"> Deficyt Naftogazu wzrósł znacznie w 2015 r. 	<ul style="list-style-type: none"> Deficyt Naftogazu powinien zostać zlikwidowany do 2017 r.
	Sieć zabezpieczeń społecznych	<ul style="list-style-type: none"> Nieskuteczne wysiłki w celu stworzenia solidnego systemu zapewniającego rekompensatę z tytułu wzrostu cen energii dla najbardziej potrzebujących członków społeczeństwa. 	<ul style="list-style-type: none"> Program rekompensat społecznych został udoskonalony w celu zrównoważenia dużego wzrostu cen energii w 2015 r. 	<ul style="list-style-type: none"> Solidność programu rekompensat jeszcze nie została oceniona.
Pomiary w całym łańcuchu dostaw gazu	<ul style="list-style-type: none"> Istotne postępy w instalowaniu gazomierzy w gospodarstwach domowych. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan działania dotyczący reformy sektora gazu z 2015 r. ma na celu udoskonalenie pomiarów w całym łańcuchu przesyłu gazu. 	<ul style="list-style-type: none"> Zakończenie instalacji gazomierzy we wszystkich nieposiadających ich jeszcze gospodarstwach domowych oraz co najmniej jednego ciepłomierza na budynek do kwietnia 2017 r. 	
b) Efektywność energetyczna		<ul style="list-style-type: none"> Nieokreślona jako priorytet w ukraińskim programie reformy energetycznej (pomimo wysiłków Komisji). 	<ul style="list-style-type: none"> Pewne niedawne pozytywne zmiany (nowe projekty UE oraz programy wspierane przez UE). 	<ul style="list-style-type: none"> Zwiększone wysiłki w tym obszarze od 2015 r.
c) Modernizacja systemu przesyłu gazu		<ul style="list-style-type: none"> Pomoc UE nie poskutkowała modernizacją (partnerzy po stronie ukraińskiej nie spełnili warunków pożyczek). 	<ul style="list-style-type: none"> Rozpoczęcie pierwszych robót modernizacyjnych na gazociągu planowane na 2016 r. (finansowanie zagwarantowane częściowo przez UE). 	<ul style="list-style-type: none"> Gazprom grozi zakończeniem przesyłu rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy w 2019 r.
d) Bezpieczeństwo dostaw gazu przez terytorium Ukrainy		<ul style="list-style-type: none"> Sytuacje kryzysowe w latach 2005–2006 i 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> Trudności w latach 2014–2015, lecz przesył i dostawy gazu były kontynuowane dzięki wysiłkom UE (poprzez połączenia międzysystemowe, odwracanie przepływu i dzięki mediacjom z Gazpromem i Naftogazem). 	<ul style="list-style-type: none"> Inne, konkurencyjne projekty przesyłu gazu jako próba ominięcia terytorium Ukrainy. Poprawa zarządzania sektorem gazu oraz lepsza integracja z unijnym rynkiem energii.

- a) Reforma sektora gazu: pomimo wysiłków UE postępy w latach 2007–2013 były powolne. Realizacja warunków pomocy ustanowionych przez UE i jej partnerów poskutkowała jednak ponownym zainicjowaniem reformy sektora gazu w 2014 r. (zob. **ramka 5**).

Ramka 5

Zmiany w sektorze gazownictwa od 2014 r.

- Przyjęto kompleksowy plan działania dotyczący reformy sektora gazu, ustanawiający konkretne, ograniczone czasowo działania, oraz nową ustawę o gazie.
- Po niewystarczających próbach podejmowanych w trudnym okresie kryzysu gospodarczego oraz w warunkach rosnących cen gazu rosyjskiego opłaty w przypadku gazu dostarczanego do gospodarstw domowych wzrosły na początku 2015 r. o około 300–600 %, a w przypadku systemu ciepłowniczego o około 70 %. Kolejne wzrosty są nieuniknione do 2017 r., do momentu zrównania się cen z poziomem rynkowym. W 2015 r. deficyt Naftogazu został znacznie zredukowany i powinien zostać zlikwidowany w 2017 r.⁶⁶.
- W 2015 r. istniejący program rekompensat społecznych został rozszerzony, tak aby zrównoważyć duży wzrost cen energii odczuwalny zwłaszcza przez najbiedniejszych członków społeczeństwa. Wymagane są jednak dalsze stopniowe udoskonalenia – lub reforma – w celu rozwiązania problemu przyszłych wzrostów cen oraz zapewnienia skuteczniejszych zachęt w obszarze efektywności energetycznej.
- Plan działania dotyczący reformy sektora gazu z 2015 r. ma na celu udoskonalenie pomiarów w całym łańcuchu przesyłu gazu.

66 Cel MFW.

- b) Efektywność energetyczna: władze ukraińskie nie potraktowały efektywności energetycznej jako priorytetu w swoim programie reformy energetycznej pomimo dużego znaczenia, jakie przypisano tej kwestii w protokole ustaleń w sprawie współpracy energetycznej UE–Ukraina z 2005 r. Od 2015 r. władze ukraińskie przywiązują większą wagę do efektywności energetycznej.
- c) Modernizacja systemu przesyłu gazu: od 2006 r. Komisja podejmowała działania w celu zapewnienia środków finansowych za pomocą pożyczek od międzynarodowych instytucji finansowych (MIF) na potrzeby modernizacji systemu przesyłu gazu. W 2012 r. Komisja sfinansowała studium przygotowawcze, w którym stwierdzono, że modernizacja kosztowałaby 2,5–5,3 mld euro, w zależności od scenariuszy przepływu gazu. EBI i EBOR podpisały pierwsze umowy na pożyczki MIF ze spółką Ukrtransgaz⁶⁷ – na kwotę 150 mln euro ze strony każdej z tych MIF⁶⁸ – dopiero w grudniu 2014 r., gdy uznano, że Ukraina dokonała wystarczających postępów, jeśli chodzi o osiągnięcie pewnych kluczowych warunków uzgodnionych we wspólnej deklaracji z 2009 r. Budowa rozpocznie się w 2016 r. i powinna zakończyć się w 2018 r., w ramach pierwszego etapu projektu na dużą skalę dotyczącego modernizacji gazociągu przesyłowego Urengoj–Pomary–Użhorod.

67 Spółka zależna Naftogazu odpowiedzialna za przesył i magazynowanie gazu.

68 Pożyczka EBI jest objęta gwarancją ogólną UE.

d) Bezpieczeństwo dostaw gazu przez terytorium Ukrainy:

- (i) W okresie objętym kontrolą bezpieczeństwo dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy było nadal zagrożone ze względu na brak stabilności politycznej, administracyjnej i gospodarczej kraju. Stan ten dodatkowo pogorszyły kryzysy w latach 2005–2006 i 2009 oraz dalsze trudności w latach 2014–2015. Ponadto nie jest pewne, czy gaz będzie nadal przesyłany do państw UE przez terytorium Ukrainy. Gazprom grozi bowiem, że zakończy przesył rosyjskiego gazu przez Ukrainę w 2019 r., kiedy to wygaśnie aktualna umowa między Gazpromem a Naftogazem. Alternatywne projekty dotyczące przesyłu gazu (np. Nord Stream II, Turkstream, South Stream) stanowiły lub stanowią próbę ominięcia terytorium tego kraju. Celem UE jest jednak kontynuacja przesyłu gazu przez Ukrainę.
- (ii) Niedawne wysiłki Komisji w celu utrzymania przesyłu gazu przez Ukrainę w latach 2014–2015 okazały się skuteczne i znacznie wzmocniły bezpieczeństwo dostaw gazu do UE i na Ukrainę dzięki połączeniom międzysystemowym i odwracaniu przepływu oraz dzięki mediacjom między Naftogazem i Gazpromem podczas negocjacji dotyczących tak zwanego „pakietu zimowego” 2014–2015. Ukraińskie magazyny, które są niezbędne w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw dla wschodnich regionów UE, zostały rozbudowane w ramach pakietu zimowego 2015–2016 z wykorzystaniem zasobów własnych Naftogazu, a także dzięki pożyczce MIF⁶⁹.
- (iii) Oczekuje się, że dzięki reformie sektora gazu nastąpi poprawa zarządzania w tym sektorze, a tym samym ograniczone zostanie odnośne ryzyko w zakresie bezpieczeństwa przesyłu gazu przez Ukrainę. Kolejnym sukcesem z punktu widzenia Komisji było przystąpienie Ukrainy do Traktatu o Wspólnocie Energetycznej w 2011 r., co przyczyni się do pełniejszej integracji tego kraju z unijnym rynkiem energii, a jednocześnie do ustabilizowania ukraińskiego sektora gazu w perspektywie długoterminowej.

69 300 mln USD zapewnionych przez EBOR, objęte ukraińską gwarancją państwową, a następnie instrument Banku Światowego w wysokości do 520 mln USD, objęty gwarancją EBI, a zatem UE.

74

Na podstawie prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że w ujęciu ogólnym pomoc UE na rzecz Ukrainy była częściowo skuteczna z perspektywy wspierania transformacji Ukrainy w państwo o dobrych rządach w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi, walki z korupcją i funkcjonowania sektora gazu.

Skuteczność pomocy UE na rzecz Ukrainy pod względem poprawy zarządzania finansami publicznymi oraz usprawnienia walki z korupcją

75

Pomoc UE na rzecz Ukrainy była częściowo skuteczna z punktu widzenia poprawy zarządzania finansami publicznymi oraz usprawnienia walki z korupcją.

76

Przez większość skontrolowanego okresu zarządzanie finansami publicznymi zajmowało poboczne miejsce w dialogu UE–Ukraina. W 2011 r. UE podniosła jednak wymagania w odniesieniu do reform zarządzania finansami publicznymi i pomogła Ukrainie opracować w 2013 r. strategię reformy zarządzania finansami publicznymi i plan działania (zob. pkt 31–34). Walka z korupcją była regularnie poruszana w ramach dialogu UE–Ukraina. Do jej wzmocnienia przyczynił się plan działania w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z 2011 r., a później również pogłębiona współpraca po wydarzeniach na Majdanie (zob. pkt 35–37).

Zalecenie 1 – W ramach dialogu z Ukrainą należy położyć większy nacisk na zarządzanie finansami publicznymi

Aby podtrzymać tempo reform w zakresie zarządzania finansami publicznymi podjętych w następstwie przyjęcia strategii zarządzania finansami publicznymi z 2013 r., Komisja i ESDZ powinny skonsolidować dialog polityczny dotyczący kwestii w tym obszarze. Komisja powinna także przeanalizować możliwość uruchomienia specjalnego programu, tak aby zagwarantować skuteczne wdrożenie reformy zarządzania finansami publicznymi najszybciej, jak to możliwe.

77

Koncepcja pomocy UE nie przyczyniła się w pełni skutecznie do poprawy zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją. Komisja uwzględniła co prawda potrzebę wzmocnienia zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją w koncepcji programów wsparcia budżetowego i PMF dla Ukrainy, jednak nie udało jej się uniknąć pewnych niedociągnięć w sposobie określania warunków czy metodzie oceny ich spełnienia (zob. pkt 38–40). Większość programów wsparcia budżetowego na Ukrainie została zaprojektowana tak, by znaczną część przydzielonej kwoty wypłacić na początku realizacji programu, po tym jak spełnione zostaną ogólne warunki. Takie podejście może osłabić zachętę do wdrażania reform, od których zależy wypłata kolejnych, mniejszych płatności. W 2014 r. Komisja skupiła się na szybkiej wypłacie pomocy, mając na względzie krytyczną sytuację na Ukrainie (zob. pkt 41–44).

Zalecenie 2 – Należy lepiej określić warunki uzyskania pomocy finansowej i zapewnić sprawniejszą wypłatę środków w jej ramach

Komisja powinna wykorzystać doświadczenia zdobyte na Ukrainie, aby poprawić sposób projektowania przyszłej pomocy:

- a) W przypadku warunków uzyskania wsparcia budżetowego i pożyczek PMF wszystkie wybrane wskaźniki powinny być jasno zdefiniowane, tak aby uniknąć ewentualnych sporów podczas procesu oceny.
- b) Warunki uzyskania przyszłych pożyczek i dotacji powinny wzajemnie się uzupełniać i wzmacniać.
- c) Podczas negocjowania i ustanawiania warunków Komisja powinna ściśle współpracować z innymi darczyńcami, zwłaszcza z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, tak aby zwiększyć zachęty do przeprowadzania reform.
- d) W programach należy dążyć do uzyskania rozsądnej równowagi między aspektami wpływu politycznego i potrzebą szybkiej wypłaty pomocy. Ponadto w przypadku wsparcia budżetowego wysokość zmiennych rat powiązanych z warunkami w zakresie zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją powinna być na tyle duża, aby zapewnić spełnienie tych warunków.

78

Monitorowanie sposobu wdrażania pomocy UE było w dużej mierze skuteczne i poprawiło się w okresie objętym kontrolą. UE i organizacje międzynarodowe regularnie oceniają sytuację w obszarze zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją na Ukrainie, a od 2012 r. Komisja wzmocniła swoje ramy monitorowania wsparcia budżetowego. Nie ma jednak systemowego podejścia do oceny programów wsparcia budżetowego (zob. pkt 45–48). Wstrzymanie płatności w ramach wsparcia budżetowego przyczyniło się do szybszej realizacji priorytetów w obszarze zarządzania finansami publicznymi w latach 2011–2013 (zob. pkt 49).

Zalecenie 3 – Należy wzmocnić monitorowanie sposobu wdrażania pomocy UE

Aby pogłębić i przyspieszyć reformy dotyczące zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją, Komisja powinna wzmocnić swoje działania monitorujące w niektórych obszarach i położyć większy nacisk na rozliczalność beneficjentów.

- a) Podejście Komisji do oceny programów wsparcia budżetowego wdrażanych na Ukrainie powinno zostać usprawnione.
- b) Biorąc pod uwagę rezultaty osiągnięte dzięki wstrzymaniu płatności, Komisja powinna, w przypadkach odpowiednio uzasadnionych brakiem zadowalających postępów reform, korzystać z możliwości wstrzymywania płatności w ramach wsparcia budżetowego.

79

Pomoc UE po części skutecznie przyczyniała się do osiągnięcia wymiernych i trwałych rezultatów w obszarze zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją. Do 2014 r. niepełne i nieterminowe osiągnięcie zakładanych rezultatów świadczyło o ograniczonym zaangażowaniu ze strony rządu Ukrainy w proces reform (zob. pkt 50–51). Pomimo nowego impulsu do podejmowania reform obserwowanego od 2014 r. osiągnięte dotychczas rezultaty są nadal nietrwałe. W ramach programów PMF Komisja korzystała z marginesu swobody i stwierdziła, że większość warunków dotyczących zarządzania finansami publicznymi została w dużej mierze spełniona pomimo pewnych niedociągnięć we wdrażaniu (zob. pkt 52). W przypadku zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją większość osiągniętych rezultatów ma formę zmian ustawodawczych i instytucjonalnych (zob. pkt 53–63). Jeśli chodzi o politykę w zakresie walki z korupcją, na rezultaty jej skutecznego wdrożenia należy jeszcze poczekać.

Zalecenie 4 – Należy położyć większy nacisk na skuteczne wdrażanie i trwałość reform

Oprócz wspierania zmian ustawodawczych Komisja, we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, powinna uzależnić dalszą pomoc ze strony UE od skutecznego wdrożenia najważniejszych reform dotyczących zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją. Odnosi się to w szczególności do strategii reformy zarządzania finansami publicznymi i planu działania oraz stabilności finansowania bezstronnych organów do walki z korupcją. Warunki wypłaty środków powinny być poddawane rygorystycznej ocenie.

Pomoc UE na rzecz poprawy zarządzania w sektorze gazu oraz bezpieczeństwa dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy

80

Ogólnie pomoc UE na rzecz Ukrainy była częściowo skuteczna pod względem poprawy zarządzania w sektorze gazu i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu przez terytorium Ukrainy

81

Na dialog UE–Ukraina dotyczący kwestii energii negatywny wpływ miało zmienne do niedawna zaangażowanie ze strony Ukrainy oraz rozbieżne opinie zainteresowanych stron z UE na temat bezpieczeństwa dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy. Te same poważne problemy pojawiły się w latach 2007–2015 (zob. pkt 65–69).

82

Na wczesnym etapie koncepcja skontrolowanej przez Trybunał pomocy UE w sektorze gazu oraz w obszarze bezpieczeństwa dostaw gazu przez terytorium Ukrainy obejmowała pewne warunki, które były niejasne i trudne do oceny (zob. pkt 70).

83

Do 2014 r. brak było wysokiej jakości danych na potrzeby monitorowania wdrażania pomocy unijnej, a wspólne sprawozdania UE i Ukrainy nie zapewniały pełnych informacji na temat trudności doświadczanych w sektorze gazu (zob. pkt 71–72).

84

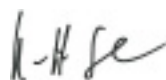
Do 2014 r. pomoc UE miała ograniczony wpływ na funkcjonowanie ukraińskiego sektora gazu oraz przyniosła niejednoznaczne rezultaty w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu do UE przez terytorium Ukrainy. Od 2014 r. osiągnięto pewne ważne cele pośrednie (zob. pkt 73).

Zalecenie 5 – Należy podjąć działania w celu zapewnienia większej skuteczności pomocy UE dla Ukrainy w obszarze gazu

Komisja powinna bezzwłocznie podjąć działania w celu poprawy monitorowania strategicznej współpracy UE z Ukrainą w obszarze gazu oraz zwiększenia jej skuteczności. W szczególności należy położyć większy nacisk na gromadzenie, weryfikację i analizę danych. Komisja powinna systematycznie gromadzić dokładniejsze i możliwe do weryfikacji informacje, nawet w niekorzystnych warunkach. Ma to ogromne znaczenie dla podejmowania właściwie uzasadnionych decyzji opartych na dowodach.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 listopada 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Programy objęte kontrolą

Tabela 1 – Ukraina: programy wsparcia budżetowego, 2007–2015

Programy sektorowego wsparcia budżetowego ¹ (nazwa skrócona, rok podjęcia decyzji)	Przydzielono	Wyplacono
	(w mln EUR)	
	588	259
Wsparcie na rzecz wdrożenia polityki energetycznej Ukrainy (Energia I, 2007 r.)	87	73
Wsparcie na rzecz wdrożenia strategii Ukrainy w obszarze efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii (Efektywność energetyczna, 2008 r.)	70	52
Promowanie wzajemnego handlu dzięki usunięciu barier technicznych w handlu między Ukrainą a UE (Handel, 2008 r.)	45	29
Wsparcie na rzecz wdrożenia strategii środowiskowej na Ukrainie (Środowisko, 2009 r.)	35	24
Wsparcie na rzecz wdrożenia strategii transportowej Ukrainy (Transport, 2009 r.)	65	27
Wsparcie polityki sektorowej dotyczącej zarządzania granicami na Ukrainie (Zarządzanie granicami, 2010 r.)	66	49
Stałe wsparcie na rzecz wdrożenia strategii energetycznej Ukrainy (Energia II, 2012 r.)	45	5
Program wsparcia polityki sektorowej – wsparcie polityki regionalnej Ukrainy (Polityka regionalna, 2013 r.)	55	0
Reforma administracyjnych ram prawnych i służby cywilnej Ukrainy (2011 r.)	70	anulowano
Wsparcie budżetowe na rzecz polityki rozwoju regionalnego Ukrainy (2012 r.)	50	anulowano
Umowa na rzecz budowania państwowości²	355	250

1 Kwota obejmuje element wsparcia uzupełniającego (pomoc techniczna, audyt, przeglądy i oceny programów).

2 Z 355 mln euro w ramach UBP 232 mln euro stanowiły nowe fundusze, natomiast 123 mln zostały przejęte ze środków przydzielonych na roczny program działań na 2013 r. (tj. z dwóch nowych programów wsparcia polityki sektorowej w zakresie usuwania barier w handlu i w zakresie wdrażania strategii środowiskowej na Ukrainie (55 mln euro z każdego programu); 13 mln pozyskano w wyniku zwiększenia budżetu początkowo przeznaczonego na sektor środowiska).

Źródło: CRIS na dzień 31.12.2015 r.

Tabela 2 – Ukraina: przegląd pomocy makrofinansowej UE, 2007–2015

Rok podjęcia decyzji	Nazwa skrócona na potrzeby kontroli	Przydzielono	Wyplacono
		(w mln EUR)	
2002	PMF I	110	610
2010		500	
2014	PMF II	1 000	1 000
2015	PMF III	1 800	600
	Ogółem	3 410	2 210

Źródło: DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych na dzień 31.12.2015 r.,

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

Tabela 3 – Ukraina: zbadane projekty w latach 2007–2015

Nazwa (rok zawarcia umowy)	Przydzielono	Wypłacono
	(w mln EUR)	
Zarządzanie finansami publicznymi		
Twinning „Wzmacnianie egzekwowania prawa i polityki w obszarze konkurencji na Ukrainie” (2007 r.)	1	0,9
Twinning „Pomoc dla Głównego Urzędu Kontroli i Rewizji Ukrainy (KRU) we wdrażaniu nowego systemu publicznej wewnętrznej kontroli finansowej” (2007 r.)	1,1	1,1
Harmonizacja systemów konkurencji i zamówień publicznych na Ukrainie ze standardami UE (2008 r.)	4,4	4,4
Wzmacnianie potencjału Narodowego Banku Ukrainy poprzez dostosowanie do standardów UE w obszarze bankowości centralnej (2009 r.)	1,1	0,6
Wsparcie Ministerstwa Finansów Ukrainy w obszarach zarządzania długiem publicznym i prognozowania budżetowego (2010 r.)	1,7	1,5
Opracowanie karty projektu twinningowego dotyczącego nadzoru nad instytucjami niebędącymi bankami opartego na analizie ryzyka (2011 r.)	0,1	0,1
Dostawa sprzętu informatycznego na potrzeby integracji sieci regionalnej Komitetu Antymonopolowego Ukrainy w ramach wsparcia dla projektu „Harmonizacja systemów konkurencji i zamówień publicznych na Ukrainie ze standardami UE” objętego planem działania UE–Ukraina z 2006 r. (2010 r.)	0,2	0,2
Przedłużenie obowiązywania umowy 147-509 „Harmonizacja systemów konkurencji i zamówień publicznych na Ukrainie ze standardami UE” (2011 r.)	1,1	1,1
Opracowanie trzech projektów twinningowych w obszarze zarządzania finansami publicznymi na Ukrainie (2013 r.)	0,1	0,1
Harmonizacja systemu zamówień publicznych na Ukrainie ze standardami UE (2013 r.)	4	2,7
Jakie są koszty państwa: promowanie publicznego monitorowania procesu opracowywania budżetu państwa (2013 r.)	0,3	0,2
Spółeczeństwo obywatelskie i media na rzecz przejrzystych budżetów lokalnych (2013 r.)	0,3	0,1
Opracowanie i wdrożenie systemu „przejrzystości budżetowej” w celu monitorowania wykorzystania funduszy publicznych (2013 r.)	0,3	0,2
Niezależne monitorowanie zasobów i przepływów finansowych związanych z rozwojem węglowodorów ze źródeł konwencjonalnych i niekonwencjonalnych na Ukrainie w ramach porozumienia o podziale produkcji (2013 r.)	0,2	0,2
łącznie w obszarze zarządzania finansami publicznymi	15,9	13,4
Walka z korupcją		
Wsparcie dobrego sprawowania władzy: projekt dotyczący walki z korupcją na Ukrainie (2006 r.)	1,5	1,4
Projekt wspierający reformy wymiaru sprawiedliwości na Ukrainie (2013 r.)	8,6	2,4
łącznie w obszarze walki z korupcją	10,1	3,8

Źródło: CRIS na dzień 31.12.2015 r.

Streszczenie

III

Dramatyczne wydarzenia na Ukrainie pod koniec lutego 2014 r., a mianowicie odsunięcie od władzy byłego ukraińskiego prezydenta Janukowycza dnia 28 lutego 2014 r. i nielegalna aneksja Krymu przez Rosję w kolejnych dniach, wymagały zdecydowanej i szybkiej odpowiedzi, aby w jak największym stopniu złagodzić skutki tragicznej i niespodziewanej sytuacji.

Chociaż ze względu na podjęcie tych działań Komisja nie miała wystarczająco dużo czasu, aby opracować wcześniej ustaloną strategię długoterminową przed ogłoszeniem istotnego pakietu pomocy dla Ukrainy w marcu 2014 r., planowanie w perspektywie długoterminowej rozpoczęto w bezpośrednim następstwie i od tamtej pory prowadzone są szeroko zakrojone rozmowy strategiczne, w tym również z udziałem partnerów międzynarodowych.

V

Komisja uznaje, że nawet jeśli pomoc UE była skuteczna częściowo, dzięki programom UE zapoczątkowano lub wspierano istotne reformy strukturalne w niemal wszystkich obszarach opisanych w pkt IV.

VI

Komisja musiała przeprowadzić negocjacje i ocenę warunkowości pomocy makrofinansowej i wsparcia budżetowego w wyjątkowym kontekście politycznym, gospodarczym i finansowym na Ukrainie.

Większość programów wsparcia budżetowego obejmuje element w postaci stałych transz wypłacanych na początku programu po spełnieniu standardowych warunków ogólnych dotyczących działań w ramach wsparcia budżetowego.

VII

W ostatnich 10 latach współpraca z Ukrainą w sektorze energetycznym opierała się na protokole ustaleń w sprawie współpracy w dziedzinie energetyki z 2005 r. i koncentrowała się na zapewnianiu bezpieczeństwa dostaw gazu do Europy za pośrednictwem ukraińskiego systemu gazociągów oraz na wprowadzeniu szeroko zakrojonych reform w sektorze energetycznym. Było to również głównym celem wspólnej deklaracji w sprawie modernizacji ukraińskiego systemu przesyłu gazu z marca 2009 r. Kryzys gazowy z 2009 r. dodatkowo zwiększył znaczenie i aktualność tej inicjatywy, nawet jeżeli jej realizacja była trudna ze względu na złożoną sytuację polityczną w państwie i nieustanne napięcia geopolityczne.

Poczynione postępy umożliwiły EBI i EBOR podpisanie w grudniu 2014 r. pierwszego zestawu pożyczek na rzecz modernizacji systemu przesyłu gazu. Do 2014 r. zależność Ukrainy od rosyjskich dostaw energii niwelowała starania mające na celu poprawę zarządzania sektorem gazu na Ukrainie, a także ogólne bezpieczeństwo dostaw. Powszechnie uznaje się, że od tamtego czasu poczyniono istotne postępy w zakresie reform rynku gazu na Ukrainie.

Od marca 2015 r. realizowany jest szeroko zakrojony plan reformy sektora gazu. Oprócz nowej ustawy o gazie rząd w lipcu 2016 r. przyjął plan dotyczący rozdzielenia Naftogazu i operatora systemu przesyłowego, który to plan powinien zostać wdrożony do 2017 r.

Komisja wraz z Sekretariatem Wspólnoty Energetycznej i innymi partnerami będzie kontynuować starania na rzecz ukończenia reform sektora gazu, aby zwiększyć przejrzystość i zapewnić w pełni konkurencyjne warunki, w tym umożliwić wejście na rynek nowym podmiotom oraz zwiększyć bezpieczeństwo dostaw gazu i wiarygodność ukraińskiego systemu przesyłu.

Wstęp

04

Od połowy 2015 r. gospodarka Ukrainy przejawia oznaki stabilizacji gospodarczej po szczególnie głębokiej recesji spowodowanej głównie utratą zaufania i zdolności produkcyjnej w związku z konfliktem zbrojnym na Wschodzie. Stabilizacja stanowiła odzwierciedlenie szeregu czynników, takich jak zdecydowana reakcja w ramach polityki makroekonomicznej stanowiąca odpowiedź na długoterminowe zakłócenia równowagi, a także międzynarodowe wsparcie finansowe i techniczne na dużą skalę, które odegrało nadrzędną rolę w powstrzymaniu kryzysu zaufania.

Oczekuje się, że po spadku o 6,6 % w 2014 r. i 9,9 % w 2015 r. gospodarka powróci w 2016 r. do tendencji wzrostowej (prognozowanej na 1–2 %) wraz ze stopniowym wzrostem zaufania konsumentów i inwestorów. W I kw. 2016 r. PKB wzrósł o 0,1 % w ujęciu realnym, a w II kw. – o 1,3 %.

08

Z powodu sytuacji na Ukrainie od 2014 r. pomoc w ramach ENI jest rzeczywiście zapewniana w formie corocznych „środków specjalnych”. Rozpoczęto teraz przygotowania, aby od 2018 r. powrócić do zwykłego programowania wieloletniego w formie jednolitych ram wsparcia.

13

Komisja zgadza się, że od 2014 r. nastąpiła znaczna poprawa zaangażowania ukraińskich organów w przeprowadzanie reform. W szczególności obecna ukraińska administracja wykazuje duże zaangażowanie w reformę administracji publicznej.

Komisja wykorzystuje i wspiera to tempo reform. Prowadzone są prace mające na celu opracowanie istotnego programu pomocy UE w tym obszarze, aby wesprzeć i utrzymać wspomniane zaangażowanie w reformy. Trzeci program PMF obejmuje również istotne zobowiązania w zakresie reformy administracji publicznej dotyczące zarówno prawodawstwa, jak i wdrażania.

15

PMF nie powiela warunkowości MFW, lecz uzupełnia ją. PMF może zostać wypłacona wyłącznie wtedy, gdy uzupełniający program MFW realizowany jest zgodnie z planem, a przeglądy MFW są wciąż przeprowadzane. Oznacza to, że beneficjent musi nadal spełniać warunki MFW, aby korzystać z wypłat w ramach PMF.

Ramka 1 – Uruchomienie kampanii ukraińskich organów przeciwko oligarchii

Komisja uważa, że rola i znaczenie Agencji ds. Modernizacji są przeceniane oraz że nie istniało ryzyko pomylenia jej z oficjalną pomocą UE na rzecz Ukrainy.

17

Dramatyczne wydarzenia na Ukrainie pod koniec lutego 2014 r., a mianowicie odsunięcie od władzy byłego ukraińskiego prezydenta Janukowycza dnia 28 lutego 2014 r. i nielegalna aneksja Krymu przez Rosję w dniach następnym, wymagały zdecydowanej i szybkiej odpowiedzi, aby w jak największym stopniu złagodzić skutki tragicznej i niespodziewanej sytuacji.

Chociaż ze względu na podjęcie tych działań Komisja nie miała wystarczająco dużo czasu, aby opracować wcześniej ustaloną strategię długoterminową przed ogłoszeniem istotnego pakietu pomocy dla Ukrainy w marcu 2014 r., planowanie w perspektywie długoterminowej rozpoczęło w bezpośrednim następstwie i od tamtej pory prowadzone są szeroko zakrojone rozmowy strategiczne, w tym również z udziałem partnerów międzynarodowych.

Co więcej, po ogłoszeniu pakietu wsparcia mającego zasadnicze znaczenie polityczne w dokładny sposób opracowano szczegółowe programy pomocy UE, uwzględniając i dokumentując ryzyko finansowe, a także działalność innych darczyńców.

18

Celem pakietu finansowego z marca 2014 r. było zasygnalizowanie zdecydowanego wsparcia politycznego i jednoczesne zmobilizowanie krótkoterminowego wsparcia budżetowego i fiskalnego, a także większej liczby długoterminowych inwestycji i większego wsparcia doradczego. Pakiet ten uwzględniał zatem potrzeby krótko- i długoterminowe, przy czym potrzeby długoterminowe rzeczywiście zależą od stałego zaangażowania w reformy ze strony ukraińskich organów.

Należy zauważyć, że w skład pakietu finansowego z marca 2014 r. (łącznie środki PMF I i PMF II) wchodziło jedynie 1,61 mld EUR z funduszy PMF. Wniosek w sprawie trzeciego działania w ramach PMF na rzecz Ukrainy (w wysokości 1,8 mld EUR) został przyjęty przez Komisję w styczniu 2015 r., tj. miało ono charakter uzupełniający w stosunku do pakietu z marca 2014 r. w oparciu o kompleksową ocenę pomocy zapewnionej do tamtej pory, jej wpływ na stabilność gospodarczą i finansową na Ukrainie od początku kryzysu oraz w świetle pogarszającej się sytuacji finansowej na Ukrainie na początku 2015 r.

20

Przewiduje się, że powrót do programowania wieloletniego w formie jednolitych ram wsparcia nastąpi w 2018 r. Prace przygotowawcze zostały już rozpoczęte.

21

Chociaż początkowo mogły istnieć pewne wyzwania związane z koordynacją, działania delegacji UE w Kijowie, grupy wsparcia dla Ukrainy i misji doradczej UE są obecnie ściśle skoordynowane i w pełni komplementarne. Dowodem tego jest np. wspólne opracowanie nowego programu wsparcia na rzecz przeciwdziałania korupcji, przyjętego wcześniej w tym roku (czerwiec 2016 r.).

22

Nie podjęto dalszych działań w związku z tą inicjatywą. Komisja dalej wspiera Ukrainę w walce z korupcją i nadużyciami finansowymi poprzez inne inicjatywy, np. między innymi wsparcie nowych ukraińskich organów antykorupcyjnych za pośrednictwem programu antykorupcyjnego wspomnianego w odpowiedzi do pkt 21 oraz wsparcie reformy sądownictwa.

24

Przez większość okresu objętego kontrolą koordynacja działań darczyńców przez ukraińskie rządy rzeczywiście utrzymywała się na stosunkowo słabym poziomie. Obecny rząd Ukrainy podejmuje jednak działania mające na celu zaradzenie sytuacji oraz jej poprawę, co zaczyna przynosić pożądane rezultaty.

25

Komisja od początku koordynuje działania z wielostronnym funduszem powierniczym EBOR, a obecnie przyjęła również decyzję (lipiec 2016 r.) o wniesieniu wkładu na rzecz wspomnianego funduszu.

Uwagi

34

UE rzeczywiście bardzo aktywnie wspierała rozwój strategii ZFP w 2012 i 2013 r., czego wynikiem było przyjęcie dobrej jakości dokumentu przed szczytem w Wilnie. Obecnie prowadzone są prace – ponownie z pomocą ekspertów UE i OECD-SIGMA – mające na celu zaktualizowanie i dalsze usprawnienie strategii ZFP.

38

Warunki dotyczące zarządzania finansami publicznymi i walka z korupcją znajdowały się w samym centrum szeregu programów wsparcia UE, np. umowy na rzecz budowania państwowości. Komisja będzie kontynuować ulepszanie sposobu oceny postępów w zakresie ZFP i stosowanych w niej kryteriów.

40

Komisja uważa, że słusznie skorzystała z marginesu swobody z uwagi na wyjątkowe okoliczności polityczne i finansowe na Ukrainie.

Ramka 2 – Swoboda w ustanawianiu i ocenie spełnienia warunków PMF

Protokół ustaleń w sprawie PMF I był przedmiotem negocjacji głównie w latach 2010–2012, prowadzonych z ukraińskim rządem, który w znacznie mniejszym stopniu był ukierunkowany na reformy; protokół został ratyfikowany przez parlament Ukrainy dopiero w 2014 r. Pomimo trudnych negocjacji Komisji udało się wprowadzić pewne szeroko zakrojone warunki ZFP do wspomnianego protokołu ustaleń.

Podejście polegające na uwzględnieniu w danym warunku więcej niż jednego wyniku umożliwia wyznaczenie nadrzędnego celu w konkretnym obszarze reform, aby zapewnić orientację strategiczną przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości i specyfiki w odniesieniu do oczekiwanych środków z zakresu polityki.

Wspólna odpowiedź do pkt 41 i 42.

Komisja uważa, że stosunek przedpłat w przypadku stałych transz w ramach sektorowego wsparcia budżetowego utrzymał się w ramach marginesu zalecanego w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego i był uzasadniony sytuacją na Ukrainie.

43

Komisja uważa, że w 2014 r. Ukraina znajdowała się na skraju upadku finansowego, a ostatecznie – politycznego. Podobnie jak MFW i inni darczyńcy międzynarodowi UE natychmiast zareagowała na kryzys finansowy na Ukrainie, szczególnie w 2014 r. i w pierwszej połowie 2015 r. Z uwagi na skalę kryzysu gospodarczego na Ukrainie oraz wielkość tego państwa (zdecydowanie największy z wschodnich krajów sąsiedzkich UE) niezbędne było zapewnienie znacznych kwot pomocy makrofinansowej.

46

Od 2010 r. wypłaty z tytułu wsparcia budżetowego są rzeczywiście oparte na gruntownej ocenie ZFP uwzględniającej wszelki istotny materiał analityczny, w tym oceny PEFA.

48

Komisja uważa, że ocena działań w ramach wsparcia budżetowego na Ukrainie przeprowadzona w 2014 r. zapewniła wszechstronny i porównawczy przegląd i analizę.

51

Komisja jest świadoma tej kwestii, którą podkreślono również w ramach oceny wsparcia budżetowego, i proponuje, aby Ministerstwo Finansów znalazło lepszy sposób na wydatkowanie zasobów UE.

52

Komisja uważa, że ocena warunków jako „w dużej mierze spełnione” oznacza, że nawet jeśli nie każdy element warunku PMF został zrealizowany, cel reform związany z omawianym warunkiem osiągnięto w takim stopniu, że opóźnienie powiązanej wypłaty PMF nie byłoby uzasadnione.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 67–69

W całym okresie objętym kontrolą Komisja prowadziła spójną politykę w świetle strategicznej roli ukraińskiego systemu przesyłu gazu, a w związku z tym – konieczności przeprowadzenia gruntownych reform w sektorze gazu.

Państwa członkowskie w dużym stopniu poparły starania Komisji. Komisja przyznaje jednak, że priorytety niektórych państw członkowskich w odniesieniu do współpracy w sektorze gazu nie zawsze były w pełni zgodne z priorytetami Komisji.

W związku z kryzysami z 2006 i 2009 r. Komisja przeprowadziła wewnętrzną ocenę ryzyka i dążyła do przeprowadzenia analizy wniosków wyciągniętych z przerwy w dostawach gazu w dokumencie roboczym służb (dokument roboczy służb Komisji, {COM(2009) 363} SEC(2009) 977).

Komisja uważa, że przerwanie przesyłu gazu w 2006 i 2009 r. stanowiło bezpośredni skutek sporu handlowego między Gazpromem a Naftogazem, na który wpłynęły i który pogłębiły napięcia polityczne między Ukrainą a Rosją.

Komisja musiała uwzględnić wrażliwość powiązanych informacji i uważa, że w takich okolicznościach Komisja nie mogła wyrażać się jaśniej.

70

Komisja przyznaje, że w niektórych przypadkach koncepcja programów pomocy związanych z sektorem gazu mogła być lepsza, jednak zwraca uwagę na niewielkie zdolności administracyjne odpowiednich ukraińskich ministerstw w zakresie opracowywania programów pomocy.

71

Komisja uważa, że w okresie objętym kontrolą dostęp do danych stopniowo się polepszał. Od 2015 r. odpowiednie dane w odniesieniu do przesyłu gazu, a także informacje o rynku dotyczące ukraińskiego sektora gazu są teraz dostępne publicznie dzięki współpracy między ukraińskimi organami, Komisją i ENTSO gazu (europejską siecią operatorów systemów przesyłowych gazu).

73

Komisja uważa, że postępy te zostały osiągnięte już w 2014 r. – przykładowo rząd opracował nową ustawę o gazie, która umożliwiła podpisanie w grudniu 2014 r. pierwszej umowy o pożyczkach EBI/EBOR na rzecz modernizacji systemu przesyłu gazu.

c)

Starania Komisji, aby pomóc Ukrainie w modernizacji systemu przesyłu gazu, przyczyniły się do podjęcia istotnych konkretnych decyzji inwestycyjnych dopiero pod koniec 2014 r., głównie dlatego, że wcześniejsze rządy nie były skłonne do realizacji kluczowych reform uzgodnionych we wspólnej deklaracji z 2009 r.

d) (i)

Komisja i ESDZ uważają, że bezpieczeństwu dostaw gazu UE przez terytorium Ukrainy zagrażały także podmioty zewnętrzne (Rosja).

Wnioski i zalecenia

74

Komisja i ESDZ uważają, że pomoc UE odegrała kluczową rolę w promowaniu politycznego stowarzyszenia i integracji gospodarczej Ukrainy z UE. Od momentu wystąpienia kryzysu w 2014 r. wsparcie UE odgrywało również istotną rolę w stabilizowaniu sytuacji na Ukrainie i zapoczątkowaniu znaczących reform strukturalnych w wielu obszarach i sektorach.

76

Komisja uważa, że walka z korupcją i zarządzanie finansami publicznymi to kluczowe kwestie dla dialogu UE z Ukrainą. W rezultacie w ciągu ostatnich lat przeprowadzono szereg istotnych reform, które przynoszą znaczące skutki.

Zalecenie 1 – W ramach dialogu z Ukrainą należy położyć większy nacisk na zarządzanie finansami publicznymi

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie.

Obecnie rozważa się wdrożenie szczegółowego programu wsparcia ZFP jako środka specjalnego na 2017 r. Kwestie ZFP już teraz stanowią kluczowy element wszystkich bieżących programów wsparcia budżetowego, a dzięki pomocy ekspertów UE i OECD-SIGMA przygotowywana jest obecnie aktualizacja strategii ZFP.

77

Komisja uważa, że szybka mobilizacja i wypłata pomocy w 2014 i 2015 r. były niezbędne ze względu na krytyczną sytuację na Ukrainie. Wszystkich płatności w ramach wsparcia budżetowego dokonano w oparciu o wszechstronną ocenę, aby zapewnić spełnienie ogólnych warunków wsparcia budżetowego.

Większość programów wsparcia budżetowego obejmuje element w postaci stałych transz wypłacanych na początku programu po spełnieniu standardowych warunków ogólnych dotyczących działań w ramach wsparcia budżetowego.

Zalecenie 2 – Należy lepiej określić warunki uzyskania pomocy finansowej i zapewnić sprawniejszą wypłatę środków w jej ramach

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a)

Komisja rozpoczęła już definiowanie celów polityki w bardziej precyzyjny i ukierunkowany sposób, co odzwierciedlają zmiany protokołów ustaleń z Ukrainą, w szczególności między PMF II a III. Komisja będzie dokładać dalszych starań na rzecz osiągnięcia przejrzystości i precyzji w przyszłości.

Warunkowość PMF zawsze jednak stanowi wynik negocjacji z krajem korzystającym. Komisja może być zmuszona również w przyszłości utrzymać równowagę między względami pilności i przedłużeniem ram czasowych pomocy z jednej strony, a precyzją i przejrzystością z drugiej strony, zwłaszcza w przypadku, gdy negocjacje te mają miejsce w wyjątkowym kontekście geopolitycznym i finansowym.

c)

Komisja będzie kontynuować ścisłą współpracę z PMF i innymi darczyńcami w zakresie wszystkich swoich programów MFW, tak jak zawsze czyniła w przeszłości.

d)

Komisja będzie również kontynuować starania na rzecz rozsądnej równowagi między wpływem a szybkością wypłaty. W 2014 r. wyjątkowy kontekst geopolityczny i finansowy na Ukrainie uzasadniał w niektórych przypadkach opowiadzenie się za szybką wypłatą PMF. Wraz ze stabilizacją gospodarczą, która zaczęła być widoczną na Ukrainie pod koniec 2015 r., Komisja stała się bardziej wymagająca, jeżeli chodzi o wykonanie warunków PMF. Odzwierciedla to fakt, że druga transza w ramach PMF III jest wstrzymywana od października 2015 r., gdyż wykonanie warunków nie zostało jeszcze zakończone.

Komisja będzie nadal uważnie monitorować wykonanie warunków w celu jak najlepszego wykorzystania funkcji dźwigni w odniesieniu do pomocy. Jednocześnie nie można wykluczyć, że w przyszłości transze w ramach PMF będzie można wypłacać w kontekście ogólnych dobrych wyników w zakresie wykonania warunków, nawet jeśli pewna niewielka liczba tych warunków nie została spełniona.

78

Komisja uważa, że przeprowadzona w 2014 r. ocena działań w ramach wsparcia budżetowego na Ukrainie zapewniła wszechstronną i porównawczą analizę.

Zalecenie 3 – Należy wzmocnić monitorowanie sposobu wdrażania pomocy UE

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie kontynuować prace nad wzmocnieniem monitorowania wdrażania pomocy UE i wykorzysta wszystkie narzędzia, którymi dysponuje, w celu przyspieszenia postępów w obszarze reform.

79

Komisja uważa, że ocena warunków jako „w dużej mierze spełnione” oznacza, że nawet jeśli nie każdy z szczegółowych elementów podstawowych warunku PMF został zrealizowany, cel reform związany z omawianym warunkiem osiągnięto w takim stopniu, że opóźnienie powiązanej wypłaty PMF nie byłoby uzasadnione.

Zalecenie 4 – Należy położyć większy nacisk na skuteczne wdrażanie i trwałość reform

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie.

W przypadku PMF Komisja, oceniając warunki wypłaty, ograniczy się do kategorii oceny „spełnione”, „ogólnie spełnione” i „niespełnione”.

80

W ostatnich 10 latach współpraca z Ukrainą w sektorze energetycznym koncentrowała się na zapewnianiu bezpieczeństwa dostaw gazu (i ropy naftowej) do Europy za pośrednictwem ukraińskiego systemu gazociągów. Sytuacja polityczna i zależność Ukrainy od rosyjskich dostaw energii niwelowały starania mające na celu poprawę zarządzania sektorem gazu na Ukrainie, a także ogólne bezpieczeństwo dostaw. Dialog energetyczny przeprowadzony na wysokim szczeblu w kontekście protokołu ustaleń z 2005 r. stanowił pod tym względem istotne i przydatne forum.

81

W całym tym okresie Komisja prowadziła spójną politykę w świetle strategicznej roli ukraińskiego systemu przesyłu gazu oraz konieczności przeprowadzenia gruntownych reform w sektorze gazu. Zostało to również potwierdzone przez Radę w szeregu konkluzji w tej kwestii. Chociaż państwa członkowskie w dużym stopniu poparły starania Komisji, priorytety niektórych państw członkowskich w odniesieniu do współpracy w sektorze gazu nie zawsze były zgodne z priorytetami Komisji.

82

Komisja uważa, że zarówno programy wsparcia budżetowego, jak i powiązane z nimi projekty pomocy technicznej pomimo swoich wad umożliwiły poczynienie pewnych postępów w obszarze kluczowego programu reform w sektorze gazu, a także w zakresie zwiększania bezpieczeństwa dostaw mimo często niesprzyjających warunków politycznych. Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 70.

83

Komisja uważa, że w miarę rozwoju dialogu energetycznego komunikacja i dostęp do danych stopniowo ulegały poprawie (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 71). W regularnym dialogu energetycznym Komisja odnosiła się do kluczowych wyzwań napotykanych w sektorze gazu, nawet jeśli we wspólnych sprawozdaniach nie zawsze zapewniano pełne wyjaśnienie.

Zalecenie 5 – Należy podjąć działania w celu zapewnienia większej skuteczności pomocy UE dla Ukrainy w obszarze gazu

Komisja przyjmuje zalecenie i rozpoczęła już jego wdrażanie.

Podjęto już istotne kroki w celu zwiększenia skuteczności pomocy UE, łącznie z ustanowieniem zespołu ekspertów ds. energii w ramach grupy wsparcia dla Ukrainy, ulepszeniem i zacieśnieniem koordynacji pomocy z Sekretariatem Wspólnoty Energetycznej, a także innymi zainteresowanymi stronami (darczyńcami, ENTSO gazu itp.).

Komisja jest w trakcie uaktualniania protokołu ustaleń w sprawie współpracy w dziedzinie energetyki z Ukrainą i zamierza podpisać umowę o strategicznym partnerstwie energetycznym do końca 2016 r. w celu dalszej intensyfikacji dialogu energetycznego z Ukrainą i zwiększenia skuteczności współpracy w sektorze energetycznym.

Komisja kontynuuje również starania na rzecz mediacji w bieżącym sporze między Rosją a Ukrainą dotyczącym gazu, w tym poprzez uważne monitorowanie przesyłów gazu. Zgodnie z układem o stowarzyszeniu z Ukrainą obowiązuje system wczesnego ostrzegania.

Podjęte zostaną dalsze działania w celu podniesienia jakości zgromadzonych danych statystycznych na temat Ukrainy, w szczególności za pośrednictwem statystyk związanych z projektem EU4Energy wdrożonym w czerwcu 2016 r. wraz z Międzynarodową Agencją Energetyczną i Wspólnotą Energetyczną.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	7.10.2014
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	20.7.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	8.11.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	24.11.2016

W niniejszym sprawozdaniu Trybunał przeanalizował, czy pomoc udzielona przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych w latach 2007–2015 była skuteczna z punktu widzenia wspierania transformacji Ukrainy w państwo o dobrych rządach w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją, a także w sektorze gazu.

Zasadniczo pomoc UE na rzecz Ukrainy była jedynie częściowo skuteczna w tych trzech obszarach i do 2014 r. miała niewielkie oddziaływanie. Od 2014 r. obserwuje się wprowadzenie nowych impulsów do podejmowania reform, lecz osiągnięte dotychczas rezultaty są w dalszym ciągu nietrwałe. W sprawozdaniu przedstawiono pięć zaleceń mających na celu usprawnienie pomocy UE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji