

SK

2016

č. 32

Osobitná správa

**Pomoc EÚ  
Ukrajine**



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: [eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx)

Webová stránka: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.  
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6346-9	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/548413	QJ-AB-16-031-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-6375-9	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/486985	QJ-AB-16-031-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6367-4	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/79389	QJ-AB-16-031-SK-E

© Európska únia, 2016

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

*Printed in Luxembourg*

Osobitná správa

## Pomoc EÚ Ukrajine

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto auditorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila auditorská komora III, ktorej predsedá člen EDA Karel Pinxten a ktorá sa špecializuje na výdavky na vonkajšie opatrenia, bezpečnosť a spravodlivosť. Audit viedol člen EDA Szabolcs Fazakas a pomáhali mu Márton Baranyi, atašé jeho kabinetu; Beatrix Lesiewicz, hlavná manažérka a Francis Joret, dočasný hlavný manažér; Christian Geoffroy, vedúci úlohy; Alina Milasiute a Balazs Kaszap, audítori.



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

## Body

### Skratky a akronymy

## I – VIII Zhrnutie

### 1 – 10 Úvod

1 – 3 Geografické a politické pozadie

4 – 5 Hospodárska a finančná situácia

6 – 7 Rámec spolupráce EÚ – Ukrajina

8 – 10 Finančná pomoc EÚ

### 11 – 25 Špecifický kontext pomoci EÚ Ukrajine

11 – 16 Nestabilná politická, hospodárska a administratívna situácia obmedzovala spoluprácu EÚ a Ukrajiny

11 Rokovania o dohode o pridružení posilnili dialóg EÚ s Ukrajinou

12 – 14 Politická a administratívna nestabilita spomalila napredovanie dialógu EÚ s Ukrajinou a pokrok v reformách

15 – 16 Od roku 2010 Komisia čoraz viac poukazuje na riziká, ktoré predstavuje oligarchický systém

17 – 22 Hoci bola odpoveď EÚ na krízu na Ukrajine v roku 2014 promptná, bola núdzovým riešením

17 – 18 Finančný balík Komisie z marca 2014 tvorili najmä potenciálne pôžičky

19 – 20 Komisia využila osobitné opatrenia na rýchle riešenie krízy na Ukrajine

21 – 22 EÚ zriadila *ad hoc* štruktúry na riadenie jej väčšieho zapojenia sa na Ukrajine

23 – 25 Darcovia zlepšili svoju koordináciu v reakcii na nedostatky ukrajinskej vlády v tejto oblasti

23 – 24 Ukrajinská vláda zle koordinovala darcov

25 Od roku 2014 komunita darcov zlepšila svoju internú koordináciu

- 26 – 29 **Rozsah auditu a audítorský prístup**
- 30 – 73 **Pripomienky**
- 30 – 63 **Časť I – Účinnosť pomoci EÚ Ukrajine v zlepšovaní hospodárenia s verejnými financiami a boji proti korupcii**
- 31 – 37 Dialóg EÚ s Ukrajinou o správe verejných financií sa značne zlepšil od roku 2013 a dialóg o boji proti korupcii od roku 2011
- 38 – 44 Konceptia pomoci umožnila rýchle vyplatenie prostriedkov, ale nezohľadnila vždy dostatočne reformy, ktoré sa mali dosiahnuť
- 45 – 49 Monitorovanie vykonávania pomoci EÚ sa zlepšilo
- 50 – 63 Výsledky pomoci EÚ zostávajú krehké
- 64 – 73 **Časť II – Účinnosť pomoci EÚ na zlepšenie správy v odvetví plynu a bezpečnosti dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu**
- 65 – 69 Nejednotný záväzok a prístup k reforme až donedávna brzdil dialóg EÚ s Ukrajinou
- 70 Podmienky pomoci EÚ boli v počiatočnej fáze všeobecné
- 71 – 72 Pomoci EÚ až do roku 2014 chýbali vysoko kvalitné údaje
- 73 Pomoc EÚ mala do roku 2014 obmedzený vplyv na odvetvie plynu
- 74 – 84 **Záver a odporúčania**

**Príloha — Preskúmané programy**

**Odpovede Komisie a ESVČ**

**BPK:** Boj proti korupcii

**CRIS:** Spoločný informačný systém RELEX

**CSP:** Dokument o stratégii krajiny

**DPH:** Daň z pridanej hodnoty

**DPS:** Dohoda o partnerstve a spolupráci

**EAMR:** Správa o riadení vonkajšej pomoci

**EBOR:** Európska banka pre obnovu a rozvoj

**EIB:** Európska investičná banka

**ENI:** Nástroj európskeho susedstva

**ENPI:** Nástroj európskeho susedstva a partnerstva

**ESVČ:** Európska služba pre vonkajšiu činnosť

**EUAM:** Poradná misia EÚ pre reformu sektora civilnej bezpečnosti na Ukrajine

**GR:** Generálne riaditeľstvo

**GRECO:** Skupina štátov proti korupcii

**HDP:** Hrubý domáci produkt

**MFI:** Medzinárodná finančná inštitúcia

**MFP:** Makrofinančná pomoc

**MMF:** Medzinárodný menový fond

**NABU:** Národný protikorupčný úrad Ukrajiny

**NIP:** Národný indikatívny program

**OECD:** Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

**OOS:** Organizácia občianskej spoločnosti

**RAP:** Ročný akčný program

**SIGMA:** Podpora zlepšenia správy a riadenia vecí verejných

**SPU:** Skupina na podporu Ukrajiny

**SVF:** Správa verejných financií

**TACIS:** Technická pomoc Spoločenstvu nezávislých štátov a Gruzínsku

**ÚKU:** Účtovná komora Ukrajiny

**VVFK:** Verejná vnútorná finančná kontrola

**VVFZ:** Verejné výdavky a finančná zodpovednosť

**ZBŠ:** Zmluva o budovaní štátu



## I

Ukrajina je jedným z najväčších a politicky najdôležitejších priamych susedov Európskej únie. Táto krajina je charakterizovaná inštitucionálnou a politickou nestabilitou, problémami v správe vecí verejných a hospodárskymi a finančnými ťažkosťami. Konflikt na východnej Ukrajine značne zhoršil hospodárske a finančné výzvy. Ukrajina však začala mnoho významných reforiem od udalostí na Majdane v roku 2014.

## II

Spolupráca EÚ s Ukrajinou je súčasťou európskej susedskej politiky a jej východného rozmeru, východného partnerstva. Po zdĺhavých rokovaníach dohoda o pridružení, podpísaná v roku 2014, po nadobudnutí platnosti celkovo nahradí dohodu o partnerstve a spolupráci z roku 1994. Z nástroja európskeho susedstva a partnerstva, ktorý bol nahradený nástrojom európskeho susedstva v roku 2014, sa poskytlo najviac bilaterálnej pomoci. Počas kontrolovaného obdobia (2007 – 2015) finančná pomoc EÚ predstavovala 1,6 mld. EUR v grantoch, z ktorých polovica bola formou rozpočtovej podpory a 3,4 mld. EUR v makrofinančných pôžičkách.

## III

Vo väčšine kontrolovaného obdobia nestabilný politický, legislatívny a administratívny kontext obmedzovali účinnosť pomoci EÚ. Spolupráca EÚ s Ukrajinou napredovala po udalostiach na Majdane v roku 2014, ale výzvy, ktorým čelí Ukrajina, stále veľmi ovplyvňujú reformný proces a riziká, ktoré predstavujú oligarchovia, zostávajú vysoké. Hoci bola odpoveď EÚ na krízu na Ukrajine v roku 2014 promptná (balík na roky 2014 – 2020 vo výške 11,2 mld. EUR), bola núdzovým riešením. EÚ dokázala vyčleniť a vyplatiť vysoké finančné sumy rýchlo a bez vopred stanovenej stratégie.

## IV

Cieľom auditu bolo posúdiť, či bola pomoc Komisie a ESVČ (Európska služba pre vonkajšiu činnosť) dobre pripravená, primeraná a účinná v podpore transformácie Ukrajiny na dobre spravovaný štát v oblasti správy verejných financií (SVF) a boja proti korupcii (BPK), ako aj v odvetví plynu v období rokov 2007 – 2015. Rozsah auditu zahŕňal rozpočtovú podporu EÚ a programy makrofinančnej pomoci iniciované od roku 2007, ako aj finančné nástroje z balíka Komisie spusteného v roku 2014.

## V

Celkovo bola pomoc EÚ Ukrajine čiastočne účinná v podpore transformácie Ukrajiny na dobre spravovaný štát v oblastiach uvedených v bode IV.

## VI

Pomoc EÚ Ukrajine bola čiastočne účinná v dosiahnutí hmatateľných a udržateľných výsledkov v SVF a BPK. SVF zastávala skromné miesto v dialógu medzi EÚ a Ukrajinou vo väčšine obdobia rokov 2007 – 2013. Do roku 2014 obmedzený záväzok ukrajinskej vlády v reformný proces sa odrazil v neúplných a oneskorených účinkoch. BPK sa posilnil prostredníctvom akčného plánu liberalizácie vízového režimu z roku 2011 a bol ešte viac urýchlený lepšou spoluprácou po Majdane. Napriek novému impulzu pre reformu od roku 2014 zostávajú doteraz dosiahnuté výsledky krehké. V prípade politiky BPK výsledky účinnej implementácie zatiaľ nie je vidieť. Určité nedostatky v spôsobe stanovenia podmienok alebo v metóde posudzovania ich splnenia ovplyvnili koncepciu programov rozpočtovej podpory a makrofinančnej pomoci. Väčšina programov rozpočtovej podpory na Ukrajine bola navrhnutá na vyplatenie značnej časti pridelennej sumy na začiatku programu po splnení všeobecných podmienok. Na riešenie kritической situácie na Ukrajine v roku 2014 sa Komisia zamerala na rýchle vyplatenie pomoci. Monitorovanie vykonávania pomoci EÚ bolo zväčša účinné. Pozastavenie platieb rozpočtovej podpory posunulo priority SVF v rokoch 2011 – 2013.

## VII

Pomoc EÚ Ukrajine bola čiastočne účinná v zlepšení správy v odvetví plynu a v zabezpečení dodávky plynu cez Ukrajinu. Dialóg EÚ s Ukrajinou o odvetví plynu zahŕňal široký rozsah záležitostí, ale bol ovplyvnený premenlivým záväzkom ukrajinskej vlády a rôznymi názormi medzi zainteresovanými stranami EÚ, pokiaľ ide o bezpečnosť dodávky plynu cez Ukrajinu. Návrh preskúmanej pomoci EÚ na zlepšenie správy v odvetví plynu a bezpečnosti dodávok plynu cez Ukrajinu zahŕňal niektoré podmienky, ktoré boli vágne a ťažko posúdateľné. Niekedy monitorovaniu vykonávania pomoci EÚ chýbali vysoko kvalitné údaje a spoločné predkladanie správ EÚ a Ukrajiny neposkytlo dostatočne podrobné vysvetlenie ťažkostí zaznamenaných v odvetví plynu. Do roku 2014 mala pomoc EÚ obmedzený dosah na fungovanie ukrajinského odvetvia plynu a dosiahla zmiešané výsledky, pokiaľ ide o bezpečnosť dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu. Odvtedy sa však už dosiahli dôležité čiastkové ciele, najmä prijatie zákona o plyne v apríli 2015, ktorý je v súlade s tretím energetickým balíkom EÚ.

## VIII

V tejto správe je uvedených päť odporúčaní na zlepšenie pomoci EÚ Ukrajine.

## Geografické a politické pozadie

### 01

Ukrajina mala v roku 2014 rozlohu 603 000 km<sup>2</sup> a 44,3 milióna obyvateľov. Krajina získala úplnú nezávislosť v roku 1991 po rozpade Sovietskeho zväzu. Od rozšírenia Európskej únie v roku 2004 o krajiny strednej a východnej Európy sa Ukrajina stala jedným z najväčších a politicky najdôležitejších priamych susedov Únie.

### 02

Krajina je charakterizovaná politickou a inštitucionálnou nestabilitou. Od roku 2004 sa udiali tri veľké udalosti: oranžová revolúcia v roku 2004, prezidentské voľby v roku 2010 (ktoré prebehli zväčša demokraticky a mierovo) a revolúcia na Majdane<sup>1</sup> v roku 2014.

### 03

Od začiatku roka 2014 je územná celistvosť Ukrajiny závažne ohrozená. V čase konania auditu bola ukrajinská armáda v konflikte so separatistami podporovanými Ruskom v niektorých oblastiach Donecka a Luhanska a ruské sily anexovali Krymský polostrov<sup>2</sup>.

## Hospodárska a finančná situácia

### 04

Ukrajina má historicky slabú hospodársku výkonnosť od získania nezávislosti v roku 1991. Pozitívny hospodársky rast na začiatku 21. storočia bol závažne ovplyvnený globálnou krízou v roku 2008 a krajina odvtedy bojuje s obnovou. Verejné financie Ukrajiny v posledných rokoch upadajú hlavne pre zlé správu verejných financií. Okrem toho je príjmová strana štátneho rozpočtu negatívne ovplyvnená výraznou sivou ekonomikou<sup>3</sup>. Napriek reformnému úsiliu je Ukrajina stále vnímaná ako najskorumpovanejšia krajina v Európe<sup>4</sup>. Tvorbu verejných politík ovplyvňujú záujmové skupiny. Klany oligarchov, ktoré sa od získania nezávislosti krajiny značne rozvinuli, majú naďalej dominantný vplyv na ekonomiku, politiku a médiá Ukrajiny.

- 1 Používajú sa aj iné pojmy, napr. Euromajdan alebo (euro) majdanské udalosti, protesty, demonštrácie alebo povstanie a revolúcia cti.
- 2 Rusko tvrdí, že Krym je súčasťou Ruskej federácie na základe referenda konaného 16. marca 2014, ktoré ukrajinská vláda, Európska únia, Spojené štáty a valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov odsúdili ako nezákonné.
- 3 Sivá ekonomika Ukrajiny, najväčšia v Európe, sa odhaduje na 44 % HDP. Pozri Igor Vinnychuk a Serhii Ziukov, „Tieňové hospodárstvo na Ukrajine: Modelovanie a analýza“, Univerzita Jurija Fedkoviča v Černivciach, 2013.
- 4 Ukrajina dosiahla 130 miesto zo 168 v rebríčku organizácie Transparency International v roku 2015 (a 142 zo 175 v roku 2014) (Pozri <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

## 05

Konflikt na východnej Ukrajine značne zhoršil hospodársku a finančnú situáciu, absorboval obmedzené finančné zdroje krajiny a účinne zničil najdôležitejšie priemyselné oblasti krajiny. Začiatkom roka 2014 ukrajinská vláda stanovila svoje potreby zahraničnej pomoci na približne 35 mld. USD na obdobie rokov 2014 – 2015. Deficit štátnej spoločnosti Naftogaz pohlcuje čoraz viac verejných financií, pričom sa zvýšil z 1,9 % HDP v roku 2013 na 5,7 % HDP v roku 2014, keď bol vyšší než celkový deficit verejných financií vo výške 4,6 %<sup>5</sup>.

## Rámec spolupráce EÚ – Ukrajina

### 06

Spolupráca EÚ s Ukrajinou je súčasťou európskej susedskej politiky a jej východného rozmeru, východného partnerstva. Spolupráca dosiahla pokrok najmä podpísaním dohody o partnerstve a spolupráci (DPS) v roku 1994, akčným plánom EÚ – Ukrajina v roku 2005 a programom pridruženia v roku 2009<sup>6</sup>.

### 07

V marci 2007 EÚ a Ukrajina začali rokovania o „novej rozšírenej dohode“ (od septembra 2008 sa nazýva dohoda o pridružení), ktorá mala nahradiť DPS. Rokovania boli ukončené v decembri 2011 a dohoda bola parafovaná. V rámci príprav na podpísanie dohody na 16. samite EÚ-Ukrajina vo februári 2013 Ukrajina potvrdila jej odhodlanie dosiahnuť hmatateľný pokrok v troch oblastiach: odstránenie volebných nedostatkov, riešenie problému selektívnej spravodlivosti a predchádzanie jej opakovaniu, a realizácia reforiem stanovených v programe pridruženia. Dňa 21. novembra 2013 sa Ukrajina rozhodla pozastaviť prípravu na podpísanie dohody o pridružení. Tento náhly spätný krok spustil obrovskú demonštráciu na Majdane na podporu politického pridruženia a hospodárskej integrácie do EÚ. V nadväznosti na udalosti na Majdane EÚ a Ukrajina podpísali politické ustanovenia dohody o pridružení 21. marca 2014 a zvyšné ustanovenia 27. júna 2014<sup>7</sup>. V dohode sa stanovuje posilnenie vzťahov EÚ a Ukrajiny vo všetkých oblastiach spolupráce a tiež sa ustanovuje plán reforiem založený na ucelenom programe, ktorého cieľom je zosúladiť ukrajinskú legislatívu s predpismi EÚ.

- 5 Správa MMF o krajine č. 15/69, „Ukrajina: Zamestnanecká správa o žiadosti o rozšírené úpravy v rámci zvýšeného fondu a zrušenie dočasných opatrení“ (angl. *Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report*), Medzinárodný menový fond, marec 2015.
- 6 Program pridruženia z roku 2009 bol aktualizovaný v roku 2011, 2013 a 2015.
- 7 Do polovice apríla 2016 dohodu o pridružení ratifikovala Verkhovna Rada (parlament Ukrajiny), Európsky parlament vyjadril súhlas na uzatvorenie dohody a 27 členských štátov ju tiež ratifikovalo (Holandska zatiaľ neprijalo konečné rozhodnutie o ratifikácii po negatívnom výsledku národného referenda). Časť dohody o pridružení sa vykonávajú predbežne.

## Finančná pomoc EÚ

### 08

Finančná pomoc v podobe grantov na pomoc Ukrajine vykonávať akčný plán bola poskytnutá najmä prostredníctvom Nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI)<sup>8</sup>, ktorý nahradil Nástroj európskeho susedstva (ENI) v roku 2014<sup>9</sup>. Bilaterálna pomoc z ENPI Ukrajine bola naplánovaná v dokumente o stratégii krajiny (CSP) na roky 2007 – 2013 a dvoch národných indikatívnych programoch (NIP na roky 2007 – 2010 a 2011 – 2013). Odvtedy nebol oznámený nový CSP ani NIP z dôvodu ťažkej situácie. Väčšina pomoci z ENPI-ENI (65 %) bola udelená prostredníctvom sektorovej rozpočtovej podpory. Ukrajina tiež získala granty EÚ prostredníctvom nástroja spolupráce v oblasti jadrovej bezpečnosti a nástroja na podporu stability a mieru.

### 09

Okrem grantov EÚ poskytuje Ukrajine makrofinančnú pomoc (MFP), t. j. pôžičky, ktoré sa uvoľňujú v niekoľkých splátkach („tranžiac“) po splnení podmienok týkajúcich sa makroekonomickej situácie a sektorových reforiem. V **tabuľke 1** je uvedené rozdelenie finančnej pomoci EÚ Ukrajine vo forme grantov a pôžičiek v období rokov 2007 – 2015.

- 8 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 z 24. októbra 2006, ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia zriaďujúce nástroj európskeho susedstva a partnerstva (Ú. v. EÚ L 310, 9.11.2006, s. 1).
- 9 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 232/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj európskeho susedstva (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 27).

Tabuľka 1

### Bilaterálna pomoc EÚ Ukrajine, 2007 – 2015, pridelené prostriedky podľa nástroja (mil. EUR)

	Celkové pridelené prostriedky <sup>1</sup>	
	Suma	Podiel
<b>Celková pomoc EÚ Ukrajine (vrátane MFP)</b>	<b>5 019</b>	<b>100 %</b>
<b>Granty spolu</b>	<b>1 609</b>	<b>32 %</b>
ENPI/ENI <sup>2</sup>	1 330	27 %
z toho		
Rozpočtová podpora <sup>3,4</sup>	794	16 %
Iné granty z ENPI/ENI	536	11 %
Nástroj na podporu stability a mieru	54	1 %
Nástroj spolupráce v oblasti jadrovej bezpečnosti	225	4 %
<b>Pôžičky makrofinančnej pomoci (MFP) spolu</b>	<b>3 410</b>	<b>68 %</b>
MFP I	610	12 %
MFP II	1 000	20 %
MFP III	1 800	36 %

1 Údaje do 30. novembra 2015.

2 Nástroj európskeho susedstva a partnerstva/nástroj európskeho susedstva.

3 Vrátane zmluvy o budovaní štátu.

4 Bez 29 mil. EUR, ktoré boli vyčlenené na doplnkové činnosti (technická pomoc).

### 10

V marci 2014 Komisia oznámila predbežný balík podpory pre Ukrajinu vo výške 11,2 mld. EUR vrátane pôžičiek EIB (Európska investičná banka) a EBOR (Európska banka pre obnovu a rozvoj) vo výške až 8 mld. EUR na obdobie rokov 2014 – 2020 na podporu reformného procesu (pozri body 17 až 18).

# Špecifický kontext pomoci EÚ Ukrajine

13

## Nestabilná politická, hospodárska a administratívna situácia obmedzovala spoluprácu EÚ a Ukrajiny

### Rokovania o dohode o pridružení posilnili dialóg EÚ s Ukrajinou

#### 11

V kontrolovanom období mal dialóg EÚ s Ukrajinou široko štruktúrovaný rámec, ktorý formovali rokovania a následne predbežné vykonávanie dohody o pridružení. Súčasná spolupráca EÚ s Ukrajinou sa riadi dohodou o pridružení podpísanou v roku 2014 a verziou programu pridruženia z roku 2015. Spolupráca na vysokej úrovni bola prerokovaná na výročných samitoch EÚ – Ukrajina a na zasadnutiach Rady pre spoluprácu/pridruženie medzi EÚ a Ukrajinou. Na pomoc Rade pre spoluprácu/pridruženie EÚ – Ukrajina bol zriadený výbor pre spoluprácu/pridruženie EÚ-Ukrajina spolu s niekoľkými podvýbormi poverenými monitorovaním pokroku akčného plánu a programu pridruženia<sup>10</sup>. Návštevy komisárov a vyšších úradníkov tiež prispeli k dialógu. Správa verejných financií, boj proti korupcii a energetika boli oficiálne začlenené do rozsahu dialógu.

### Politická a administratívna nestabilita spomalila napredovanie dialógu EÚ s Ukrajinou a pokrok v reformách

#### 12

Politická nestabilita na Ukrajine silne ovplyvnila spoluprácu medzi EÚ a Ukrajinou a vykonávanie pomoci EÚ. V rokoch 2004 až 2014 Ukrajina zaznamenala tri výrazné politické zmeny (pozri bod 2), ktoré viedli k veľkým zmenám politickej orientácie tejto krajiny, obzvlášť jej európskym ambíciám. Tieto zmeny mali významný dosah na legislatívu, napríklad zvrátenie pokroku v prijatej legislatíve a spätné revízie, a na stabilitu verejnej správy, obzvlášť na stredných a vyšších manažérskych pozíciách.

#### 13

Počas kontrolovaného obdobia prešla ukrajinská verejná správa niekoľkými pokusmi o reštrukturalizáciu (napr. v rokoch 2010 – 2011). Do roku 2014 reštrukturalizačný proces brzdila chýbajúca politická vôľa dodržiavať normy EÚ v oblasti správy. Vykonával sa neúčinným spôsobom a ovplyvnil základ realizácie programov EÚ. Zistili sme, že v čase konania auditu bol silný politický záväzok reformovať verejnú správu. Rotovanie stredného a vyššieho manažmentu však ohrozovalo reformy podporované z pomoci EÚ a udržateľnosť výsledkov, zatiaľ čo nízke mzdy vytvárali potenciálny stimul pre korupciu.

10 V čase konania auditu nové subjekty spolupráce, požadované v programe pridruženia, boli v procese zriaďovania.

### 14

Zistili sme, že po udalostiach na Majdane spolupráca pokročila v niekoľkých oblastiach, ktoré stagnovali v období rokov 2007 – 2013 (napr. reforma verejného obstarávania a reorganizácia odvetvia energetiky). Hospodárske a geopolitické výzvy, ktorým Ukrajina čelí, však veľmi ovplyvňujú priority vlády a činnosti verejnej služby.

### Od roku 2010 Komisia čoraz viac poukazuje na riziká, ktoré predstavuje oligarchický systém

### 15

Zistili sme, že od roku 2010 Komisia otvorenejšie hovorí o rizikách, ktoré predstavuje oligarchický systém na Ukrajine, napríklad nefunkčná verejná správa, korupcia zhora nadol a verejné financie využívané na súkromné účely<sup>11</sup>. Komisia posúdila riziko konfliktu záujmov na všetkých úrovniach ukrajinskej verejnej správy ako veľmi vysoké a snažila sa znížiť toto riziko prostredníctvom oficiálneho dialógu a pozastavením rozpočtovej podpory. Nádej sa tiež vkladala do plnenia stratégií reformy správy verejných financií (2013) a boja proti korupcii (2014)<sup>12</sup>. Pokiaľ ide o špecifický problém privatizácie, programy rozpočtovej podpory a makrofinančnej pomoci EÚ nezahŕňali podmienky na zabezpečenie otvorených a spravodlivých privatizácií v budúcnosti. Komisia však podporovala privatizačné ciele MMF (Medzinárodný menový fond) odkazovaním na vykonávanie programu MMF v podmienkach MFP.

### 16

Právne iniciatívy od roku 2015 sa snažili prelomiť moc oligarchov nad politikou a ekonomikou Ukrajiny. Miera rizika však zostáva vysoká (pozri **rámček 1**) a konkrétne výsledky stále zaostávajú za očakávaniami (pozri bod 63).

11 EAMR za roky 2010, 2011, 2012 (verejne nedostupné).

12 Rámec riadenia rizík Európskej komisie pre Ukrajinu, zoznam rizík na roky 2012 – 2014 (verejne nedostupné).

### Začiatok kampane ukrajinských orgánov proti oligarchii

V roku 2015 ukrajinská vláda iniciovala kampaň v súlade s požiadavkami EÚ na uvoľnenie vplyvu oligarchov na hospodársky a politický systém krajiny. V rámci tejto iniciatívy sa začali rôzne vyšetrovania a prenasledovania a aktíva niektorých oligarchov boli prešetrované, najmä v odvetví energetiky. Tieto opatrenia však boli sporadické a kontroverzné a čelili silnej opozícii bývalých aj súčasných oligarchov. Niektorí oligarchovia mali svoje vlastné iniciatívy na návrh reforiem na Ukrajine<sup>13</sup>.

13 Napríklad v marci 2015 bola zriadená Agentúra na modernizáciu Ukrajiny, mimovládna organizácia so sídlom vo Viedni a financovaná ukrajinským oligarchom činným v odvetví energetiky, aby predstavila svoj vlastný, samostatný akčný plán na modernizáciu Ukrajiny a zriadenie fondu obnovy. Agentúra si najala osobnosti, ktoré boli bývalými prominentmi na úrovni EÚ a členských štátov. Vzhľadom na to, že činnosti agentúry zväčša duplikujú činnosti ukrajinskej vlády a EÚ, existuje riziko zámeny s oficiálnou pomocou EÚ Ukrajine.



## Hoci bola odpoveď EÚ na krízu na Ukrajine v roku 2014 promptná, bola núdzovým riešením

### Finančný balík Komisie z marca 2014 tvorili najmä potenciálne pôžičky

## 17

Dňa 5. marca 2014 Komisia oznámila predbežný balík vo výške 11,2 mld. EUR na roky 2014 – 2020 (pozri **tabuľku 2**) na pomoc stabilizovať hospodársku a finančnú situáciu na Ukrajine, pomôcť s procesom transformácie, podporiť politické a hospodárske reformy a podporiť inkluzívny rozvoj<sup>14</sup>. Vzhľadom na naliehavosť situácie v čase politického oznámenia (5. marec 2014) Komisia vypracovala tento balík bez ucelenej analýzy spôsobu, ako bola táto pomoc vypočítaná, či opatrení na spoluprácu s ostatnými darcami, a ani finančné riziká pre EÚ neboli náležite zvážené alebo zdokumentované. Analýza a dokumentácia nasledovali neskôr, keď sprevádzali návrhy Komisie legislatívnych aktov.

14 Pozri [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm) a ďalšie podrobnosti na [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm).

### Tabuľka 2

#### Podpora EÚ Ukrajine – Predbežný balík na roky 2014 – 2020 oznámený 5. marca 2014

Zdroj financovania	Predbežné sumy (mil. EUR)
<b>I. EURÓPSKA KOMISIA (2014 – 2020)</b>	
I.1 Celková rozvojová pomoc (granty)	<b>1 565</b>
Bilaterálny prídelen (najmä nástroj európskeho susedstva):	
– Ročný akčný program (RAP) na rok 2014	140-200
– RAP (priemer) - na roky 2015 – 2020	780
– Zastrešujúci program („viac za viac“) na roky 2015 – 2020	240 – 300
Investičný nástroj európskej susedskej politiky	200 – 250
Nástroj na podporu stability a mieru	20
Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP)	15
I.2 Makrofinančná pomoc (pôžičky) <sup>1</sup>	<b>1 610</b>
<b>II MEDZINÁRODNÉ FINANČNÉ INŠTITÚCIE</b>	
EIB	do 3 000
EBOR	5 000
<b>CELKOM</b>	<b>11 175</b>

1 Okrem toho bola v roku 2015 udelená nová pôžička MFP (MFP III) vo výške 1,8 mld. EUR.

Zdroj: Európska komisia.

### 18

Finančný balík z marca 2014 sám o sebe pozostával zväčša (71,5 %) z potenciálnych pôžičiek Ukrajine od EIB a EBOR. Nie je isté, že prídely EIB a EBOR budú plne vyplatené<sup>15</sup>. Týmto balíkom sa zvýšila hodnota grantov na približne 220 mil. EUR ročne do roku 2020, čo predstavuje navýšenie oproti hodnote 140 mil. EUR ročne v období 2007 – 2013. Granty v rámci zastrešujúceho programu (na základe zásady „viac za viac“) však nie sú zaručené, pretože sú podmienené dokázaním napredovania v prehlbovaní demokracie a dodržiavaním ľudských práv. Na druhej strane, vyplatenie MFP (2,21 mld. EUR z 3,41 mld. EUR) už prevýšilo predbežnú sumu balíka oznámeného v marci 2014. Zistili sme, že nástroj makrofinančnej pomoci riadený Komisiou bol najúčinnnejším spôsobom rýchleho vyplatenia podpory prisľubenej Ukrajine na riešenie jej ťažkej finančnej situácie (pozri bod 43).

### Komisia využila osobitné opatrenia na rýchle riešenie krízy na Ukrajine

### 19

Politika EÚ voči Ukrajine je podporovaná niekoľkými strategickými dokumentmi, v ktorých sa stanovujú hlavné ciele a priority a ktoré majú za cieľ jednotnosť a účinnosť politiky EÚ. Tieto strategické dokumenty však neboli vypracované na usmerňovanie tvorby politik v krízovej situácii, akou bola situácia, ktorá začala na Ukrajine v novembri 2013. Komisia sa musela vysporiadať s radikálnymi zmenami rýchlo a bez vopred stanovenej stratégie.

### 20

Pre krízu bol postup viacročného plánovania pre Ukrajinu pozastavený. Komisia nemohla použiť jej štandardný jednotný rámec podpory so stanovením prioritných odvetví na viacročnom základe na vyčlenenie pomoci na rok 2014 a 2015. Podľa ustanovení nariadenia<sup>16</sup> Komisia viazala pomoc formou ročných osobitných opatrení.

15 Od roku 2014 EIB dokázala zazmluvniť približne 940 mil. EUR a EBOR 870 mil. EUR pôžičiek na projekty (predbežné sumy ku koncu júla 2015).

16 Články 2.5 a 2.1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2014 z 11. marca 2014 o rozpočtových pravidlách, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá a postupy pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 95).

### EÚ zriadila *ad hoc* štruktúry na riadenie jej väčšieho zapojenia sa na Ukrajinu

#### 21

Paralelne k výraznému nárastu pomoci EÚ Ukrajine v roku 2014 EÚ zriadila nové subjekty volajúce po dodatočných odborných znalostiach na pomoc Ukrajine s reformným procesom. Dve najpozoruhodnejšie iniciatívy sú skupina na podporu Ukrajiny (SGUA) z Komisie a poradná misia EÚ pre reformu sektora civilnej bezpečnosti na Ukrajine (EUAM)<sup>17</sup>. SGUA aj EUAM výrazne posilnili spoluprácu medzi EÚ a Ukrajinou. Poskytujú odborné znalosti v cieľových odvetviach, ktorým už pomáha delegácia EÚ. Zistili sme preto, že existuje riziko prekryvania s činnosťami delegácie EÚ a zmätku pre ukrajinské orgány, a to najmä v boji proti korupcii, oblasti, ktorá spadá do pôsobnosti všetkých troch strán. V roku 2015 Komisia prijala kroky na riešenie tohto rizika<sup>18</sup>.

#### 22

Na zabezpečenie využívania zvýšeného financovania EÚ v júni 2014 Komisia tiež plánovala vytvoriť spoločný, nezávislý orgán s ukrajinskými orgánmi na vyšetrovanie podvodov a korupcie<sup>19</sup>. Do konca roka 2015 nebol tento spoločný orgán vytvorený.

### Darcovia zlepšili svoju koordináciu v reakcii na nedostatky ukrajinskej vlády v tejto oblasti

#### Ukrajinská vláda zle koordinovala darcov

#### 23

Ukrajinské orgány zle riadili darcov. Ministerstvá navzájom málo komunikovali, na ukrajinskej strane nebol žiadny sprostredkovateľ a zodpovednosti boli rozdelené nejasne. V posúdeniach verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA) z rokov 2006 a 2011 (pozri bod 46) sa tiež kriticky posudzujú toky finančných informácií o externej pomoci medzi ukrajinskou vládou a darcami. Hoci sa ukrajinská vláda pokúsila centralizovať koordináciu darcov v rokoch 2008 – 2009, jasné mandáty neboli pridelené a politická podpora sa rýchlo znížila, čo znamenalo, že táto iniciatíva zlyhala.

- 17 EUAM je nevykonná, neozbrojená misia spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky (SBOP), ktorá poskytuje podporu, poradenstvo a mentorstvo ukrajinským politickým a inštitucionálnym zainteresovaným stranám o reforme sektora civilnej bezpečnosti (CSSR) na strategickej úrovni.
- 18 Napríklad s cieľom obmedziť prekryvanie sa našlo dočasné riešenie tak, že EUAM pracovala pri protikorupčnom úrade, zatiaľ čo SGUA riešila protikorupčné reformy na úrovni ministerstva spravodlivosti.
- 19 Správa Európskej komisie z 25. júna 2014 o podpore Ukrajiny [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-279\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

### 24

Od roku 2014 ministerstvo hospodárskeho rozvoja a obchodu podniklo niekoľko akcií na koordináciu darcov, ale ich účinky a udržateľnosť zostávajú v súčasnosti neisté<sup>20</sup>. Proces vypracúvania zákona o medzinárodnej technickej pomoci, ktorý začal v roku 2012, bol pozastavený od roku 2014.

### Od roku 2014 komunita darcov zlepšila svoju internú koordináciu

### 25

Väčšie zapojenie darcov na Ukrajine prináša dodatočné výzvy z hľadiska koordinácie s komunitou darcov a zaťažuje už aj tak slabú absorpčnú kapacitu na základnej úrovni. Od roku 2014 sa Komisia často stretáva s ďalšími hlavnými darcami. Spoločne vypracovali a udržiavajú mapu pomoci Ukrajine. Zaznamenali sme, že mapa darcov odhalila paralelné činnosti, napr. projekty EÚ a USAID (Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj) v oblasti súdnictva. Hoci sa Komisia nezúčastňuje fondu viacerých darcov EBOR, sú zavedené mechanizmy na pomoc EBOR koordinovať jej projektové a programové rozhodnutia s príslušnými útvarmi Komisie.

20 V čase konania auditu mandát koordinácie darcov nebol ešte pridelený a ukrajinská vláda zatiaľ neprišla s jasnou politikou koordinácie darcov. Zasadnutie na vysokej úrovni o koordinácii medzinárodnej podpory Ukrajine (so zástupcami darcov z viacerých krajín, EÚ, ďalších kľúčových medzinárodných inštitúcií a darcovských organizácií) sa konalo 8. júla 2014 v Bruseli. Konferencia darcov a investorov bola zvolaná na jeseň 2014 s cieľom preskúmať vykonávanie programu hospodárskej obnovy a rastu Ukrajiny v rokoch 2014 – 2016. Nahradila ju medzinárodná konferencia o podpore Ukrajiny pre komunitu darcov/podnikateľov a občiansku spoločnosť v apríli 2015.

## 26

Za obdobie rokov 2007 – 2015 sme preskúmali, či pomoc Komisie<sup>21</sup> a ESVČ, ďalej len pomoc EÚ<sup>22</sup>, bola účinná v podpore transformácie Ukrajiny na dobre spravovaný štát. Zamerali sme sa na oblasť správy verejných financií (SVF) a boja proti korupcii (BPK), odvetvie plynu a energetickú efektívnosť. Tieto oblasti sú obzvlášť dôležité pre reformný proces Ukrajiny a získali značnú pomoc EÚ. Cieľom bolo podporiť správu presadzovaním uplatňovania medzinárodných štandardov a osvedčených postupov<sup>23</sup>.

## 27

Do rozsahu auditu bola zahrnutá celá rozpočtová podpora EÚ z ENPI a ENI a programy makrofinančnej pomoci iniciované od roku 2007, ako aj nástroje z finančného balíka Komisie spusteného v roku 2014 v reakcii na krízovú situáciu na Ukrajine. Preskúmané programy sú uvedené v **prílohe**.

## 28

Audítorské práce sme uskutočnili od júna 2014 do decembra 2015. Audit sa zamerával na:

- účinnosť pomoci EÚ Ukrajine v zlepšovaní hospodárenia s verejnými financiami a boji proti korupcii,
- a účinnosť pomoci EÚ Ukrajine v zlepšovaní správy odvetvia plynu a bezpečnosti dodávky plynu do EÚ.

## 29

Audit bol založený na rozhovoroch a výmene korešpondencie s Komisiou, ESVČ a delegáciou EÚ na Ukrajine, ukrajinskými orgánmi a agentúrami, organizáciami občianskej spoločnosti (OOS), členskými štátmi EÚ<sup>24</sup>, medzinárodnými finančnými inštitúciami a Medzinárodnou agentúrou pre energiu, ako aj na previerke dokumentov vrátane politických a strategických dokumentov a ďalších relevantných správ think-tankov a OOS. Súčasťou auditu bola okrem toho týždňová návšteva Kyjeva v marci 2015.

- 21 Najmä GR zodpovedné za susedskú politiku a rokovania o rozšírení, hospodárske a finančné záležitosti a energetiku.
- 22 Až do konca roka 2010 bola Európska komisia zodpovedná za rozvoj prístupu ESP a následné programovanie a vykonávanie pomoci a celkový rámec spolupráce ESP. Po zriadení ESVČ v decembri 2010 prevzala ESVČ zodpovednosť za tvorbu politiky a celkový rámec spolupráce a ESVČ a Komisia zdieľajú zodpovednosť za plánovanie pomoci. Za vykonávanie pomoci zostáva naďalej zodpovedná Komisia.
- 23 Príklady: v oblasti SVF zaviesť štandardy a metódy INTOSAI, harmonizácia s medzinárodnými štandardmi verejnej vnútornej kontroly a práca na aproximácii aquis EÚ v oblasti verejného obstarávania. V oblasti BPK ratifikácia a vykonávanie Dohovoru OSN proti korupcii a Občianskoprávneho dohovoru Rady Európy o korupcii.
- 24 Francúzsko, Taliansko, Maďarsko, Slovinsko a Švédsko.

## Časť I – Účinnosť pomoci EÚ Ukrajine v zlepšovaní hospodárenia s verejnými financiami a boji proti korupcii

### 30

Preskúmali sme, či bol dialóg medzi EÚ a Ukrajinou účinný v riešení záležitostí správy verejných financií a boja proti korupcii, či bola pomoc EÚ navrhnutá a monitorovaná tak, aby účinne prispela k zlepšeniu SVF a BPK, a či priniesla hmatateľné a udržateľné výsledky v týchto oblastiach. Hlavné listinné dôkazy použité v našich zisťeniach a prerokované s kontrolovanými subjektmi boli interné zdroje, ako interné riadiace správy Komisie – monitorovacie správy, výročné správy o pokroku a súlade, a externé zdroje, napr. správy PEFA, SIGMA, OECD a OOS.

### Dialóg EÚ s Ukrajinou o správe verejných financií sa značne zlepšil od roku 2013 a dialóg o boji proti korupcii od roku 2011

### Dialóg EÚ s Ukrajinou o správe verejných financií: roztrieštený prístup a nijaká hodnoverná stratégia reformy SVF až do roku 2013

### 31

SVF a BPK boli oficiálne zahrnuté do rozsahu dialógu (pozri bod 11). SVF však zastávala len skromné miesto v dialógu medzi EÚ a Ukrajinou vo väčšine kontrolovaného obdobia. Hlavné dokumenty o dialógu EÚ s Ukrajinou sa zamerali na obmedzený počet zložiek SVF<sup>25</sup>. SVF aj BPK sa sotva objavili v dokumente o stratégii krajiny na roky rokov 2007 – 2013 a v dvoch národných indikatívnych programoch (NIP na roky 2007 – 2010 a 2011 – 2013).

### 32

Hodnotenie spolupráce s Ukrajinou Európskou komisiou z roku 2010<sup>26</sup> bolo vysoko kritické voči spôsobu, ako sa záležitosť SVF rieši na Ukrajine, uvádzajúc, že nie je rámec pre hĺbkový politický dialóg s vládou Ukrajiny o záležitostiach SVF. Pre SVF ako celok nebol vytvorený špecifický podvýbor. Zložky SVF (napr. audit, finančná kontrola a verejné obstarávanie) boli prerokované v rôznych podvýboroch. Ani spoločné monitorovacie skupiny vytvorené na posúdenie napredovania vo vykonávaní programov sektorovej rozpočtovej podpory ani podvýbor pre hospodárske a finančné záležitosti, financie a štatistiku, ktorý zasadal len raz za rok a zaoberal sa širokým spektrom tém, neboli v tomto hodnotení považované za vhodné či dostatočné štruktúry na tento účel<sup>27</sup>.

25 Vybrané zložky SVF boli verejné obstarávanie, zdaňovanie a vo väčšej či menšej miere verejná vnútorná finančná kontrola (VVFK), externý audit a rozpočtové plánovanie.

26 „Hodnotenie spolupráce s Ukrajinou Európskou komisiou“, hodnotenie Európskej komisie realizované ADE – Analýzy pre hospodárske rozhodnutia, december 2010.

27 Tamže, s. 87.

## 33

Jedným z dlhodobých problémov bola chýbajúca hodnoverná stratégia reformy SVF. V roku 2007 vláda Ukrajiny prijala stratégiu SVF, ktorá bola vypracovaná s pomocou Svetovej banky. EÚ navrhla program rozpočtovej podpory v oblasti SVF počas kontrolovaného obdobia, v rokoch 2007 až 2010. Oba návrhy boli zrušené, pretože sa očakávalo, že projekt Svetovej banky v hodnote 50 mil. USD, ktorý začal v januári 2008, v dostatočnej hĺbke pokryje záležitosti SVF. Projekt modernizácie verejných financií Svetovej banky však nedosiahol svoje ciele<sup>28</sup>. Od roku 2010 niekoľko kľúčových štúdií a hodnotení poukazovalo na nedostatky ukrajinskej stratégie SVF<sup>29</sup>.

## 34

V reakcii na túto kritiku začala EÚ od roku 2011 explicitnejšie požadovať reformu SVF<sup>30</sup>. V roku 2012 ministerstvo financií zriadilo pracovnú skupinu pre SVF s cieľom vypracovať návrh stratégie reformy, ktorá by umožnila obnovenie rozpočtovej podpory, ktorá bola pozastavená v roku 2011 v dôsledku pomalého napredovania v oblasti SVF, konkrétne verejnom obstarávaní. Komisia, najmä prostredníctvom delegácie EÚ v Kyjeve, vo veľkej miere pomohla ministerstvu financií vypracovať akceptovateľnú stratégiu reformy SVF a akčný plán pred samitom vo Vilniuse v roku 2013.

## Dialóg EÚ s Ukrajinou o boji proti korupcii: pomalý začiatok, obmedzené napredovanie napriek úsiliu EÚ vo väčšine kontrolovaného obdobia a nový impulz po udalostiach na Majdane

## 35

BPK bol uvedený v akčných plánoch týkajúcich sa dohody o partnerstve a spolupráci medzi EÚ a Ukrajinou z roku 1994 a bol na programe dialógu s Ukrajinou. Po oranžovej revolúcii v roku 2004 sa Ukrajina pokúsila posilniť BPK vytvorením nového rámca založeného na analýze a odporúčaniach medzinárodných organizácií. EÚ súrila Ukrajinu, aby vstúpila do Skupiny štátov proti korupcii Rady Európy (GRECO), zaviedla jej odporúčania a ratifikovala dohovory OSN proti korupcii. Ukrajina sa stala členom GRECO v roku 2006 a ratifikovala dohovory OSN v roku 2009. Napredovanie vo vykonávaní odporúčaní bolo pomalé až do roku 2010<sup>31</sup>.

## 36

V decembri 2010 novozvolený ukrajinský parlament zrušil protikorupčný legislatívny balík a ďalšie opatrenia, ktoré boli prijaté v roku 2009, ale sa nikdy nerealizovali. V reakcii na to v roku 2011 EÚ začlenila ciele týkajúce sa protikorupčnej legislatívy a protikorupčných orgánov do akčného plánu liberalizácie vízového režimu.

28 V konečnom hodnotení projektu z roku 2015 sa uvádza celkové hodnotenie účinku „neuspokojivé“: „Účinok: relevantnosť cieľov sa hodnotí ako významná vzhľadom na program vlády uskutočniť reformu správy verejných financií. Relevantnosť návrhu sa hodnotí ako priemerná, pretože nie je jasné, či plánované projektové činnosti riešili cieľ transparentnosti. Dosiachnutie cieľa posilniť správu verejných financií z hľadiska operačnej efektívnosti bolo priemerné. Dosiachnutie cieľa posilniť správu verejných financií z hľadiska transparentnosti bolo zanedbateľné. Efektívnosť sa hodnotí ako priemerná. Tieto hodnotenia poukazujú na veľké nedostatky v príprave a realizácii projektu, a preto je hodnotenie účinku neuspokojivé.“ (Pozri <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015.12.25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 V preskúmaní SIGMA, ktoré bolo uverejnené v roku 2011, sa uvádza, že stratégia smerovala najmä k cieľom Svetovej banky v oblasti SVF, zatiaľ čo pokrytie ďalších oblastí SVF bolo povrchné. Rozsah stratégie bol taktiež kritizovaný v štúdií o SVF vo vybraných krajinách regiónu európskeho susedstva a v hodnotení spolupráce s Ukrajinou Európskou komisiou z roku 2010.

30 Po samite z 19. decembra 2011 komisár pre rozšírenie a európsku susedskú politiku poskytol prvému zástupcovi premiéra Ukrajiny neoficiálny dokument s požiadavkami v oblasti SVF na pokračovanie rozpočtovej podpory. Požiadavky zahŕňali zriadenie pracovnej skupiny pre SVF, vytvorenie stratégie reformy SVF a vypracovanie akčného plánu SVF.



## 37

V nadväznosti na revolúciu na Majdane EÚ prijala ďalšie kroky na posilnenie odporúčaní BPK. Po podpísaní dohody o pridružení v roku 2014 sa v programe pridruženia EÚ – Ukrajina v roku 2015 uvádzali konkrétnejšie krátkodobé priority, konkrétne prijať protikorupčný legislatívny balík, ktorý bol prijatý 14. októbra 2014, a zriadiť a zabezpečiť účinnosť národného protikorupčného úradu, ako aj Národnej agentúry pre prevenciu korupcie. Keďže organizácie občianskej spoločnosti to považovali za kľúčové zložky na zmiernenie rizika pozastavenia protikorupčných reforiem, viac sa zapojili do dialógu.

**Koncepcia pomoci umožnila rýchle vyplatenie prostriedkov, ale nezohľadnila vždy dostatočne reformy, ktoré sa mali dosiahnuť**

**Podmienky pre správu verejných financií a boj proti korupcii, ktoré boli zahrnuté do programov rozpočtovej podpory a makrofinančnej pomoci, mali niekoľko nedostatkov**

## 38

Reforma SVF je súčasťou všeobecných podmienok rozpočtovej podpory<sup>32</sup>, ktoré musia byť považované za splnené pred vyplatením pomoci. Tieto všeobecné podmienky sú jedinou podmienkou potrebnou pre fixné „tranže“. Kladné posúdenie SVF závisí od uspokojivého pokroku vo vykonávaní stratégie reformy SVF<sup>33</sup>. Dohody o financovaní pri programoch rozpočtovej podpory na Ukrajine však neboli vždy jasné, pokiaľ ide o to, aké kroky, založené na konkrétnych čiastkových výsledkoch a výstupoch, predstavovali požadovaný stupeň „uspokojivého pokroku“<sup>34</sup>.

## 39

Okrem všeobecnej podmienky SVF pre vyplatenie všetkých tranží a pre projekty SVF a BPK niektoré programy zahŕňali konkrétne ukazovatele SVF a BPK pre vyplatenie variabilných tranží. Ukazovatele tvorili podstatný podiel (celkovo 10 – 20 %) príslušných variabilných tranží. Pomerne mierny stupeň splnenia týchto konkrétnych ukazovateľov odrazil obmedzenú pridanú hodnotu tohto prístupu v procese reformy SVF (pozri bod 50).

31 Pozri Protikorupčná sieť pre východnú Európu a strednú Áziu OECD, Istanbulsý akčný plán pre boj proti korupcii, „Druhé kolo monitorovania, Ukrajina, Monitorovacia správa“, december 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Programy rozpočtovej podpory sú zvyčajne mixom fixných a variabilných splátok (tranží). Fixné tranže sú prepojené na splnenie všeobecných podmienok a variabilné tranže sú dodatočne prepojené na pokrok oproti konkrétnym ukazovateľom. Všeobecné podmienky sa vzťahujú na vyplatenie všetkých tranží a zahŕňajú vnútroštátne/ sektorové politiky a reformy („verejnú politiku“), stabilný makroekonomický rámec, správu verejných financií a od roku 2012 transparentnosť a dohľad nad rozpočtom.

33 Napr. program rozpočtovej podpory na riadenie hraníc zahŕňa podmienku, prostredníctvom ktorej sa len vyžaduje „postupné zlepšenie vo vytváraní strednodobého fiškálneho rámca“; program rozpočtovej podpory pre energetiku II z roku 2012 tiež zahŕňa veľmi všeobecnú podmienku pre SVF – spomína sa na nekonkretizovaný program na zlepšenie SVF.

34 Pozri tiež osobitnú správu Dvora audítorov č. 11/2010 „Riadenie všeobecnej rozpočtovej podpory Komisiou v štátoch AKT, Latinskej Ameriky a ázijských štátov“ (<http://eca.europa.eu>).



## 40

V rámci programov makrofinančnej pomoci dohody o financovaní Komisii neumožňujú vyplatiť splátky pomerne k stupňu splnenia podmienok stanovených v programe. Tá si preto ponecháva priestor na vlastné zváženie znenia podmienok a v akom rozsahu sa považujú za splnené. Tento priestor sa však ukázal byť v niektorých prípadoch široký (pozri **rámček 2**):

### Rámček 2

#### Pružnosť v stanovení a posudzovaní plnenia podmienok MFP

- Niektoré podmienky SVF prerokované pre MFP I 2013 mali všeobecné znenie, preto umožňovali značný priestor pre posúdenie rozsahu ich plnenia<sup>35</sup> (to platí aj pre podmienky MFP I týkajúce sa energetiky; pozri bod 70).
- Okrem toho všetky pôžičky MFP Ukrajine zahŕňajú podmienky, ktoré spájajú niekoľko čiastkových podmienok do jednej na účely posúdenia pokroku. To môže skomplikovať proces posúdenia, ak sa splní len jedna časť zastrešujúcej podmienky<sup>36</sup>.
- V prípade podmienok makrofinančnej pomoci sa pojmy používané na opis splnenia líšili medzi jednotlivými programami<sup>37</sup> a čiastkové posúdenia neboli jasne oddelené.

35 Príklady veľmi všeobecného znenia v MFP I: „pokračovať v napredovaní zriaďovania systému verejného obstarávania“, „primeraný nárast v počte a kvalite auditov“ a „dosiahnuť značný pokrok smerom k posilneniu administratívneho systému DPH“.

36 MFP I 2. tranža – podmienky 1, 2, 4 (SVF), podmienka 11 (energetika); MFP II podmienka 4 (BPK); MFP III 2. tranža – podmienka 5 (SVF), 6 (BPK) a 8 (štátne podniky); MFP III 3. tranža – podmienka 7 (BPK), 13 (energetika), 18 (obchod), 19 (súdnictvo). Spolu je 12 zložených podmienok, ktoré predstavujú 17 % všetkých podmienok MFP Ukrajine.

37 Splnené (MFP I a II), v súčasnosti splnené (MFP I), všeobecne splnené (MFP I a II), čiastočne splnené – pokrok dosiahnutý (MFP II), nesplnené, ale dobrý pokrok (MFP II).

### Sektorová rozpočtová podpora bola vo všeobecnosti čerpaná na začiatku napriek pomerne zlému historickému vývoju štrukturálnych reforiem

## 41

Programy sektorovej rozpočtovej podpory boli vo všeobecnosti navrhnuté na vyplatenie značnej časti pridelennej sumy na samotnom začiatku programu. Čerpanie rozpočtovej podpory v začiatkovej fáze, t. j. pôvodná fixná tranža vyplatená v plnej výške a vo všeobecnosti bez oneskorenia sa pohybovala od 31 % do 49 % pred rokom 2012 (pozri **tabuľku 3**).

42

Hoci podľa všeobecných obmedzení uvádzaných v usmerneniach k rozpočtovej podpore<sup>38</sup> čerpanie sektorovej rozpočtovej podpory v začiatkovej fáze v rámci programov navrhnutých na obdobie 2007 – 2010 bolo v kontraste s historicky zlým vykonávaním politiky reforiem na Ukrajine<sup>39</sup> (pozri tiež **obrázky 1 a 2**) a pomerne slabým plnením podmienok variabilnej tranže. Návrh posledných dvoch programov (Energetika II a Regionálny rozvoj), ktoré zahŕňajú menšiu počiatočnú fixnú tranžu, viac zohľadňuje riziko, že vysoká fixná tranža môže znížiť snahu zavádzať reformy, ktorými je podmienené vyplatenie ďalších, menších variabilných tranží.

- 38 Napríklad v usmerneniach k rozpočtovej podpore sa navrhuje pomer fixnej a variabilnej tranže sektorovej rozpočtovej podpory 60 – 40 % s vyššími variabilnými tranžami pre krajiny s väčším rizikom a horšou implementáciou v minulosti.
- 39 Napríklad na základe výročných správ o pokroku, správ o riadení vonkajšej pomoci a analýzy správ o posúdení výkonnosti pred vyplatením sektorovej rozpočtovej podpory.

Tabuľka 3

**Ukrajina: Čerpanie sektorovej rozpočtovej podpory (pôvodne vyčlenené sumy)**

Programy <sup>1</sup>	Spolu	Fixné tranže	Variabilné tranže	Fixné tranže
	mil. EUR			v %
Energetická efektívnosť (2008)	63	31	32	49 %
Energetika I (2007)	82	40	42	49 %
Životné prostredie (2009)	35	15	20	43 %
Riadenie hraníc (2010)	60	25	35	42 %
Doprava (2009)	65	27	38	42 %
Obchod (2008)	39	12	27	31 %
Regionálny rozvoj (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energetika II (2012)	45	5	40	11 %

1 Sumy zahŕňajú len zložku rozpočtovej podpory a nezahŕňajú doplnkovú zložku podpory (spolu 24 mil. EUR na energetiku I, obchod, energetickú efektívnosť a riadenie hraníc).

Zdroj: Európska komisia.

## V roku 2014 a 2015 sa návrh pomoci EÚ zamerl na potenciálne rýchle vyplatenie

### 43

Na riešenie kritickej bilancie platieb a finančnej pozície Ukrajiny finančnú pomoc EÚ vyčlenenú po roku 2014 tvorili najmä rýchlo schválené a vyplatené granty všeobecnej rozpočtovej podpory (zmluva o budovaní štátu – ZBŠ) a pôžičky makrofinančnej pomoci (pozri **tabuľku 4**). Pôžičky MFP (vyplatených 2,21 mld. EUR) teraz dominujú platbám EÚ Ukrajine, pričom prevyšujú všetky ostatné formy pomoci EÚ, vrátane kumulatívnej rozpočtovej podpory. Tento nárast pôžičiek MFP Ukrajine tiež nemá obdobu pre GR pre hospodárske a finančné záležitosti, pretože značne prevyšuje jeho kumulatívne platby MFP v rokoch 2002 – 2014.

### 44

Vyplatenie pôžičky MFP II Ukrajine v počiatočnej fáze spolu s menej prísnyimi podmienkami ako pri MFP I bolo v reakcii na riziko finančného a v konečnom dôsledku politického kolapsu. Podobne Komisia vyplatila 250 mil. EUR alebo 70 % zmluvy o budovaní štátu v júni 2014 do mesiaca o d podpisania<sup>40</sup>, pričom zostalo 105 mil. EUR (30 % celku) na podmienkami pomerne zaťaženú variabilnú tranžu (8 podmienok a 29 ukazovateľov).

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

Tabuľka 4

### Ukrajina: Rýchle vyplatenie MFP a ZBŠ v roku 2014 a 2015 (k 31. 12. 2015)

Podpora	Programy (rok podpisania)	Spolu	Vyplatené v roku 2014	Vyplatené v roku 2015	Neuhradená suma
Pôžičky makrofinančnej pomoci	MFP I (2013)	610	360	250	0
	MFP II (2014)	1 000	1 000	NA	0
	MFP III (2015)	1 800	NA	600	1 200
	MFP spolu	3 410	1 360	850	1 200
Rozpočtová podpora	Zmluva o budovaní štátu (2014)	355	250	0	105
Celkový súčet		3 765	1 610	850	1 305

Zdroj: Európska komisia.

## Monitorovanie vykonávania pomoci EÚ sa zlepšilo

### EÚ a rôzne medzinárodné organizácie pravidelne posudzovali situáciu v správe verejných financií a boji proti korupcii na Ukrajine

#### 45

Počas kontrolovaného obdobia EÚ a rôzne medzinárodné organizácie/nástroje posudzovali sektory SVF<sup>41</sup> a BPK<sup>42</sup> na Ukrajine. Sektor SVF a stav BPK boli tiež dobre známe vďaka realizovaným projektom a výročným správam delegácie EÚ o riadení vonkajšej pomoci (EAMR). Správy o pokroku európskej susedskej politiky boli tiež nápomocné pri navrhovaní pomoci EÚ Ukrajine, hoci explicitne riešili problém transparentnosti rozpočtu až od roku 2015.

### Rámec monitorovania rozpočtovej podpory sa zlepšil, ale neexistuje systematický prístup k nezávislým hodnoteniam rozpočtovej podpory

#### 46

Správy o verejných výdavkoch a finančnej zodpovednosti z roku 2006 a 2011 boli dôležitým zdrojom referencií pre kladné posúdenie sektora SVF Komisiou. Bolo tomu tak napriek priemerným výsledkom Ukrajiny v PEFA<sup>43</sup> a niektorým znakom samotných PEFA: hodnotenia PEFA často nestačia na monitorovanie použitia finančných prostriedkov EÚ a ukazovatele PEFA celkom nepokrývajú priority SVF, na ktoré sú zacielené politiky EÚ. V usmerneniach k rozpočtovej podpore<sup>44</sup> sa PEFA stále označuje za uprednostňovaný nástroj posúdenia SVF na vysokej úrovni, ale od roku 2010 Komisia tiež používa svoju vlastnú výročnú správu o SVF na posúdenie medziročného pokroku.

#### 47

Od roku 2012 Komisia taktiež posilnila svoj rámec monitorovania rozpočtovej podpory zriadením medziútvarového riadiaceho výboru pre rozpočtovú podporu a zavedením rámca riadenia rizík.

- 41 Hlavné referenčné dokumenty pre SVF: dve operačné hodnotenia GR pre hospodárske a finančné záležitosti (2009 a 2014); výročné správy delegácie EÚ o SVF od roku 2010; dve hodnotenia PEFA realizované spoločne Svetovou bankou a EÚ (2006 a 2011, pozri bod 46); a hodnotenie SIGMA (Podpora zlepšenia správy a riadenia vecí verejných) uverejnené v roku 2011.
- 42 Hlavné referencie pre BPK boli správy o pokroku o akčnom pláne liberalizácie vízového režimu od roku 2011, správa Úradu OSN pre drogy a kriminalitu z roku 2013, správy GRECO, správy Rady Európy a OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj), prieskumy Transparency International a Istanbulsý akčný plán pre boj proti korupcii.
- 43 V oboch hodnoteniach PEFA bol pomer medzi silnými (A a B) a slabými (C a D) ukazovateľmi približne 40 % – 60 %, pričom podiel hodnotenia D sa zvýšil v správe za rok 2011. Základným problémom bol rozsah nevykázaných vládnych operácií, dohľad nad agregovaným fiškálnym rizikom inými verejnými orgánmi, účinnosť mzdových kontrol a externého auditu. *Zdroj:* Svetová banka. 2012. Ukrajina – Správa o výkonnosti správy verejných financií. Washington DC: Svetová banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011.1.16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>
- 44 Usmernenia k rozpočtovej podpore na roky 2007 a 2012.

## 48

Zistili sme, že rozpočtová podpora EÚ Ukrajine sa nehodnotí systematicky. Pri každom programe Komisia môže stanoviť rámec hodnotenia v dohode o financovaní. Komisia plánovala hodnotenia v polovici trvania len pri troch programoch sektorovej rozpočtovej podpory na Ukrajine: Energetika I, Energetická efektívnosť a Riadenie hraníc. Nikdy sa nevykonalo konečné následné hodnotenie, ale hodnotenie všetkých operácií rozpočtovej podpory na Ukrajine bolo napokon dokončené v roku 2014<sup>45</sup>.

45 IBF International Consulting, „Hodnotenie operácií rozpočtovej podpory na Ukrajine, záverečná hodnotiacia správa“, september 2014.

## Pozastavenie platieb pomoci EÚ Komisiou posunulo priority správy verejných financií vpred

## 49

Úplné pozastavenie platieb rozpočtovej podpory bolo účinným „posledným útočiskom“ v pokuse presadiť priority EÚ v sektore SVF. Komisia ju využila dvakrát v roku 2011. V roku 2014 a 2015 odloženie vyplatenia MFP tiež pomohlo zabezpečiť, aby sa plnili niektoré podmienky spojené s programom náležite (pozri **rámček 3**).

### Príklady pozastavenia platieb, ktoré pomohli napredovaniu reforiem

- o Vo februári 2011 bolo vyplácanie v rámci všetkých programov rozpočtovej podpory pozastavené v reakcii na ustúpenie od medzinárodne uznávaného zákona o verejnom obstarávaní z roku 2010. Toto pozastavenie bolo zvrátené v septembri 2011 až po tom, ako ukrajinský parlament schválil v júli 2011 zákon o verejnom obstarávaní, ktorý bol považovaný za kompatibilný s medzinárodnými osvedčenými postupmi.
- o V reakcii na stagnáciu spolupráce medzi EÚ a Ukrajinou a dlhodobú absenciu hodnovernej stratégie reformy SVF boli všetky platby rozpočtovej podpory, požadované v roku 2011, pozastavené v decembri 2011. 27. novembra 2013, po oficiálnom prijatí akceptovateľnej stratégie reformy SVF a akčného plánu, boli vyplatené oneskorené platby rozpočtovej podpory (9 tranží v celkovej výške 87,9 mil. EUR).
- o Ukázalo sa byť náročné rozlíšiť dostatočný pokrok v podmienkach tranží MFP vyplatených v roku 2014 a 2015. Komisia posunula vyplatenie konečnej tranže MFP na apríl 2015. Taktiež posunula platbu druhej tranže MFP II na december 2014, keď bolo možné rozpoznať dostatočný pokrok na ukrajinskej strane.

## Výsledky pomoci EÚ zostávajú krehké

### Obmedzený pokrok v reforme a zdráhanie sa ukrajinských orgánov ovplyvnili splnenie konkrétnych podmienok SVF a BPK a oneskorili vykonávanie rozpočtovej podpory

#### 50

V priebehu väčšiny kontrolovaného obdobia neúplné plnenie všeobecných a konkrétnych podmienok SVF a BPK v programoch rozpočtovej podpory odrážalo najmä zdráhanie ukrajinských orgánov realizovať konkrétne reformy. Prvé splátky sa oneskorili pri niekoľkých príležitostiach zväčša pre nesplnenie všeobecných podmienok SVF (pozri bod 49). Miera uhrádzania variabilných tranží, ktoré podliehali konkrétnym podmienkam SVF a BPK, sa pohybovala od 67 % pri programe Energetika I po len 25 % pri programoch Energetická efektívnosť a Riadenie hraníc. Skutočnosť, že pri programoch s niekoľkými variabilnými tranžami mala druhá tranža vo všeobecnosti nižšiu mieru plnenia než prvá, taktiež odrážala chýbajúcu hybnosť reformného procesu.

#### 51

Napredovanie reformy je tiež pomalšie z toho dôvodu, že ukrajinské orgány sprostredkujú finančné prostriedky rozpočtovej podpory vyplatené EÚ cez mimorozpočtový fond. Finančné prostriedky rozpočtovej podpory sa považujú za príjmy v osobitnom fonde a vyplácajú sa v rámci zdĺhavého postupu s 11 krokmi. Pri prvej splátke v programe Energetika I trvalo ukončenie tohto postupu dva roky. Bolo to kritizované v hodnotení v polovici trvania programu Energetika I aj v hodnotení programov rozpočtovej podpory na Ukrajine z roku 2014. Podľa tohto hodnotenia bola do polovice roka 2014 len asi polovica vyplatených finančných prostriedkov rozpočtovej podpory prevedená na plnenie rozpočtu.

### Väčšina podmienok týkajúcich sa správy verejných financií pri makrofinančnej pomoci bola zväčša posúdená ako splnená napriek nedostatkom vo vykonávaní

#### 52

V časti SVF MFP I a II Komisia posúdila polovicu podmienok ako zväčša splnenú a len jednu podmienku ako nesplnenú. Na účely vyplatenia si však Komisia ponechala priestor na vlastné zváženie a pozitívne posúdila niekoľko podmienok SVF, hoci vykonávanie v praxi bolo poznačené nedostatkami (pozri **rámček 4**).

### Príklady nedostatkov v plnení podmienok SVF pri pôžičkách MFP

Druhá splátka MFP I:

- Podmienka 2: Hoci začal fungovať protimonopolný výbor, čelil rozpočtovej neistote v roku 2015 a stále je riziko výrazného obmedzenia zdrojov.
- Podmienka 4: Hoci bola schválená stratégia školení pre úradníkov vnútornej kontroly na všetkých úrovniach vlády, táto stratégia mala nedostatky (nedostatočne vypracovaná, slabá koncepcia, bez konkrétneho harmonogramu, nedostatok informácií o financovaní, žiadne kvantitatívne kritériá a slabé prepojenie na reformu sektora SVF). Osvedčovanie vnútorným auditom nebolo zavedené.

Druhá splátka MFP II:

- Podmienka 1: Hoci značný počet orgánov verejného obstarávania a verejných obstarávateľov uverejnil svoje plány verejného obstarávania včas, väčšina z nich bola nedostatočne vypracovaná. Okrem toho prepojenie medzi potrebami verejného obstarávania a štátnym rozpočtom bolo sporné vzhľadom na neskoré prijatie štátneho rozpočtu na rok 2015 (29. decembra 2014).

### Ukrajinská vláda dosiahla niekoľko legislatívnych cieľov v oblasti správy verejných financií, ale mnoho dlhodobých problémov zostáva

#### 53

Komisia vo všeobecnosti považuje stratégiu reformy SVF a akčný plán z roku 2013 za kľúčové úspechy v SVF v kontrolovanom období<sup>46</sup>. Ministerstvo financií preukázalo pomerne vysokú mieru záväzku voči tejto stratégii. Udržateľnosť dosiahnutých reforiem a viditeľnosť a pokračujúca relevantnosť stratégie priamo závisia od pretrvávajúceho politického záväzku Ukrajiny. Na **obrázku 1** je uvedený prehľad v hlavných oblastiach SVF v kontrolovanom období.

#### 54

Napriek neúplnému splneniu podmienok spojených s pomocou EÚ a inou darcovskou pomocou bolo v rokoch 2010 až 2012 prijatých niekoľko legislatívnych rozhodnutí týkajúcich sa SVF. Ukrajinská vláda však nevenovala dostatočnú pozornosť ich náležitému presadzovaniu: príslušné vnútroštátne právne predpisy boli zlej kvality, vyčlenené bolo nedostatočné financovanie a boli prijaté kontroverzné a regresívne právne zmeny. Okamžité vykonávanie bolo preto vo všeobecnosti neúspešné. Pokrok v reformách SVF v tomto období bol o to viac náročný, že až do roku 2013 neexistovala štruktúrovaná stratégia reformy SVF (pozri bod 34).

46 Na základe rozhovorov so zamestnancami Komisie a výročných správ o pokroku.

Vývoj v SVF na Ukrajine, 2010 – 2015

SVF	Vývoj v SVF v rokoch 2010 – 2013		Vývoj v SVF v rokoch 2014 – 2015
	Zlepšenia	Výzvy/nedostatky	
<b>Verejné obstarávanie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010/2011 – nové, pomerne progresívne zákony v oblasti obstarávania</li> <li>• 2010 – Zriadenie protimonopolného výboru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontroverzné a regresívne právne zmeny si vyžiadali ťažké zásahy EÚ.</li> <li>• Protimonopolnému výboru chýbali financie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nový zákon o verejnom obstarávaní, počet výnimiek znížený, počet zákaziek udelených bez súťaže klesol.</li> <li>• Protimonopolný výbor funkčný, ale výrazné obmedzenia a rozpočtová neistota.</li> </ul>
<b>Daňová správa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – nový daňový zákon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvalita považovaná darcovskou a podnikateľskou komunitou za zlú.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nová reforma daňového systému.</li> <li>• Nedoplatky DPH klesli, ale riziko nárastu zostáva.</li> <li>• Elektronická DPH zavedená v roku 2015.</li> </ul>
<b>Verejná vnútorná finančná kontrola</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Návrh zákona dostupný v roku 2008</li> <li>• 2011 – právny základ pre štandardy VVFK</li> <li>• 2012 – etický kódex/metodické odporúčania</li> <li>• Od roku 2012 – oddelenia vnútorného auditu na ministerstvách a v ďalších štátnych organizáciách</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vykonávanie zákona o VVFK opakovane odkladané.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustanovenia VVFK bližšie objasnené, ale nie úplne v súlade so štandardmi VVFK EÚ.</li> <li>• Nová stratégia školení štátnych úradníkov zodpovedných za vnútornú kontrolu a audit.</li> </ul>
<b>Účtovná komora Ukrajiny</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – Kompetencie ÚKU výrazne znížené vyradením príjmov.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetencie ÚKU opätovne rozšírené o príjmy.</li> <li>• Nový zákon o AKU rozšíril kompetencie ÚKU o transakcie štátnych podnikov so štátom.</li> <li>• Zníženie stavu zamestnancov z 550 na 386.</li> </ul>
<b>Rozpočtová transparentnosť</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmeškané termíny a chýbajúca verejná konzultácia štátneho rozpočtu na rok 2015.</li> </ul>
<b>Zákon o rozpočte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – nový zákon o rozpočte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zastáva sa názor, že má niekoľko nedostatkov.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmena zákona o rozpočte: zameranie na decentralizáciu rozpočtu.</li> <li>• Konsolidácia 3 mimorozpočtových sociálnych fondov.</li> </ul>

Zdroj: Európsky dvor audítorov.



### 55

Reformy dostali nový stimul v roku 2014 a 2015 v zásade vo forme série dodatočných legislatívnych rozhodnutí, po ktorých prišli viditeľné zlepšenia v riadení verejného obstarávania, správe príjmov a postupoch štátneho rozpočtu. Napríklad v oblasti verejného obstarávania počet výnimiek a zákaziek udelených bez súťaže začal v roku 2014 klesať. V spolupráci s MMF vláda Ukrajiny vypracovala a začala vykonávať stratégiu reformy správy príjmov. Okrem toho boli v roku 2015 prijaté prvé kroky smerom k rozpočtovaniu založenom na výsledkoch a strednodobému plánovaniu.

### 56

Veľký pokrok v dohlade nad rozpočtom sa dosiahol prijatím nového zákona o účtovnej komore Ukrajiny (ÚKU, Najvyššia kontrolná inštitúcia Ukrajiny), ktorý nadobudol účinnosť 9. augusta 2015. Pôsobnosť ÚKU bola rozšírená, aby sa plnili podmienky stanovené EÚ, Svetovej banky a ďalších darcov. Paradoxne sa v zákone o ÚKU tiež požaduje zníženie zdrojov organizácie<sup>47</sup>.

### 57

Napriek pokroku, ktorý sa dosiahol od roku 2014, naďalej zostáva niekoľko dlhodobých záležitostí: riziko regresu (napríklad výnimky vo verejnom obstarávaní a transparentnosť rozpočtu), nedostatok financií pre protimonopolný výbor, riziko zvýšenia nedoplatkov DPH (daň z pridanej hodnoty) a nedostatky v prístupe VVFK.

**Významné kroky na boj proti korupcii boli prijaté až po revolúcii na Majdane, ale je potrebná ďalšia konsolidácia protikorupčného rámca, ako aj hmatateľné výsledky**

### 58

Na **obrázku 2** sú uvedené hlavné opatrenia EÚ v priebehu kontrolovaného obdobia na pomoc Ukrajine zaviesť právny a inštitucionálny protikorupčný rámec.

47 Zdroje ÚKU boli kľúčovou záležitosťou, ktorú Komisia prerokovala s ukrajinskými orgánmi v januári 2015 pred rozhodnutím vyplatiť tretiu tranžu MFP I. V návrhu zákona o ÚKU sa požadovalo zníženie zdrojov organizácie zavedením stropu pre počet zamestnancov (maximálne 250). Tento strop bol následne výrazne zvýšený (v porovnaní s pôvodným návrhom) na 386 v konečnej verzii zákona o ÚKU, po ktorej prišiel zásah Komisie, keď skúmala plnenie podmienok MFP.

Hlavný vývoj v protikorupčnej oblasti na Ukrajine, 2006 – 2015

	Opatrenia EÚ	Legislatívne rozhodnutia a inštitucionálne zmeny	Poznámky
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podmienenosť MFP II a III</li> <li>Zmluva o budovaní štátu</li> <li>Poradná misia EÚ pre reformu sektora civilnej bezpečnosti na Ukrajine (EUAM)</li> <li>Pomoc skupiny na podporu Ukrajiny (SGUA) ministerstvu spravodlivosti</li> <li>Prebiehajúci akčný plán liberalizácie vízového režimu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zriadenie špecializovaného úradu protikorupčného prokurátora (november 2015).</li> <li>Zákony na posilnenie legislatívneho rámca pre vyhľadávanie majetku (november 2015).</li> <li>Zákony na prevenciu a boj proti politickej korupcii a financovaniu politických strán (október 2015).</li> <li>Koordinálny orgán: Národná rada pre protikorupčnú politiku (október 2014).</li> <li>Protikorupčný právny balík (október 2014), ktorým sa zriaďuje: 1. Protikorupčná stratégia na roky 2014 – 2017, 2. Národný protikorupčný úrad Ukrajiny (NABU) a 3. Národná agentúra pre prevenciu korupcie.</li> <li>Trestný zákon o korupcii (jún 2014).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vláda zablokovala zákon o prevencii korupcii na 9 mesiacov.</li> <li>Výstupy v súlade s prioritami BPK z programu pridruženia z roku 2015.</li> <li>Dlhodobý dosah bude závisieť od skutočného presadzovania zákonov.</li> </ul>
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prebiehajúci akčný plán liberalizácie vízového režimu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niekoľko legislatívnych zmien, napr. týkajúcich sa priestupkov v oblasti korupcie a konfiškácie ziskov z korupcie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Určitý pokrok v zosúladení BPK s medzinárodnými štandardmi.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akčný plán liberalizácie vízového režimu</li> <li>Program rozpočtovej podpory na reformu verejnej správy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protikorupčný zákon prijatý v apríli 2011 (čiastočne nahradil protikorupčný balík odvolaný v decembri 2010).</li> <li>Program rozpočtovej podpory na reformu verejnej správy sa <i>nerealizoval</i>, pretože požadovaný zákon o štátnej službe nespĺňal základné zásady EÚ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protikorupčné zákony plne spĺňali medzinárodné štandardy.</li> <li>Program rozpočtovej podpory zrušený v roku 2013.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podmienenosť MFP I</li> <li>Projekt na podporu reforiem v súdnictve Zložka 5 Nezávislosť súdnictva a Zložka 6 Prevencia a boj proti korupcii</li> <li>Program rozpočtovej podpory na riadenie hraníc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protikorupčná stratégia na roky 2014 – 2017.</li> <li>Podpora na zriadenie Národného protikorupčného úradu Ukrajiny (NABU) od roku 2014.</li> <li>Neuspokojivé výsledky programu riadenia hraníc (<i>nepreukázaný žiadny pokrok, pokiaľ ide o mieru korupcie na ministerstve príjmov a ciel</i>).</li> </ul>	<p>Oneskorenia vo vykonávaní:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>MFP I začatá v roku 2014;</li> <li>Projekt podpory reforiem v súdnictve začatý v roku 2013.</li> </ul>
2009 – 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projekt boja proti korupcii programu TACIS z roku 2006</li> </ul>	<p>Výstupy týkajúce sa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>vytvorenia strategického a inštitucionálneho rámca pre boj proti korupcii;</li> <li>posilnenia kapacít pre prevenciu korupcie;</li> <li>posilnenia protikorupčných právnych predpisov.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nízky dosah z dôvodu zrušenia existujúceho protikorupčného balíka novým parlamentom v decembri 2010.</li> </ul>

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

## 59

Boji proti korupcii bol na programe dialógu medzi EÚ a Ukrajinou (pozri body 35 až 37), ale bol pomerne zriedka zohľadnený v programoch pomoci pred rokom 2010. Príliš ambiciózny<sup>48</sup> projekt boja proti korupcii na Ukrajine v rámci programu TACIS (Technická pomoc Spoločenstvu nezávislých štátov a Gruzínsku) z roku 2006, ktorý začal po oranžovej revolúcii, mal minimálny vplyv, pretože v decembri 2010 politické dôvody viedli ukrajinský parlament k zrušeniu prvého protikorupčného balíka zákonov prijatých v roku 2009<sup>49</sup>.

## 60

Od roku 2011 EÚ posilnila legislatívne reformy začlenením porovnávacích štandardov do akčného plánu liberalizácie vízového režimu ponúkaného Ukrajine v decembri 2010. Protikorupčné právne predpisy prijaté v apríli 2011 a následné legislatívne zmeny prijaté v roku 2012 a 2013 boli pozitívnym vývojom, pretože zosúladiť protikorupčné zákony Ukrajiny s odporúčaniami Komisie a GRECO. Hoci sa dosiahol od roku 2013 značný pokrok, boli potrebné ďalšie zlepšenia na dokončenie protikorupčného rámca<sup>50</sup>. Konkrétne, Komisia upozornila na zlú kvalitu legislatívneho procesu na Ukrajine a na skutočnosť, že reformám chýba ucelený strategický prístup<sup>51</sup>. Protikorupčné inštitúcie zavedené do roku 2014, t. j. národný protikorupčný výbor a štátny agent protikorupčnej polície, boli nefunkčné a nedokázali vykonávať svoj mandát náležite.

## 61

V roku 2014 ukrajinská vláda začala úzko spolupracovať s občianskou spoločnosťou na protikorupčných právnych predpisoch. Dôležité zákony boli prijaté v roku 2014 a 2015. Legislatívny a inštitucionálny pokrok pokračoval v decembri 2015<sup>52</sup>. Pokrokom bolo aj zriadenie nových inštitúcií v roku 2014 a 2015, t. j. protikorupčného úradu (NABU)<sup>53</sup>, špecializovaného úradu protikorupčného prokurátora zodpovedného za dohľad nad vyšetrovaniami NABU, národnej agentúry pre prevenciu korupcie a národnej rady pre protikorupčnú politiku.

## 62

Do roku 2015 Komisia a OECD považovali protikorupčný rámec Ukrajiny za úzko zosúladený s medzinárodnými štandardmi a porovnávacími štandardmi EÚ. Súčasne bolo ešte potrebné dosiahnuť niekoľko dodatočných výsledkov na zefektívnenie tohto rámca, vrátane<sup>54</sup>:

- vyčlenenia primeraných rozpočtových zdrojov na zabezpečenie dobrého fungovania protikorupčných inštitúcií a vykonávania protikorupčnej stratégie a súvisiaceho akčného plánu,

- 48 Na základe monitorovacích správ.
- 49 OECD, „Protikorupčné reformy na Ukrajine“, Monitorovanie istanbulskeho protikorupčného akčného plánu, marec 2015, s. 17. Prvý protikorupčný balík zákonov tvoril: 1. zákon o zásadách prevencie a boja proti korupcii, 2. zákon o zodpovednosti právnických osôb za trestný čin korupcie a 3. zákon o zmene niektorých legislatívnych aktov Ukrajiny týkajúcich sa zodpovednosti za trestný čin korupcie.
- 50 COM(2013) 809 final z 15. novembra 2013, s. 11, „Tretia správa o vykonávaní akčného plánu na liberalizáciu vízového režimu Ukrajinou“.
- 51 Tamže, s. 14.
- 52 SWD(2015) 705 final z 18. decembra 2015, s. 6, „Šiesta správa o vykonávaní akčného plánu na liberalizáciu vízového režimu Ukrajinou“.
- 53 NABU je agentúra na vyšetrovanie korupcie vyšších štátnych úradníkov a korupcie s vysokými úplatkami, aj keď do nej nie sú zapojení vysokí štátni úradníci. NABU je oficiálne štátny orgán presadzovania práva a nepodlieha kontrole vládou.
- 54 Pozri SWD(2015) 705 final a OECD, Monitorovanie istanbulskeho protikorupčného akčného plánu, aktualizácia pokroku, 7. – 9. október 2015.

- ďalších zlepšení právneho rámca na zabezpečenie úplnej nezávislosti a integrity špecializovaného úradu protikorupčného prokurátora,
- zlepšenia právnych ustanovení týkajúcich sa vnútroštátneho úradu pre vyhľadávanie majetku a úradu pre správu majetku,
- objasnenia a koordinácie konkrétnych protikorupčných úloh inštitúcií, ako je bezpečnostná služba Ukrajiny a účtovná komora Ukrajiny a
- účinného monitorovania a koordinácie národnou radou pre protikorupčnú politiku.

## 63

Okrem vytvorenia primeraných štruktúr sú hlavnými výzvami skutočné presadzovanie práva a nezávislosť súdnictva. Koncom roka 2015 politická vôľa bojovať proti korupcii, ktorá bola proklamovaná vládou po Majdane, zatiaľ nepriniesla presvedčivé výsledky vyšetrovaní a sankcií v korupčných prípadoch na vysokej úrovni. Odborníci poukazujú na to, že BPK na Ukrajine stagnoval, pretože inštitúcie na presadzovanie práva neboli dostatočne nezávislé od vlády a oligarchovia mali vplyv na politické strany<sup>55</sup>. Slabé výsledky Ukrajiny s korupciou na vysokej úrovni ohrozujú jej medzinárodný záchranný balík<sup>56</sup>.

55 Pozri napríklad hodnotiacu správu štátneho systému bezúhonnosti na Ukrajine z roku 2015, Transparency International, 2015, ktorá bola vypracovaná v rámci projektu financovaného EÚ „Hodnotenie štátnych systémov bezúhonnosti vo východnom regióne európskeho susedstva“.

56 Pozri napr. vyhlásenie Christine Lagarde, výkonnej riaditeľky Medzinárodného menového fondu (MMF), tlačová správa č. 16/50, 10. február 2016.

## Časť II – Účinnosť pomoci EÚ na zlepšenie správy v odvetví plynu a bezpečnosti dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu

### 64

Preskúmali sme, či sa v rámci dialógu medzi EÚ a Ukrajinou riešili záležitosti odvetvia plynu a energetiky účinným spôsobom, či bola pomoc EÚ na zlepšenie správy odvetvia plynu a bezpečnosti dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu primerane navrhnutá a monitorovaná, a či priniesla hmatateľné a udržateľné výsledky. Posúdili sme aspekty správy v sektore plynu oproti cieľom EÚ vybudovať konkurencieschopný, transparentný a nediskriminačný trh s plynom v súlade s pravidlami a štandardmi EÚ<sup>57</sup>. To zahŕňalo informácie pre spotrebiteľov a ich ochranu, transparentnosť cien, zodpovednosť spoločností poskytujúcich verejné služby, transparentné výkazníctvo o trhu s plynom a presadzovanie energetickej efektívnosti. Hlavnými listinnými dôkazmi použitými pre naše zistenia, ktoré boli prerokované s kontrolovanými subjektmi, boli spoločné správy EÚ a Ukrajiny o vykonávaní memoranda o porozumení v oblasti energetickej spolupráce, závery Rady, správy Európskeho parlamentu, strategické a plánovacie dokumenty Komisie a riadiace správy Komisie. Taktiež boli využité správy z externých zdrojov, napr. Medzinárodná agentúra pre energiu, Oxfordský inštitút pre energetické štúdie, Svetová banka, MMF a OOS.

### Nejednotný záväzok a prístup k reforme až donedávna brzdil dialóg EÚ s Ukrajinou

#### Dialóg o odvetví plynu bol rozsiahly, ale s obmedzenou účinnosťou

### 65

V memorande o porozumení (MoP) v oblasti energetickej spolupráce podpísanom medzi EÚ a Ukrajinou v roku 2005 sa stanovujú plány a riešia hlavné energetické problémy<sup>58</sup> na Ukrajine. Zastávame názor, že je veľkým úspechom, že sa Ukrajina stala zmluvnou stranou Zmluvy o Energetickom spoločenstve<sup>59</sup> vo februári 2011. Okrem toho od roku 2014 sa snaží spĺňať svoje záväzky vyplývajúce z tejto zmluvy, najmä vykonávaním 3. legislatívneho balíka EÚ<sup>60</sup>, hlavnej priority spolupráce v oblasti energetiky medzi EÚ a Ukrajinou.

57 Na základe kapitoly I, hlava V dohody o pridružení.

58 Pre odvetvie plynu vrátane reformy cien, sietí sociálneho zabezpečenia, energetickej efektívnosti, diverzifikácie dodávok a modernizácie infraštruktúr.

59 Zmluva o založení Energetického spoločenstva bola podpísaná v roku 2006. Zmluvné strany sa zaväzujú liberalizovať svoje trhy s energiou a zaviesť kľúčové právne akty EÚ v oblasti elektriny, plynu, životného prostredia a obnoviteľnej energie.

60 Posledné kolo právnych predpisov EÚ v oblasti trhu s energiou, známe ako tretí balík, bolo prijaté v EÚ v roku 2009 na zlepšenie fungovania vnútorného trhu s energiou a riešenie štrukturálnych problémov.

### 66

Až do roku 2014 mal dialóg na vysokej úrovni o energetickej spolupráci medzi EÚ a Ukrajinou obmedzenú účinnosť z hľadiska reštrukturalizácie odvetvia plynu pre chýbajúci skutočný záväzok ukrajinských partnerov. Mnoho rovnakých problémov sa vyskytlo v období rokov 2007 až 2015 a pokrok v modernizácii tranzitnej plynovej sústavy bol obmedzený. Úsilie Komisie dostať ceny energie na Ukrajinu na ekonomicky odôvodnené úrovne alebo znížiť deficit Naftogazu bolo v období rokov 2007 – 2013 neúspešné. Komisia sa však úspešne vyhla veľkým pozastaveniam dodávok plynu do EÚ v roku 2014 a 2015 napriek kríze medzi Ukrajinou a Ruskom (pozri bod 68).

### **Dialóg o odvetví plynu bol poznačený rozličnými názormi zainteresovaných strán EÚ a premenlivým záväzkom Ukrajiny**

### 67

Medzi členskými štátmi, ako aj medzi členskými štátmi a Komisiou boli rozličné názory, pokiaľ ide o priority bezpečnosti dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu a potrebu rýchlej reakcie. „Hovoriť jedným hlasom“ o týchto prioritách preto zostalo výzvou napriek úsiliu Komisie. Komunikácia EÚ na vysokej úrovni jasne presadzovala strategickú povahu ukrajinského tranzitu plynu. V rovnakom čase táto komunikácia nebola explicitná ohľadom toho, ako by krehká hospodárska a finančná situácia krajiny aj štátneho podniku Naftogaz, zhoršená systémovou korupciou v odvetví plynu, mohla ovplyvniť spoľahlivosť Ukrajiny ako tranzitnej krajiny plynu.

### 68

Tranzit plynu cez Ukrajinu má obrovský význam pre bezpečnosť dodávky do strednej a východnej Európy a má tiež významné hospodárske, finančné a spoločenské konsekvencie pre samotnú Ukrajinu. V roku 2014 EÚ reagovala rýchlo, keď Gazprom zastavil dodávky plynu Ukrajinu a vzniklo potenciálne ohrozenie bezpečnosti tranzitu plynu cez Ukrajinu: EÚ ponúkla alternatívne riešenia pre dodávky plynu umožnením reverzného toku plynu a podporením nových prepojení s cieľom zabezpečiť nepretržitý tranzit cez krajinu.

### 69

Neustála absencia dostatočne stabilnej ukrajinskej energetickej stratégie (s výnimkou úlohy Ukrajiny pri tranzite plynu) a meniaci sa politická vôľa ešte viac sťažili Komisii prijať konzistentný prístup k dialógu o plyne medzi EÚ a Ukrajinou v zložitom geopolitickom prostredí.

## Podmienky pomoci EÚ boli v počiatočnej fáze všeobecné

### 70

Niektoré podmienky, zaradené do programu rozpočtovej podpory Energetika I z roku 2007, neboli dostatočne presné, aby sa predišlo konfliktom vo výklade ukrajinskými orgánmi<sup>61</sup>. Vzhľadom na túto nedostatočnú presnosť a skutočnosť, že program umožňoval len tri rôzne miery splnenia podmienky (0-50-100 %), Komisia niekedy musela prispôbiť svoje posúdenie<sup>62</sup>. Okrem toho, pre urgentné makroekonomické a politické aspekty, bolo mnoho energetických podmienok dohodnutých medzi Komisiou a ukrajinskými orgánmi v MFP I vymedzených všeobecne<sup>63</sup>.

## Pomoci EÚ až do roku 2014 chýbali vysoko kvalitné údaje

### 71

Spôhlivé údaje, ktoré možno použiť, dokonca aj za nepriaznivých podmienok, sú zásadne dôležité pre rozhodnutia založené na dobrých dôkazoch. Až do roku 2014 bola dostupnosť spoľahlivých údajov, ktoré bolo možné použiť, problematická, napr.:

- tok plynu prechádzajúci Ukrajinou za deň,
- pravidelné údaje o poplatkoch za tranzit plynu skutočne vybraných Ukrajinou<sup>64</sup>,
- ucelené zhrňujúce štatistiky o skutočnom prudkom zvýšení sadzieb za plyn a vykurovanie.

Určité zlepšenia boli zaznamenané v roku 2014, pokiaľ ide o prístup Komisie k údajom o tranzite plynu cez Ukrajinu a od roku 2015 prevádzkovateľ tranzitnej sústavy Ukrajiny sprístupňuje informácie o každodennom tranzitnom toku plynu online.

### 72

Spoločné výročné správy EÚ a Ukrajiny o pokroku vo vykonávaní memoranda o porozumení z roku 2005 boli užitočným fórom pre pravidelný politický dialóg o kľúčových energetických výzvach. Zistili sme však, že neboli dostatočne kritické a plne neodrážali pohľad Komisie.

## Pomoc EÚ mala do roku 2014 obmedzený vplyv na odvetvie plynu

### 73

Až do začiatku roka 2015 pomoc EÚ nebola úspešná v zmene ukrajinského odvetvia plynu<sup>65</sup>, ale odvtedy sa dosiahli dôležité čiastkové ciele/pokrok (pozri tiež **obrázok 3**)

- 61 Pozri napríklad podmienku „Žiadny nárast v kvázi fiškálnom deficite v odvetví energetiky v porovnaní s rokom 2006“. Komisia a ukrajinskí partneri si vykladali túto podmienku rôzne a navrhli mieru splnenia 0 %, resp. 100 %.
- 62 Napríklad pre ukazovateľ 6 (Dokončenie dohôd o financovaní prioritných infraštruktúrnych projektov s medzinárodnými finančnými inštitúciami (MFI)), ukazovateľ 5.3 (Prezentácia zadania na vybudovanie zariadenia na meranie plynu v regionálnej prečerpávacej stanici Bojarka) a ukazovateľ 8 (Návrh a výstavba pilotnej medzinárodnej meracej stanice plynu na vstupnom bode do tranzitnej sústavy Ukrajiny).
- 63 Príklady: „výrazne zvýšiť celkovú mieru výberu Naftogazu“, „dosiahnuť značný pokrok v plnení ukrajinských záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o Energetickom spoločenstve“, „dosiahnuť značný pokrok smerom k splneniu požiadaviek EITI (iniciatíva pre transparentnosť v ťažobnom priemysle)“, „cieľene posilniť záchrannú sociálnu sieť“ a „výrazne rozšíriť používanie individuálnych meračov plynu“.
- 64 Výber poplatkov možno vypočítať, ale len teoreticky, použitím zavedeného vzorca zo zmlúv o tranzite plynu.
- 65 Na znázornenie tohto bodu, podmienky rozpočtovej podpory v odvetví energetiky (Energetika I a Energetická efektívnosť) boli len čiastočne splnené, t. j. s mierou 59 %. Komisia a ukrajinské orgány navzájom nesúhlasili v mnohých prípadoch o skutočnej miere plnenia.

Vývoj v odvetví energetiky a plynu na Ukrajine, 2007 – 2015

Oblasti / podoblasti	Vývoj v rokoch 2007 – 2013	Vývoj v rokoch 2014 – 2015	Poznámky	
a) Reforma odvetvia plynu	<b>Zákon v oblasti plynu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Postupný pokrok bez výraznej zmeny.</li> <li>Lepšia integrácia Ukrajiny na trh s energiou EÚ bola stimulovaná prístupím Ukrajiny k Zmluve o Energetickom spoločenstve.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prijatie uceleného akčného plánu reformy odvetvia plynu (marec 2015) a ukrajinského zákona o plyne v apríli 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rok 2015 bol pozitívnym bodom obratu v reforme odvetvia plynu. Po prijatí zákona o plyne v apríli 2015 začali prípravy na reštrukturalizáciu Naftogazu v súlade s tretím energetickým balíkom EÚ.</li> </ul>
	<b>Ceny za plyn a vykurovanie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nedostatočný nárast medzi rokom 2007 a 2013 (napriek požiadavkám EÚ a MMF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ceny za verejnosprospešné služby sa výrazne zvýšili.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ďalší významný nárast cien plynu v apríli 2016.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficit Naftogazu sa neznížil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficit Naftogazu výrazne klesol v roku 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficit Naftogazu by sa mal stratiť do roku 2017.</li> </ul>
	<b>Záchranná sociálna sieť</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neúspešné úsilie zaviesť pevný systém kompenzácií pre najchudobnejších členov spoločnosti pri náraste cien energií.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systém sociálnej kompenzácie sa zlepšil s cieľom vyrovať mohutnú mieru prudkého nárastu cien energie v roku 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pevnosť systému kompenzácií sa ešte len musí prejavíť.</li> </ul>
<b>Meranie v celom plynárenskom reťazci</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Výrazný pokrok v inštalovaní meračov plynu v jednotlivých domácnostiach.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cieľom akčného plánu reformy odvetvia plynu z roku 2015 je zlepšiť meranie prostredníctvom plynárenského reťazca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inštalácia meračov plynu vo všetkých zvyšných nameraných domácnostiach a aspoň jeden merač tepla na budovu majú byť dokončené do apríla 2017.</li> </ul>	
<b>b) Energetická efektívnosť</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nie je prioritou v ukrajinskom programe reformy energetiky (napriek úsiliu Komisie).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Určitý pozitívny vývoj v poslednej dobe (nové projekty a programy EÚ s podporou EÚ).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Viac úsilia v tejto oblasti od roku 2015.</li> </ul>	
<b>c) Modernizácia tranzitnej plynovej sústavy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pomoc EÚ nespustila modernizáciu (ukrajinskí partneri nespĺnili podmienky pôžičky).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prvé práce na modernizácii plynovodu majú začať v roku 2016 (financovanie čiastočne ručené EÚ).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gazprom hrozí pozastavením ukrajinského tranzitu ruského plynu v roku 2019.</li> </ul>	
<b>d) Bezpečnosť dodávky plynu cez Ukrajinu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krízové situácie v rokoch 2005 – 2006, 2009.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ťažkosti v rokoch 2014 – 2015, ale tranzit a dodávky plynu boli udržané vďaka úsiliu EÚ (prostredníctvom prepojení, reverzných tokov a rokovaní s Gazpromom a Naftogazom).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iné konkurenčné projekty tranzitu s pokusom obísť Ukrajinu.</li> <li>Zlepšenie správy v odvetví plynu a lepšia integrácia na trh s energiou EÚ.</li> </ul>	

Zdroj: Európsky dvor audítorov.



- a) Reforma odvetvia plynu: napriek úsiliu EÚ bol pokrok v rokoch 2007 až 2013 pomalý. Plnenie podmienok pomoci stanovených EÚ a jej partnermi však opätovne spustilo reformu odvetvia plynu od roku 2014 (pozri **rámček 5**):

Rámček 5

Vývoj v odvetví plynu od roku 2014

- Ucelený akčný plán reformy odvetvia plynu s konkrétnymi časovo ohraničenými činnosťami bol prijatý ako aj nový zákon o plyne.
- Po nedostatočných pokusoch počas ťažkého obdobia hospodárskej krízy a nárastu cien ruského plynu sa poplatky zvýšili približne o 300 – 600 % pre odber plynu domácnosťami a o približne 70 % pre diaľkové vykurovanie na začiatku roka 2015. Tieto prudké nárasty majú pokračovať aj v roku 2017, kým ceny nedosiahnu trhovú hodnotu. Deficit Naftogazu sa výrazne znížil v roku 2015 a mal by sa stratiť do roku 2017<sup>66</sup>.
- V roku 2015 bol existujúci systém sociálnej kompenzácie rozšírený na účely vyrovnania prudkých nárastov cien pre najchudobnejších členov spoločnosti. Sú však potrebné ďalšie postupné zlepšenia – alebo reforma – s cieľom vysporiadať sa s nárastmi cien v budúcnosti a vytvoriť účinnejšie stimuly pre energetickú efektívnosť.
- Cieľom akčného plánu reformy odvetvia plynu z roku 2015 je zlepšiť meranie prostredníctvom plynárenského reťazca.

66 Cieľ MMF.

- b) Energetická efektívnosť: ukrajinské orgány nepovažovali energetickú efektívnosť za prioritu vo svojom programe reformy energetiky napriek jej dôležitosti v memorande o porozumení v oblasti energetickej spolupráce medzi EÚ a Ukrajinou z roku 2005. Od roku 2015 ukrajinské orgány venujú väčšiu pozornosť energetickej efektívnosti.
- c) Modernizácia plynovej tranzitnej sústavy: od roku 2006 sa Komisia pokúšala o financovanie prostredníctvom pôžičiek medzinárodných finančných inštitúcií (MFI) na modernizáciu tranzitnej plynovej sústavy. V roku 2012 Komisia financovala prípravnú štúdiu, ktorej záverom bolo, že náklady na modernizáciu by boli 2,5 – 5,3 mld. EUR v závislosti od scenárov toku plynu. EIB a EBOR mohli podpísať prvé dohody o pôžičke MFI s Ukrtransgazom<sup>67</sup> – na 150 mil. EUR v prípade každej MFI<sup>68</sup> až v decembri 2014, keď sa zastával názor, že Ukrajina dosiahla dostatočný pokrok v niektorých kľúčových podmienkach dohodnutých v spoločnom vyhlásení z roku 2009. Výstavba začne v roku 2016 a plánované ukončenie je v roku 2018 v rámci prvej fázy veľkého projektu na modernizáciu tranzitného plynovodu Urengoj – Pomary – Užhorod.

67 Dcérska spoločnosť Naftogazu poverená prepravou a uskladnením plynu.

68 Pôžička EIB je krytá celkovou zárukou EÚ.

### d) Bezpečnosť dodávky plynu cez Ukrajinu:

- i) V priebehu kontrolovaného obdobia bola bezpečnosť dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu neustále ohrozovaná politickou, administratívnou a hospodárskou nestabilitou krajiny. To ešte viac zhoršilo krízové situácie v rokoch 2005 – 2006 a 2009, pričom ďalšie ťažkosti nastali v rokoch 2014 – 2015. Okrem toho nie je isté, či bude plyn naďalej prechádzať krajinami EÚ cez ukrajinské územie: Gazprom hrozí zastavením ukrajinského tranzitu ruského plynu v roku 2019, keď sa ukončí súčasná zmluva medzi Gazpromom a Naftogazom. Okrem toho sú pokusy o alternatívne projekty tranzitu plynu (napr. Nord Stream II, Turkstream, Southstream) s cieľom obísť túto krajinu. Cieľom EÚ je však zachovať tranzit plynu cez Ukrajinu.
- ii) Úsilie Komisie v poslednej dobe udržať tranzit plynu cez Ukrajinu v rokoch 2014 – 2015 bolo úspešné, výrazne posilnila bezpečnosť dodávky ukrajinského plynu do EÚ cez prepojenia a reverzné toky, a bola mediátorom pri rokovaniach medzi Naftogazom a Gazprom pri tzv. „zimnom balíku na roky 2014 – 2015“. Ukrajinské skladovacie zariadenia, ktoré sú nevyhnutné pre bezpečnosť dodávky plynu do východnej Európy, boli úspešne doplnené zimným balíkom na roky 2015 – 2016, použijúc vlastné zdroje Naftogazu a tiež pôžičku MFI<sup>69</sup>.
- iii) Očakáva sa, že reforma odvetvia plynu zlepší správu v odvetví plynu na Ukrajine, čím sa obmedzí riziko bezpečnosti tranzitu ukrajinského plynu. Ďalším úspechom Komisie bolo pristúpenie Ukrajiny k Zmluve o Energetickom spoločenstve v roku 2011, ktorej cieľom je celistvejšia integrácia tejto krajiny na trh s energiou EÚ, čo pomôže stabilizovať odvetvie plynu na Ukrajine z dlhodobého hľadiska.

<sup>69</sup> 300 mil. USD poskytla EBOR, podporovaných ukrajinskou štátnou zárukou, po nej nasledovala pôžička Svetovej banky až do 520 mil. USD so zárukou EIB, a teda EÚ.

## 74

Na základe našej audítorskej práce sme dospeli k záveru, že celkovo bola pomoc EÚ Ukrajine čiastočne účinná v podpore transformácie tejto krajiny na dobre spravovaný štát v oblasti správy verejných financií, boja proti korupcii a fungovania odvetvia plynu.

### Účinnosť pomoci EÚ Ukrajine v zlepšovaní správy verejných financií a boji proti korupcii

## 75

Pomoc EÚ Ukrajine bola čiastočne účinná v zlepšovaní hospodárenia s verejnými financiami a boji proti korupcii.

## 76

Vo väčšine kontrolovaného obdobia SVF zastávala skromné miesto v dialógu medzi EÚ a Ukrajinou. Od roku 2011 však EÚ začala mať väčšie požiadavky ohľadom reforiem SVF a pomohla Ukrajine vypracovať v roku 2013 jej stratégiu reformy SVF a akčný plán (pozri body 31 až 34). BPK je pravidelne na programe rokovaní medzi EÚ a Ukrajinou. Posilnil sa prostredníctvom akčného plánu liberalizácie vízového režimu z roku 2011 a bol ešte viac urýchlený lepšou spoluprácou po Majdane (pozri body 35 až 37).

### Odporúčanie 1 – Klásť väčší dôraz na správu verejných financií v dialógu s Ukrajinou

---

S cieľom udržať hybnosť reformy SVF vytvorenú prijatím stratégie SVF z roku 2013 by Komisia a ESVČ mali konsolidovať politický dialóg o záležitostiach SVF. Komisia by taktiež mala preskúmať možnosť začať konkrétny program na zabezpečenie účinného vykonávania reformy SVF čo najskôr.

### 77

Návrh pomoci EÚ prispel čiastočne účinne k zlepšeniu SVF a BPK. Komisia zapracovala potrebu posilniť SVF a BPK do návrhu programov rozpočtovej podpory a MFP Ukrajine, hoci niekedy s nedostatkami v spôsobe stanovenia podmienok či spôsobe posúdenia ich plnenia (pozri body 38 až 40). Väčšina programov rozpočtovej podpory na Ukrajine bola navrhnutá na vyplatenie značnej časti pridelenej sumy na začiatku programu po splnení všeobecných podmienok. Tento prístup môže oslabiť stimul vykonávať reformy, na čom závisia následné, menšie platby. Na riešenie kritickej situácie na Ukrajine sa Komisia zamerala na rýchle vyplatenie pomoci v roku 2014 (pozri body 41 až 44).

### Odporúčanie 2 – Zlepšiť návrh podmienok a vyplatenia finančnej pomoci

Komisia by mala budovať na skúsenostiach získaných na Ukrajine s cieľom zlepšiť návrh jej pomoci v budúcnosti:

- a) Pri podmienkach rozpočtovej podpory a pôžičiek MFP by všetky vybrané ukazovatele mali byť jasne definované, aby sa predišlo akýmkoľvek rozporom v procese posudzovania.
- b) Podmienky budúcich pôžičiek a grantov by sa mali navzájom dopĺňať a posilňovať.
- c) Pri prerokúvaní a stanovovaní podmienok by Komisia mala úzko spolupracovať s ostatnými darcami, najmä medzinárodnými finančnými inštitúciami, aby zvýšila stimuly na reformu.
- d) Cieľom programov by mala byť primeraná vyváženosť medzi aspektmi politického pákového efektu a potreby vyplatiť pomoc rýchlo. Okrem toho, v prípade rozpočtovej podpory sumy spojené s podmienkami SVF a BPK vo variabilných splátkach by mali byť dostatočne významné na to, aby sa zabezpečilo splnenie podmienok.

### 78

Monitorovanie spôsobu vykonávania pomoci EÚ bolo zväčša účinné a v priebehu kontrovaného obdobia sa zlepšilo. EÚ a medzinárodné organizácie pravidelne posudzovali situáciu v SVF a BPK na Ukrajine a od roku 2012 Komisia posilnila svoj rámec monitorovania rozpočtovej podpory. Neexistuje však systematický prístup k hodnoteniu programov rozpočtovej podpory (pozri body 45 až 48). Pozastavenie platieb rozpočtovej podpory posunulo priority SVF v rokoch 2011 – 2013 (pozri bod 49).

## Závery a odporúčania

### Odporúčanie 3 – Posilniť monitorovanie spôsobu vykonávania pomoci EÚ

---

Na prehĺbenie a urýchlenie reforiem SVF a BPK by Komisia mala posilniť monitorovanie niektorých oblastí a klásť väčší dôraz na povinnosť príjemcu zodpovedať sa:

- a) Prístup Komisie k hodnoteniu programov rozpočtovej podpory realizovaných na Ukrajine by sa mal zjednodušiť.
- b) Vzhľadom na výsledky dosiahnuté pozastavením platieb by Komisia mala využiť pozastavenie platieb rozpočtovej podpory, pokiaľ je to náležité odôvodnené chýbajúcim uspokojivým pokrokom v reformách.

## 79

Pomoc EÚ bola čiastočne účinná v dosiahnutí hmatateľných a udržateľných výsledkov v SVF a BPK. Do roku 2014 obmedzený záväzok ukrajinskej vlády k reformnému procesu sa odrazil v neúplnom a oneskorenom dosahovaní očakávaných výsledkov (pozri body 50 až 51). Napriek novému impulzu pre reformu od roku 2014 zostávajú doteraz dosiahnuté výsledky krehké. Pri programoch MFP si Komisia ponechala priestor na vlastné zváženie a dospela k záveru, že väčšina podmienok SVF bola zväčša splnená napriek niektorým nedostatkom vo vykonávaní (pozri bod 52). V prípade SVF a BPK má väčšina dosiahnutých výsledkov podobu legislatívnych a inštitucionálnych zmien (pozri body 53 až 63). V prípade politiky BPK výsledky účinnej implementácie zatiaľ nie je vidieť.

### Odporúčanie 4 – Klásť väčší dôraz na účinné vykonávanie a udržateľnosť reforiem

---

Okrem presadzovania legislatívnych zmien by Komisia mala v spolupráci s organizáciami občianskej spoločnosti podmieniť ďalšiu pomoc EÚ účinným vykonávaním kľúčových reforiem SVF a BPK. Týka sa to najmä stratégie reformy SVF a akčného plánu a finančnej udržateľnosti operačných nezávislých orgánov na boj proti korupcii. Podmienky vyplatenia by sa mali prísne posudzovať.

### **Pomoc EÚ na zlepšenie správy v odvetví plynu a bezpečnosti dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu**

#### **80**

Celkovo bola pomoc EÚ Ukrajine čiastočne účinná v zlepšení správy v odvetví plynu a zabezpečení dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu.

#### **81**

Dialóg EÚ s Ukrajinou o energetických záležitostiach bol až donedávna ovplyvnený premenlivým záväzkom Ukrajiny a rôznymi názormi medzi zainteresovanými stranami EÚ, pokiaľ ide o bezpečnosť dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu. Rovnaké veľké problémy sa objavili v období rokov 2007 až 2015 (pozri body 65 až 69).

#### **82**

V počiatočnej fáze návrh preskúmanej pomoci EÚ v odvetví plynu a bezpečnosti dodávky plynu cez Ukrajinu zahŕňal niektoré podmienky, ktoré boli vágne a ťažko posúditelné (pozri bod 70).

#### **83**

Monitorovaniu vykonávania pomoci EÚ až do roku 2014 chýbali vysoko kvalitné údaje a spoločné predkladanie správ EÚ a Ukrajiny niekedy neposkytlo dostatočne podrobné vysvetlenie ťažkostí zaznamenaných v odvetví plynu (pozri body 71 až 72).

#### **84**

Do roku 2014 mala pomoc EÚ obmedzený dosah na fungovanie ukrajinského odvetvia plynu a mala zmiešané výsledky, pokiaľ ide o bezpečnosť dodávky plynu do EÚ cez Ukrajinu. Dôležité čiastkové ciele sa dosiahli od roku 2014 (pozri bod 73).

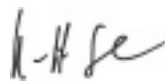
### **Odporúčanie 5 – Prijat' kroky na zvýšenie účinnosti pomoci EÚ Ukrajine v oblasti plynu**

---

Komisia by mala bezodkladne prijať kroky na zlepšenie monitorovania strategickej spolupráce EÚ s Ukrajinou v oblasti plynu a zvýšiť jej účinnosť. Konkrétne by sa väčší dôraz mal klásť na zber, overovanie a analýzu údajov. Komisia by mala systematicky zhromažďovať presnejšie a overiteľné informácie aj za nepriaznivých podmienok. Je to zásadne dôležité pre rozhodnutia založené na dobrých dôkazoch.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 8. novembra 2016.

*Za Dvor audítorov*



Klaus-Heiner LEHNE  
*predseda*

## Preskúmané programy

Tabuľka 1 – Ukrajina: Programy rozpočtovej podpory, 2007 – 2015

	Pridelené	Vyplatené
	<i>(v mil. EUR)</i>	
<b>Programy sektorovej rozpočtovej podpory<sup>1</sup> (skratka, rok rozhodnutia)</b>	<b>588</b>	<b>259</b>
Podpora vykonávania politiky Ukrajiny v oblasti energetiky (Energetika I, 2007)	87	73
Podpora na vykonávanie stratégie Ukrajiny v oblasti energetickej efektívnosti a obnoviteľných zdrojov energie (Energetická efektívnosť, 2008)	70	52
Podpora vzájomného obchodu odstránením technických prekážok medzi Ukrajinou a EÚ (Obchod, 2008)	45	29
Podpora vykonávania environmentálnej stratégie na Ukrajine (Životné prostredie, 2009)	35	24
Podpora vykonávania politiky Ukrajiny v oblasti dopravy (Doprava, 2009)	65	27
Podpora politiky riadenia hraníc na Ukrajine (Riadenie hraníc, 2010)	66	49
Pokračovanie podpory vykonávania politiky Ukrajiny v oblasti energetiky (Energetika II, 2012)	45	5
Program podpory sektorovej politiky – Podpora regionálnej politiky Ukrajiny (Regionálna politika, 2013)	55	0
Reforma administratívneho právneho rámca a štátnej služby na Ukrajine (2011)	70	zrušené
Rozpočtová podpora na politiku regionálneho rozvoja Ukrajiny (2012)	50	zrušené
<b>Zmluva o budovaní štátu<sup>2</sup></b>	<b>355</b>	<b>250</b>

1 Suma zahŕňa doplnkovú zložku podpory (technická pomoc, audit, preskúmania a hodnotenia programov).

2 Z 355 mil. EUR na ZBŠ bolo 232 mil. EUR nových finančných prostriedkov a 123 mil. EUR bolo čerpaných z prídeltov programu ročných činností na rok 2013 (t. j. z dvoch nových programov podpory sektorovej politiky na odstránenie prekážok obchodu a na vykonávanie environmentálnej stratégie na Ukrajine (obe po 55 mil. EUR), a 13 mil. EUR zo zvýšenia rozpočtu pôvodne plánovaného na sektor životného prostredia).

Zdroj: CRIS k 31.12.2015.

Tabuľka 2 – Ukrajina: Prehľad makrofinančnej pomoci EÚ, 2007 – 2015

Rok rozhodnutia	Skratka auditu	Pridelené	Vyplatené
		<i>(v mil. EUR)</i>	
2002	MFP I	110	610
2010		500	
2014	MFP II	1 000	1 000
2015	MFP III	1 800	600
<b>Spolu</b>		<b>3 410</b>	<b>2 210</b>

Zdroj: GR pre hospodárske a finančné záležitosti k 31.12.2015,

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm)



Tabuľka 3 – Ukrajina: preskúmané projekty z obdobia 2007 – 2015

Názov (rok zmluvy)	Pridelené	Vyplatené
	(v mil. EUR)	
<b>Správa verejných financií (SVF)</b>		
Twinning „Posilnenie zákona a politiky o hospodárskej súťaži na Ukrajine (2007)“	1	0,9
Twinning „Pomoc hlavnému kontrolnému a revíznemu úradu Ukrajiny pri zavádzaní nového systému verejnej vnútornej finančnej kontroly“ (2007)	1,1	1,1
Harmonizácia hospodárskej súťaže a systémov verejného obstarávania na Ukrajine so štandardmi EÚ (2008)	4,4	4,4
Posilnenie potenciálu NBU prostredníctvom aproximácie k štandardom EÚ o centrálnych bankách (2009)	1,1	0,6
Podpora ministerstva financií Ukrajiny v oblasti riadenia verejného dlhu a rozpočtových prognóz (2010)	1,7	1,5
Vypracovanie spisu pre twinningový projekt o dohlade založenom na riziku nad nebankovými finančnými inštitúciami (2011)	0,1	0,1
Dodanie IT zariadenia na integráciu regionálnej siete protimonopolného výboru Ukrajiny na podporu projektu akčného plánu EÚ-Ukrajina z roku 2006 „Harmonizácia hospodárskej súťaže a systémov verejného obstarávania na Ukrajine so štandardmi EÚ“ (2010)	0,2	0,2
Predĺženie zmluvy 147-509 „Harmonizácia hospodárskej súťaže a systémov verejného obstarávania na Ukrajine so štandardmi EÚ“ (2011)	1,1	1,1
Vypracovanie troch twinningových projektov v oblasti správy verejných financií na Ukrajine (2013)	0,1	0,1
Harmonizácia systému verejného obstarávania na Ukrajine so štandardmi EÚ (2013)	4	2,7
Čo stojí štát: presadzovanie verejného monitorovania procesu štátneho rozpočtu (2013)	0,3	0,2
Občianska spoločnosť a médiá za transparentné miestne rozpočty (2013)	0,3	0,1
Vytvorenie a vykonávanie systému „otvoreného rozpočtu“ na monitorovanie využívania verejných financií (2013)	0,3	0,2
Nezávislé monitorovanie zdrojov a finančných tokov z vývoja tradičných a netradičných uhľovodíkov na Ukrajine v rámci dohody o spoločnej výrobe (2013)	0,2	0,2
<b>SVF spolu</b>	<b>15,9</b>	<b>13,4</b>
<b>Boj proti korupcii (BPK)</b>		
Podpora dobrej správy vecí verejných: projekt boja proti korupcii na Ukrajine (2006)	1,5	1,4
Projekt na podporu reforiem súdnictva na Ukrajine (2013)	8,6	2,4
<b>BPK spolu</b>	<b>10,1</b>	<b>3,8</b>

Zdroj: CRIS k 31.12.2015.

## Zhrnutie

### III

Dramatické udalosti na Ukrajine na konci februára 2014, konkrétne zosadenie bývalého prezidenta Ukrajiny Janukoviča 28. februára 2014 a nelegálna anexia Krymu Ruskom v nasledujúcich dňoch, si vyžiadali rozhodnú a rýchlu odpoveď na zmiernenie následkov zúfalej a nečakanej situácie v rámci možností.

V dôsledku tejto odpovede Komisia nemala dostatok času na spustenie vopred vymedzenej dlhodobej stratégie predtým, než v marci 2014 oznámila dôležitý balík pomoci pre Ukrajinu. Dlhodobé plánovanie však začalo bezprostredne po udalostiach a odvtedy prebiehajú rozsiahle strategické diskusie, do ktorých sú zapojení aj medzinárodní partneri.

### V

Komisia sa domnieva, že aj keď bola pomoc EÚ účinná len čiastočne, takmer vo všetkých oblastiach opísaných v bode IV došlo k spusteniu dôležitých štrukturálnych reforiem alebo ich podpore z programov EÚ.

### VI

Komisia musela prerokovať a posúdiť makrofinančnú pomoc a podmienky rozpočtovej podpory v rámci výnimočného politického, ekonomického a finančného prostredia na Ukrajine.

Väčšina programov rozpočtovej podpory zahŕňa komponent fixných tranží, ktoré sú vyplatené na začiatku programu po splnení štandardných všeobecných podmienok pre operácie rozpočtovej podpory.

### VII

Spolupráca s Ukrajinou v energetickom sektore bola v posledných desiatich rokoch založená na memorande o porozumení v oblasti energetickej spolupráce z roku 2005 a sústredila sa na zabezpečenie dodávok plynu do Európy cez systém plynovodu na Ukrajine a zavedenie rozsiahlych reforiem energetického sektora. To bolo takisto hlavným cieľom spoločného vyhlásenia o modernizácii ukrajinskej tranzitnej plynovej sústavy z marca 2009. Plynová kríza v roku 2009 ešte viac zvýraznila význam a načasovanie tejto iniciatívy, napriek tomu, že jej vykonávanie bolo náročné z dôvodu komplexnej politickej situácie v krajine a pokračujúceho geopolitického napätia.

Dosiahnutý pokrok umožnil EIB a EBOR v decembri 2014 podpísať prvý súbor pôžičiek na modernizáciu tranzitnej plynovej sústavy. Snahy o zlepšenie riadenia plynárenského odvetvia na Ukrajine spolu s celkovou bezpečnosťou dodávok boli až do roku 2014 oslabené pre závislosť Ukrajiny na dodávkach energií z Ruska. Odvtedy došlo k všeobecnému uznaniu výrazného pokroku, ktorý bol dosiahnutý v oblasti reformy trhu s plynom na Ukrajine.

Od marca 2015 prebieha implementácia rozsiahleho reformného plánu plynárenského odvetvia. Vláda okrem nového zákona o plyne v júli 2016 prijala plán na oddelenie Naftogazu od prevádzkovateľa prenosovej sústavy. K vykonávaniu plánu by malo dôjsť v roku 2017.

Komisia spoločne so Sekretariátom Energetického spoločenstva a ďalšími partnermi bude naďalej vyvíjať tlak na dokončenie reformného plánu plynárenského odvetvia, aby sa zlepšila transparentnosť a zabezpečili plne konkurenčné podmienky, vrátane umožnenia vstupu nových subjektov na trh a zvýšenia bezpečnosti dodávok plynu a spoľahlivosti ukrajinskej tranzitnej sústavy.

## Úvod

### 04

Ukrajinská ekonomika od polovice roka 2015 vykazuje známky ekonomickej stabilizácie po obzvlášť hlbokoj recesii, ktorú vo veľkej miere vyvolala strata dôvery a zničenie výrobnjej kapacity spojené s ozbrojeným konfliktom na východe. Stabilizácia odzrkadľovala kombináciu faktorov ako sú silná odozva makroekonomickej politiky, ktorá bola využitá na riešenie dlhodobej nerovnováhy, a rozsiahla medzinárodná finančná a technická pomoc, ktorá sa bola zásadnou pri riešení krízy dôvery.

Po poklese o 6,6 % v roku 2014 a 9,9 % v roku 2015 sa očakáva, že v roku 2016 sa ekonomika, podporená postupne sa zlepšujúcou dôverou spotrebiteľov a investorov, vráti k rastu (očakáva sa 1 – 2 %). V reálnych číslach HDP vzrástol v 1. kvartáli 2016 o 0,1 % a v druhom kvartáli o 1,3 %.

### 08

Kvôli situácii na Ukrajine sa pomoc v rámci nástroja európskeho susedstva (ďalej len „ENI“) od roku 2014 skutočne poskytuje vo forme ročných „osobitných opatrení“. Začali sa prípravy na návrat k viacročnému plánovaniu formou jednotného rámca podpory od roku 2018.

### 13

Komisia súhlasí, že reformné úsilie ukrajinských orgánov sa od roku 2014 výrazne zlepšilo. Súčasná ukrajinská administratíva ukazuje silné odhodlanie predovšetkým k reforme verejnej správy (ďalej len „RVS“).

Komisia na tejto hybnosti reformného procesu stavia a podporuje ju. V tejto oblasti pokračuje úsilie na vytvorenie veľkého programu pomoci EÚ na podporu a udržanie reformného úsilia. Tretí program MFP takisto obsahuje dôležité záväzky RVS týkajúce sa legislatívy i vykonávania

### 15

MFP neduplikuje podmienky MMF, len ich dopĺňa. MFP je možné vyplatiť iba vtedy, keď komplementárny program MMF prebieha podľa plánu a kontroly MMF pokračujú. To znamená, že ak príjemca chce, aby mu bola vyplácaná MFP, musí naďalej spĺňať podmienky MMF.

### Rámček 1 – Začiatok kampane ukrajinských orgánov proti oligarchii

Komisia sa domnieva, že úloha a význam Agentúry pre modernizáciu je nadhodnotená a riziko prekryvania s oficiálnou pomocou EÚ Ukrajine neexistuje.

### 17

Dramatické udalosti na Ukrajine na konci februára 2014, konkrétne zosadenie bývalého prezidenta Ukrajiny Janukoviča 28. februára 2014 a nelegálna anexia Krymu Ruskom v nasledujúcich dňoch, si vyžiadali rozhodnú a rýchlu odpoveď, na zmiernenie následkov zúfalej a nečakanej situácie v rámci možnosti.

V dôsledku tejto odpovede Komisia nemala dostatok času na spustenie vopred vymedzenej dlhodobej stratégie predtým, než v marci 2014 oznámila dôležitý balík pomoci pre Ukrajinu. Dlhodobé plánovanie však začalo bezprostredne po udalostiach a odvtedy prebiehajú rozsiahle strategické diskusie, do ktorých sú zapojení aj medzinárodní partneri.

Okrem toho boli po oznámení podporného balíka, ktorý mal veľký politický význam, dôsledne navrhnuté špecifické podporné programy EÚ, berúce do úvahy a dokumentujúce finančné riziká ako aj aktivity ostatných darcov.

### 18

Cieľom finančného balíka z marca 2014 bolo vyslať silný signál politickej podpory a zároveň mobilizovať krátkodobú rozpočtovú a fiškálnu, ako aj dlhodobejšiu investičnú a poradenskú pomoc. Zameriaval sa teda na krátkodobé, strednodobé aj dlhodobé potreby, pričom dlhodobé sú skutočne podmienené trvalým reformným záväzkom zo strany ukrajinských autorít.

Je potrebné dodať, že súčasťou finančného balíka MFP z marca 2014 bolo iba 1,61 miliardy EUR (kombinovaný objem MFP I a MFP II). Návrh na tretiu tranžu MFP pre Ukrajinu (v objeme 1,8 miliardy EUR) bol Komisiou prijatý v januári 2015. Išlo teda o doplnenie balíka z marca 2014 založené na komplexnom posúdení už poskytnutej pomoci, jej dopadu na ekonomickú a finančnú stabilitu na Ukrajine od začiatku krízy a o zohľadnenie zhoršujúcej sa finančnej situácie na Ukrajine na začiatku roku 2015.

### 20

Návrat k viacročnému plánovaniu formou jednotného rámca podpory sa predpokladá na rok 2018. Prípravné práce sa už začali.

### 21

Napriek tomu, že zo začiatku mohlo dochádzať k určitým problémom v koordinácii, aktivity delegácie EÚ v Kyjeve, podpornej skupiny pre Ukrajinu a poradnej misie EÚ sú už dôkladne koordinované a vzájomne sa dopĺňajú. Dôkazom je napríklad spoločné vytvorenie nového programu na podporu boja proti korupcii, ktorý bol prijatý už skôr v tomto roku (jún 2016).

### 22

V tejto iniciatíve sa ďalej nepokračovalo. Komisia ďalej podporuje boj Ukrajiny proti korupcii a podvodom pomocou iných iniciatív, napr. okrem iného podporou nových ukrajinských protikorupčných orgánov cez protikorupčný program spomínaný v odpovedi na bod 21 a podporou justičnej reformy.

### 24

Koordinácia darcov ukrajinskou vládou bola počas väčšiny kontrolovaného obdobia skutočne relatívne slabá. Súčasná ukrajinská vláda ale robí kroky, ktorými rieši a zlepšuje situáciu. To už začína mať pozitívne výsledky.

### 25

Komisia od začiatku koordinovala svoje kroky s fondom EBOR združujúcich viacerých darcov a teraz prijala aj rozhodnutie (júl 2016), na základe ktorého do fondu prispeje.

## Pozorovania

### 34

EÚ bola skutočne veľmi aktívna pri podpore rozvoja stratégie SVF v rokoch 2012 a 2013, čo viedlo k prijatiu kvalitného dokumentu pred samitom vo Vilniuse. V súčasnosti sa pracuje (opäť s pomocou EÚ a expertov programu OECD SIGMA) na aktualizácii a ďalšom zlepšovaní stratégie SVF.

### 38

Stav správy verejných financií a boja proti korupcii bol ústrednou témou množstva podporných programov EÚ, napr. zmluvy o budovaní štátu. Komisia bude pokračovať v zlepšovaní spôsobu a kritérií používaných pri hodnotení postupu v oblasti SVF.

### 40

Komisia sa domnieva, že vzhľadom na neobyčajné politické i finančné okolnosti na Ukrajine svoj priestor na zväzanie využila primeraným spôsobom.

## Rámček 2 – Pružnosť v stanovení a posudzovaní plnenia podmienok MFP

MoP pre MFP I bolo dohodnuté zväčša v období 2010 – 2012 s oveľa menej proreformnou ukrajinskou vládou a ratifikované ukrajinským parlamentom až v roku 2014. Napriek zložitým rokovaniam sa Komisii do MoP podarilo dostať niektoré široké podmienky pre SVF.

Prístup so zaradením viac ako jedného výsledku v rámci podmienky umožňuje pre určitú reformnú oblasť stanoviť zastrešujúcu podmienku, aby došlo k strategickému usmerneniu za súčasného zachovania jasnosti a špecifickosti ohľadom politických opatrení, ktoré sú očakávané.

## Spoločná odpoveď na body 41 a 42

Komisia sa domnieva, že podiel čerpania sektorovej rozpočtovej podpory fixných tranží zostal v medziach odporúčaných usmerneniami týkajúcimi sa rozpočtovej podpory a bol odôvodnený vzhľadom na situáciu na Ukrajine.

### 43

Komisia sa domnieva, že Ukrajina bola v roku 2014 na pokraji finančného a nakoniec aj politického kolapsu. EÚ spolu s MMF a ďalšími medzinárodnými darcami rýchlo reagovala na finančnú krízu na Ukrajine, najmä v roku 2014 a prvej polovici roku 2015. Vzhľadom na hĺbku ekonomickej krízy na Ukrajine a veľkosť krajiny (ide o zďaleka najväčšieho z východných susedov EÚ) bolo nevyhnutné poskytnúť značné čiastky makrofinančnej pomoci.

### 46

Vyplácania rozpočtovej pomoci sa skutočne od roku 2010 zakladajú na komplexnom posúdení SVF, ktoré do úvahy berú príslušné analytické materiály vrátane hodnotení PEFA.

### 48

Komisia sa domnieva, že hodnotenie operácií rozpočtovej podpory na Ukrajine v roku 2014 umožnilo komplexný a porovnateľný prehľad a posúdenie.

### 51

Komisia vie o probléme, ktorý bol zdôraznený aj v hodnotení rozpočtovej podpory, a ministerstvu financií odporúča nájsť lepšie spôsoby sprostredkovania prostriedkov EÚ.

### 52

Komisia sa domnieva, že jej hodnotenie „zväčša splnená“ znamená, že aj keď nedošlo k vykonávaniu všetkých aspektov podmienky MFP, reformný cieľ danej podmienky bol splnený do miery, ktorá neumožňuje oneskorenie vyplatenia súvisiacej MFP.

### Spoločná odpoveď Komisie na body 67 – 69

Komisia v priebehu kontrolovaného obdobia udržiavala koherentnú politiku s ohľadom na strategickú úlohu ukrajinskej tranzitnej plynovej sústavy a s ňou súvisiacou potrebou zásadných reforiem plynárenského odvetvia.

Členské štáty snahy Komisie do značnej miery podporovali. Komisia ale uznáva, že priority niektorých členských štátov z hľadiska spolupráce v plynárenskom odvetví neboli vždy v súlade s tými, ktoré má Komisia.

V reakcii na krízu v roku 2006 a 2009 Komisia vykonala vyhodnotenie interného rizika a dala si za cieľ posúdiť skúsenosti z prerušenia dodávok plynu v pracovnom dokumente útvarov [pracovný dokument útvarov Komisie {KOM (2009) 363} SEC (2009) 977].

Komisia sa domnieva, že prerušenie dodávok plynu v rokoch 2006 a 2009 bolo priamym dôsledkom obchodného sporu medzi firmami Gazprom a Naftogaz, ktorý bol ovplyvnený a vyostrený politickým napätím medzi Ukrajinou a Ruskom.

Komisia musela zobrať citlivosť súvisiacich informácií do úvahy a domnieva sa, že za týchto okolností nemohla byť explicitnejšia.

### 70

Komisia uznáva, že nastavenie programov pomoci súvisiacich s plynárenským odvetvím mohlo byť v niektorých prípadoch lepšie, ale poukazuje na slabú úradnícku kapacitu dotknutých ukrajinských ministerstiev pri vypracovaní programov pomoci.

### 71

Komisia sa domnieva, že prístup k údajom sa počas kontrolovaného obdobia pomaly zlepšoval. Príslušné údaje o prepravovaných tokoch plynu, ako aj informáciách o trhu súvisiacich s ukrajinským plynárenským odvetvím sú vďaka spolupráci medzi ukrajinskými orgánmi, Komisiou a Európskou sieťou prevádzkovateľov prepravnej sústavy pre plyn (ďalej len „ENTSO-G“) od roku 2015 verejne dostupné.

### 73

Komisia sa domnieva, že už v roku 2014 nastal pokrok, napríklad vo forme návrhu nového zákona o plyne pripraveného vládou, ktorý v decembri 2014 umožnil podpísanie prvej pôžičky EIB/EBOR na modernizáciu tranzitnej plynovej sústavy.

### c)

Snahy Komisie o pomoc Ukrajine pri modernizácii tranzitnej plynovej sústavy mali za následok veľké konkrétne investičné rozhodnutia až ku koncu roka 2014 najmä preto, lebo predošlé vlády neboli ústretové pri implementácii kľúčových reforiem, ktoré boli súčasťou dohody spoločného vyhlásenia z roku 2009.

### d) i)

Komisia a ESVČ sa domnievajú, že bezpečnosť dodávok plynu do EÚ cez Ukrajinu bola takisto ohrozená pôsobením vonkajšieho činiteľa (Rusko).

## Záver a odporúčania

### 74

Komisia a ESVČ sa domnievajú, že pomoc EÚ zohrala pri podpore politického zblížovania a ekonomickej integrácie Ukrajiny s EÚ kľúčovú úlohu. Od začiatku krízy v roku 2014 hrala pomoc EÚ kľúčovú úlohu pri stabilizácii situácie na Ukrajine i pri spustení dôležitých štrukturálnych reforiem naprieč širokým spektrom oblastí a sektorov.

### 76

Komisia sa domnieva, že boj proti korupcii a správa verejných financií sú hlavnými spornými otázkami dialógu medzi EÚ a Ukrajinou. V dôsledku toho bolo v posledných rokoch spustených niekoľko dôležitých reforiem, ktoré vykazujú dôležité výsledky.

### **Odporúčanie 1 – Klásť väčší dôraz na správu verejných financií v dialógu s Ukrajinou**

Komisia a ESVČ súhlasia s týmto odporúčaním.

V súčasnosti sa pre rok 2017 zvažuje osobitné opatrenie vo forme špecifického programu podpory SVF. Problémy SVF sú už v súčasnosti kľúčovým prvkom všetkých prebiehajúcich programov rozpočtovej podpory. Aktualizácia stratégie SVF sa pripravuje s pomocou EÚ a expertov programu OECD SIGMA.

### 77

Komisia sa domnieva, že rýchlá mobilizácia a vyplatenie pomoci v rokoch 2014 a 2015 bolo z dôvodu kritickej situácie na Ukrajine zásadné. Všetky platby na podporu rozpočtu boli založené na dôkladnom posúdení, aby sa zabezpečilo, že budú naplnené všeobecné podmienky pre rozpočtovú podporu.

Väčšina programov rozpočtovej podpory zahŕňa komponent fixných tranží, ktoré sú vyplatené na začiatku programu po splnení štandardných všeobecných podmienok pre operácie rozpočtovej podpory.

### Odporúčanie 2 – Zlepšiť návrh podmienok a vyplatenia finančnej pomoci

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

#### a)

Komisia už začala s vymedzovaním cieľov politiky, aby boli presnejšie a adresnejšie, čo je možné vidieť vo vývoji memoranda o porozumení (ďalej len „MoP“) s Ukrajinou, predovšetkým medzi MFP II a III. Komisia sa bude v budúcnosti naďalej usilovať o jasnosť a presnosť.

Podmienky MFP sú ale vždy výsledkom rokovaní s prijímajúcou krajinou. Najmä ak tieto rokovania prebiehajú vo výnimočnom geopolitickom a finančnom kontexte, Komisia musí (a možno bude musieť aj v budúcnosti) nájsť rovnováhu medzi naliehavosťou dôvodov a rozšíreným časovým rámcom pomoci na jednej strane a presnosťou a jasnosťou na strane druhej.

#### c)

Komisia bude, tak ako doteraz, naďalej úzko koordinovať všetky svoje programy MFP s MMF a ďalšími darcami.

#### d)

Komisia sa bude takisto naďalej snažiť o nájdenie rozumnej rovnováhy medzi využitím pákového efektu a rýchlou vyplatenia. V roku 2014 výnimočné geopolitické a finančné prostredie na Ukrajine v niektorých prípadoch ospravedlňovalo chyby pri rýchlom vyplácaní MFP. S prichádzajúcou ekonomickou stabilizáciou na Ukrajine na konci roka 2015 začala Komisia byť náročnejšia, pokiaľ ide o vykonávanie podmienok MFP. Toto potvrdzuje fakt, že druhá tranža MFP III bola od októbra 2015 pozastavená, nakoľko implementácia stále nie je dokončená.

Komisia bude pokračovať v úzkom monitorovaní vykonávania s cieľom čo najlepšie využiť funkciu pákového efektu svojej pomoci. Zároveň nemožno v budúcnosti vylúčiť, že tranže MFP budú, aj napriek nesplneniu malého počtu podmienok, vyplácané v kontexte celkovo zlepšenej implementácie.

### 78

Komisia sa domnieva, že hodnotenie operácií rozpočtovej podpory na Ukrajine v roku 2014 umožnilo komplexné a porovnateľné posúdenie.



### Odporúčanie 3 – Posilniť monitorovanie spôsobu vykonávania pomoci EÚ

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Komisia bude pokračovať v posilňovaní monitorovania spôsobu vykonávania pomoci EÚ a použije všetky nástroje, ktoré má k dispozícii na zrýchlenie reformného procesu.

#### 79

Komisia sa domnieva, že jej hodnotenie „zväčša splnená“ znamená, že aj keď nedošlo k vykonávaniu všetkých zásadných aspektov podmienky MFP, reformný cieľ danej podmienky bol splnený do miery, ktorá nie je dostatočná na oneskorenie vyplatenia súvisiacej MFP.

### Odporúčanie 4 – Klásť väčší dôraz na účinné vykonávanie a udržateľnosť reforiem

Komisia a ESVČ súhlasia s týmto odporúčaním.

Pri vyhodnocovaní podmienok vyplácania MFP sa Komisia obmedzí na kategórie hodnotenia „splnená“, „zväčša splnená“ a „nesplnená“.

#### 80

Spolupráca s Ukrajinou v energetickom sektore sa za posledných 10 rokov sústredila na zabezpečenie bezpečnosti dodávok plynu (a ropy) do Európy cez ukrajinský potrubný systém. Snahy o zlepšenie riadenia plynového odvetvia na Ukrajine spolu s celkovou bezpečnosťou dodávok boli oslabené politickou situáciou na Ukrajine a závislosťou na dodávkach energií z Ruska. Energetické rozhovory na vysokej úrovni vykonané v zmysle memoranda o porozumení z roku 2005 poskytli v tejto súvislosti zásadné a užitočné fórum.

#### 81

Komisia v priebehu tohto obdobia udržiavala koherentnú politiku s ohľadom na strategickú úlohu ukrajinskej tranzitnej plynovej sústavy a potrebu zásadných reforiem plynárenského odvetvia. Toto v niekoľkých záveroch súvisiacich s touto témou uznala aj Rada. Zatiaľ čo členské štáty do značnej miery podporujú snahy Komisie, ich priority vo vzťahu k spolupráci v plynárenskom odvetví neboli vždy v súlade s tými, ktoré má Komisia.

#### 82

Napriek nedostatkom sa Komisia domnieva že programy rozpočtovej podpory, ako aj súvisiace projekty technickej pomoci umožnili určitý pokrok dosiahnutý v rozhodujúcom programe reforiem v plynárenskom odvetví a aj v narastajúcej bezpečnosti dodávok, a to často napriek nepriaznivým politickým podmienkam. Pozri aj odpoveď Komisie na bod 70.

#### 83

Komisia sa domnieva, že komunikácia a prístup k údajom sa postupne zlepšovali spolu s vyvíjajúcim sa energetickým dialógom (pozri aj odpoveď Komisie na bod 71). Komisia sa v svojich pravidelných dialógoch o energetike zamerala na kľúčové výzvy plynárenského odvetvia, aj keď spoločné správy nie vždy poskytovali úplné informácie.

### **Odporúčanie 5 – Prijat' kroky na zvýšenie účinnosti pomoci EÚ Ukrajine v oblasti plynu**

Komisia toto odporúčanie prijíma a už ho začala vykonávať.

Už došlo k vykonaniu významných krokov na zefektívnenie pomoci EÚ, vrátane vytvorenia tímu expertov na energetiku v rámci podpornej skupiny pre Ukrajinu, zlepšenia a užšej koordinácie pomoci so sekretariátom Energetického spoločenstva a ďalšími zainteresovanými stranami (darcovia, ENTSO-G atď.)

Komisia v súčasnej dobe aktualizuje svoje memorandum o porozumení s Ukrajinou o spolupráci v oblasti energetiky a do konca roka 2016 má v pláne podpísať strategické energetické partnerstvo s cieľom ďalšieho zintenzívnenia dialógu o energetike s Ukrajinou a prehĺbenia efektivity spolupráce v energetickom sektore.

Komisia tiež pokračuje v úsilí o vyjednávanie v pokračujúcom spore medzi Ruskom a Ukrajinou ohľadom plynu vrátane dôsledného monitorovania prepravovaných tokov plynu. V rámci dohody o pridružení s Ukrajinou je v pre-  
vádzke systém včasného varovania.

Budú prijaté ďalšie opatrenia na zlepšenie kvality štatistických údajov zozbieraných na Ukrajine, najmä prostredníctvom štatistickej súčasti projektu EU4Energy, ktorý bol s Medzinárodnou energetickou agentúrou a Energetickým spoločenstvom spustený v júni 2016.

## AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

### Bezplatné publikácie:

- jeden kus:  
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:  
na zastúpeniach Európskej únie ([http://ec.europa.eu/represent\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/represent_sk.htm)); v delegáciách,  
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm));  
kontaktovaním služby Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sk.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm));  
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (\*).

(\*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

### Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	7.10.2014
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	20.7.2016
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	8.11.2016
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	24.11.2016

V tejto správe Dvor audítorov preskúmal, či bola pomoc Komisie a Európskej služby pre vonkajšiu činnosť účinná v podpore transformácie Ukrajiny na dobre spravovaný štát v oblasti správy verejných financií a boja proti korupcii, ako aj v odvetví plynu v období rokov 2007 – 2015.

Celkovo bola pomoc EÚ Ukrajine čiastočne účinná v týchto troch oblastiach. Do roku 2014 mala pomoc EÚ obmedzený dosah. Napriek novému impulzu pre reformu od roku 2014 zostávajú doteraz dosiahnuté výsledky krehké. V tejto správe je uvedených päť odporúčaní na zlepšenie pomoci EÚ.



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie