

Posebno poročilo

**Pomoč EU
Ukrajini**EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6321-6	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/43671	QJ-AB-16-031-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6385-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/79965	QJ-AB-16-031-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6328-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/40758	QJ-AB-16-031-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Pomoč EU Ukrajini

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljaljske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil senat III, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Karel Pinxten in ki je specializiran za porabo na področjih zunanjih ukrepov, varnosti in pravice. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Szabolcs Fazakas, pomagali pa so mu ataše v njegovem kabinetu Márton Baranyi, vodilna upravna uslužbenka Beatrix Lesiewicz in začasni vodilni upravni uslužbenec Francis Joret, vodja naloge Christian Geoffroy ter revizorja Alina Milasiute in Balazs Kaszap.



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

Odstavek

Kratice in okrajšave

I–VIII **Povzetek**

1–10 **Uvod**

1–3 **Geografsko in politično ozadje**

4–5 **Gospodarski in finančni položaj**

6–7 **Okvir za sodelovanje med EU in Ukrajino**

8–10 **Finančna pomoč EU**

11–25 **Specifični kontekst pomoči EU Ukrajini**

11–16 **Nestabilnost političnih, gospodarskih in upravnih razmer je ovirala sodelovanje med EU in Ukrajino**

11 **Pogajanja o pridružitvenem sporazumu so okrepila dialog med EU in Ukrajino**

12–14 **Politična in upravna nestabilnost je upočasnila dialog med EU in Ukrajino ter napredek reform**

15–16 **Komisija od leta 2010 vse bolj poudarja tveganja, ki jih povzroča oligarhični sistem**

17–22 **Odziv EU na ukrajinsko krizo leta 2014 je bil sicer hiter, vendar je bil rešitev v sili**

17–18 **Finančni sveženj Komisije iz marca 2014 je v glavnem vseboval morebitna posojila**

19–20 **Komisija je uporabila posebne ukrepe za hitro obravnavanje krize v Ukrajini**

21–22 **EU je vzpostavila *ad hoc* strukture za upravljanje svojega povečanega delovanja v Ukrajini**

23–25 **Donatorji so okrepili svoje usklajevanje, ker je ukrajinska vlada na tem področju šibka**

23–24 **Ukrajinska vlada ni najbolje usklajevala donatorjev**

25 **Donatorska skupnost je od leta 2014 izboljšala svoje notranje usklajevanje**

- 26–29 **Obseg revizije in revizijski pristop**
- 30–73 **Opažanja**
- 30–63 **Del I – Uspešnost pomoči EU Ukrajini pri izboljševanju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji**
- 31–37 Od leta 2013 se je močno izboljšal dialog med EU in Ukrajino o upravljanju javnih financ, od leta 2011 pa dialog o boju proti korupciji
- 38–44 Zasnova pomoči je omogočala hitra izplačila, vendar pri njej niso bile vedno dovolj upoštevane reforme, ki bi jih bilo treba doseči
- 45–49 Spremljanje izvajanja pomoči EU se je izboljšalo
- 50–63 Rezultati pomoči EU so še vedno nestabilni
- 64–73 **Del II – Uspešnost pomoči EU pri izboljševanju upravljanja v plinskem sektorju in pri zanesljivosti oskrbe EU s plinom preko Ukrajine**
- 65–69 Dialog med EU in Ukrajino sta do nedavnega ovirala nedosledna zavezanost reformi in pristop k njej
- 70 V zgodnji fazi so bili pogoji za pomoč EU splošni
- 71–72 Za pomoč EU do leta 2014 ni bilo na voljo visokokakovostnih podatkov
- 73 Učinek pomoči EU na plinski sektor je bil do leta 2014 skromen
- 74–84 **Zaključki in priporočila**

Priloga — Preučeni programi

Odgovori Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje

- AAP:** letni akcijski program
- ACU:** vrhovna revizijska institucija Ukrajine
- BDP:** bruto domači proizvod
- CRIS:** skupni informacijski sistem RELEX
- CSO:** organizacija civilne družbe
- CSP:** državni strateški dokument
- DDV:** davek na dodano vrednost
- EAMR:** poročilo o upravljanju zunanje pomoči
- EBRD:** Evropska banka za obnovo in razvoj
- EIB:** Evropska investicijska banka
- ENI:** evropski instrument sosedstva
- ENPI:** evropski instrument sosedstva in partnerstva
- ESZD:** Evropska služba za zunanje delovanje
- EUAM:** svetovalna misija EU za reformo sektorja civilne varnosti
- FAC:** boj proti korupciji
- GD:** generalni direktorat
- GRECO:** Skupina držav proti korupciji
- IFI:** mednarodna finančna institucija
- MDS:** Mednarodni denarni sklad
- MFA:** makrofinančna pomoč
- NABU:** nacionalni urad Ukrajine za boj proti korupciji
- NIP:** nacionalni okvirni program
- OECD:** Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
- PCA:** sporazum o partnerstvu in sodelovanju

PEFA: javni odhodki in finančna odgovornost

PFM: upravljanje javnih financ

PIFC: notranji nadzor javnih financ

SBC: pogodba o podpori za konsolidacijo države

SGUA: podpora skupina za Ukrajino

SIGMA: podpora za izboljšanje upravljanja in vodenja

TACIS: tehnična pomoč za Skupnost neodvisnih držav in Gruzijo

I

Ukrajina je ena od največjih in politično najpomembnejših neposrednih sosed Evropske unije. V državi je zelo veliko institucionalne in politične nestabilnosti, težav v zvezi z upravljanjem ter gospodarskih in finančnih težav, konflikt v vzhodni Ukrajini pa je močno zaostрил gospodarske in finančne izzive. Kljub temu je Ukrajina po majdanskih dogodkih leta 2014 začela veliko pomembnih reform.

II

Sodelovanje EU z Ukrajino je del evropske sosedске politike in njene vzhodne razsežnosti, ki se imenuje vzhodno partnerstvo. Po dolgotrajnih pogajanjih bo sporazum o partnerstvu in sodelovanju iz leta 1994 v celoti nadomeščen s pridružitvenim sporazumom, ki je bil podpisan leta 2014, čim bo ta začel veljati. Večina dvostranske pomoči je bila zagotovljena iz evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (ENPI), ki ga je leta 2014 zamenjal evropski instrument sosedstva. V revidiranem obdobju (2007–2015) je finančno pomoč EU sestavljalo 1,6 milijarde EUR v nepovratnih sredstvih, od katerih je bila polovica zagotovljena kot proračunska podpora, in 3,4 milijarde EUR v obliki makrofinančnih posojil.

III

V večini revidiranega obdobja so uspešnost pomoči EU omejevale nestabilne politične, zakonodajne in upravne razmere. Sodelovanje med EU in Ukrajino je po majdanskih dogodkih leta 2014 napredovalo, vendar na proces reform še vedno močno vplivajo izzivi, s katerimi se spopada Ukrajina, veliko pa ostaja tudi tveganje, ki ga pomenijo oligarhi. Odziv EU na ukrajinsko krizo leta 2014 (sveženj za obdobje 2014–2020 v vrednosti 11,2 milijarde EUR) je bil sicer hiter, vendar je bil rešitev v sili. EU je uspelo hitro dodeliti in izplačati velike vsote denarja, ne da bi imela vnaprej opredeljeno strategijo.

IV

Cilj revizije je bil ugotoviti, ali je bila v obdobju 2007–2015 pomoč Komisije in ESZD (Evropska služba za zunanje delovanje) pri podpiranju preobrazbe Ukrajine v državo z dobrim upravljanjem na področju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji ter plinskega sektorja dobro pripravljena, ustrezna in uspešna. Obseg revizije je zajel vso proračunsko podporo EU in programe makrofinančne pomoči, uvedene od leta 2007, pa tudi finančne instrumente iz svežnja, ki ga je Komisija sprejela leta 2014.

V

Na splošno je bila pomoč EU Ukrajini pri podpiranju preobrazbe Ukrajine v državo z dobrim upravljanjem na področjih, omenjenih v odstavku IV, delno uspešna.

VI

Pomoč EU Ukrajini je bila delno uspešna pri doseganju oprijemljivih in trajnostnih rezultatov na področjih upravljanja javnih financ in boja proti korupciji. Večino obdobja 2007–2013 je imelo upravljanje javnih financ v dialogu med EU in Ukrajino le skromno vlogo. Majhna zavezanost ukrajinske vlade procesu reform se je do leta 2014 kazala v izidih, ki so bili nepopolni in so zamujali. Boj proti korupciji je bil okrepljen z akcijskim načrtom za liberalizacijo vizumskega režima iz leta 2011, dodatno pa ga je pospešilo izboljšano sodelovanje po majdanskih dogodkih. Kljub novemu zagonu za reforme od leta 2014 doslej doseženi rezultati ostajajo nestabilni. Glede politike na področju boja proti korupciji se bodo rezultati uspešnega upravljanja šele pokazali. Nekatere pomanjkljivosti v načinu določanja pogojev ali v metodi za ocenjevanje njihovega izpolnjevanja so vplivale na zasnovo programov proračunske podpore in makrofinančne pomoči. Večina programov proračunske podpore v Ukrajini je bila zasnovana tako, da je bil velik delež dodeljenega zneska izplačan na začetku programa, takoj ko so bili izpolnjeni splošni pogoji. V Ukrajini so bile v letu 2014 razmere kritične, zato se je Komisija osredotočila na hitro izplačevanje pomoči. Spremljanje izvajanja pomoči EU je bilo v veliki meri uspešno. Zaradi začasne ustavitve plačil proračunske podpore se je v obdobju 2011–2013 pospešil napredek pri izvajanju prednostnih nalog na področju upravljanja javnih financ.

VII

Pomoč EU Ukrajini je bila delno uspešna pri izboljševanju upravljanja v plinskem sektorju in zagotavljanju oskrbe s plinom preko Ukrajine. Dialog med EU in Ukrajino o plinu je zajel širok razpon vprašanj, vendar so nanj vplivali omahljiva zavezanost Ukrajine in različni pogledi deležnikov v EU v zvezi z zanesljivostjo oskrbe EU s plinom preko Ukrajine. Zasnova pregledane pomoči EU za izboljšanje upravljanja v plinskem sektorju in zanesljivosti oskrbe EU s plinom preko Ukrajine je vključevala nekatere pogoje, ki so bili ohlapni in jih je bilo težko oceniti. Za spremljanje izvajanja pomoči EU je včasih primanjkovalo visokokakovostnih podatkov, s skupnim poročanjem EU in Ukrajine pa niso bile dovolj podrobno pojasnjene težave v plinskem sektorju. Pomoč EU je imela do konca leta 2014 skromen učinek na delovanje plinskega sektorja v Ukrajini, njeni rezultati v zvezi z zanesljivostjo oskrbe EU s plinom preko Ukrajine pa so bili mešani. Od takrat so bili doseženi pomembni mejniki, zlasti zakon o plinu, ki je bil sprejet aprila 2015 in je skladen s tretjim energetskega svežnjem EU.

VIII

V tem poročilu je navedenih pet priporočil za izboljšanje pomoči EU Ukrajini.

Geografsko in politično ozadje

01

Ukrajina ima površino 603 000 km. Leta 2014 je v njej živel 44,3 milijona prebivalcev. Država je postala popolnoma neodvisna leta 1991 ob propadu Sovjetske zveze. Odkar so leta 2004 k Evropski uniji pristopile srednje- in vzhodnoevropske države, je Ukrajina ena od njenih največjih in politično najpomembnejših neposrednih sosed.

02

V državi je zelo veliko politične in institucionalne nestabilnosti. Od leta 2004 so se tam zgodili trije pomembni dogodki: oranžna revolucija leta 2004, predsedniške volitve leta 2010 (ki so v veliki meri potekale demokratično in mirno) in majdanska revolucija¹ leta 2014.

03

Ozemeljska celovitost Ukrajine je od začetka leta 2014 resno ogrožena. V času revizije so v nekaterih delih območij Doneck in Lugansk potekali spopadi med ukrajinsko vojsko in separatisti, ki jih podpira Rusija, ruske sile pa so Rusiji priključile Krimski polotok.²

Gospodarski in finančni položaj

04

Gospodarska uspešnost Ukrajine je od njene neodvisnosti leta 1991 slaba. Na pozitivne stopnje gospodarske rasti v začetku 21. stoletja je močno vplivala svetovna kriza leta 2008. Vse od takrat se niso popravile. Ukrajinske državne finance so se z leti poslabšale, zlasti zaradi slabega upravljanja javnih sredstev. Poleg tega na državni proračun na strani prihodkov negativno vpliva obsežna siva ekonomija³. Na Ukrajino se kljub njenim prizadevanjem za reformo še vedno gleda kot evropsko državo z največ korupcije⁴. Na oblikovanje javnih politik vplivajo osebni interesi. Odkar je država neodvisna, so se močno razrasli oligarhični klani, ki imajo še naprej dominanten vpliv na ukrajinsko gospodarstvo, politiko in medije.

- 1 Zanj se uporabljajo tudi druga imena, npr. Evromajdan ali (evro)majdanski dogodki, protesti, demonstracije ali vstaja ter revolucija dostojanstva.
- 2 Rusija trdi, da je Krim del Ruske federacije, pri čemer se sklicuje na referendum, ki je potekal 16. marca 2014 in ki so ga kot nezakonitega obsodile ukrajinska vlada, Evropska unija, Združene države in Generalna skupščina Združenih narodov.
- 3 Ukrajinska siva ekonomija je največja v Evropi. Po ocenah znaša približno 44 % BDP. Glej Igor Vinnychuk in Serhii Ziukov, *Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis*, Narodna univerza Jurija Fed'koviča v mestu Černivci, 2013.
- 4 Organizacija Transparency International je Ukrajino leta 2015 med 168 državami uvrstila na 130. mesto (leta 2014 med 175 državami na 142. mesto) (glej <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Konflikti na vzhodu Ukrajine so močno poslabšali gospodarski in finančni položaj, saj so požirali omejena finančna sredstva države in dejansko uničili najpomembnejše industrijsko območje v njej. V začetku leta 2014 je ukrajinska vlada ugotovila, da potrebe po tuji pomoči v obdobju 2014–2015 znašajo približno 35 milijard USD. Primanjkljaj plinske družbe Naftogaz, ki je v državni lasti, je čedalje večje breme za državne finance. Z 1,9 % BDP v letu 2013 se je zvišal na 5,7 % BDP v letu 2014, ko je bil večji od skupnega javnofinančnega primanjkljaja v višini 4,6 %.⁵

Okvir za sodelovanje med EU in Ukrajino

06

Sodelovanje EU z Ukrajino je del evropske sosedске politike in njene vzhodne razsežnosti, ki se imenuje vzhodno partnerstvo. Sodelovanje je napredovalo predvsem s podpisom sporazuma o partnerstvu in sodelovanju leta 1994, akcijskega načrta EU-Ukrajina leta 2005 in pridružitvenega načrta leta 2009⁶.

07

Marca 2007 sta EU in Ukrajina začeli pogajanja o novem razširjenem sporazumu (ki se od septembra 2008 imenuje pridružitveni sporazum), ki bi nadomestil sporazum o partnerstvu in sodelovanju. Ob zaključku teh pogajanj decembra 2011 je bil sporazum parafiran. Ukrajina je kot del priprav za podpis sporazuma na 16. srečanju na vrhu med EU in Ukrajino februarja 2013 potrdila, da je odločena doseči resničen napredek na treh področjih: odpravljanje pomanjkljivosti pri volitvah, obravnavanje vprašanja selektivnega sodstva in preprečevanje njegovega ponavljanja ter izvajanje reform iz pridružitvenega načrta. 21. novembra 2013 se je Ukrajina odločila začasno ustaviti priprave na podpis pridružitvenega sporazuma. Ta nenadni preobrat je povzročil demonstracije na trgu Majdan v podporo političnemu združevanju in gospodarskemu povezovanju z EU. Po majdanskih dogodkih sta EU in Ukrajina 21. marca 2014 podpisali politične določbe pridružitvenega sporazuma, 27. junija 2014 pa še preostale določbe.⁷ Sporazum določa krepitev odnosov med EU in Ukrajino na vseh področjih sodelovanja, hkrati pa je tudi načrt reform, ki temeljijo na obširnem programu za uskladitev ukrajinske zakonodaje s standardi EU.

- 5 Poročilo MDS za posamezne države št. 15/69, *Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report*, Mednarodni denarni sklad, marec 2015.
- 6 Pridružitveni načrt iz leta 2009 je bil posodobljen v letih 2011, 2013 in 2015.
- 7 Do sredine aprila 2016 je ukrajinski parlament ratificiral pridružitveni sporazum, Evropski parlament je odobril njegovo sklenitev, ratificiralo pa ga je tudi 27 držav članic (Nizozemska o tem po negativnem rezultatu nacionalnega referendumu še ni sprejela končne odločitve). Deli pridružitvenega sporazuma se začasno uporabljajo.

Finančna pomoč EU

08

Finančna pomoč v obliki nepovratnih sredstev za pomoč Ukrajini pri izvajanju akcijskega načrta se je večinoma zagotavljala iz evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (ENPI)⁸, ki ga je leta 2014 zamenjal evropski instrument sosedstva (ENI)⁹. Dvostranska pomoč Ukrajini iz ENPI je bila načrtovana v državnem strateškem dokumentu za obdobje 2007–2013 in dveh nacionalnih okvirnih programih (za obdobji 2007–2010 in 2011–2013). Od takrat zaradi težavnih razmer ni bil najavljen noben nov državni strateški dokument ali nacionalni okvirni program. Večina pomoči iz ENPI in ENI (65 %) je bila odobrena ob uporabi pristopa sektorske proračunske podpore. Ukrajina je nepovratna sredstva EU prejela tudi iz instrumenta za sodelovanje na področju jedrske varnosti ter instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru.

09

EU je Ukrajini poleg nepovratnih sredstev zagotovila tudi makrofinančno pomoč, tj. posojila, ki se sprostijo v več obrokih (tranšah) ob izpolnitvi pogojev, povezanih z makroekonomskimi razmerami in sektorskimi reformami. V **tabeli 1** je prikazana porazdelitev finančne pomoči EU Ukrajini v nepovratnih sredstvih in posojilih v obdobju 2007–2015.

- 8 Uredba (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (UL L 310, 9.11.2006, str. 1).
- 9 Uredba (EU) št. 232/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi evropskega instrumenta sosedstva (UL L 77, 15.3.2014, str. 27).

Tabela 1

Dvostranska pomoč EU Ukrajini, obdobje 2007–2015, dodelitev po instrumentih (v milijonih EUR)

	Dodelitve skupaj ¹	
	Znesek	Delež
Skupna pomoč EU Ukrajini (vključno z makrofinančno pomočjo)	5 019	100 %
Nepovratna sredstva skupaj	1 609	32 %
ENPI/ENI ²	1 330	27 %
od tega:		
proračunska podpora ^{3,4}	794	16 %
druga nepovratna sredstva iz ENPI/ENI	536	11 %
Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru	54	1 %
Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti	225	4 %
Posojila v okviru makrofinančne pomoči skupaj	3 410	68 %
Makrofinančna pomoč I (MFA I)	610	12 %
Makrofinančna pomoč II (MFA II)	1 000	20 %
Makrofinančna pomoč III (MFA III)	1 800	36 %

1 Podatki do 30. novembra 2015.

2 Evropski instrument sosedstva in partnerstva/evropski instrument sosedstva.

3 Zajema pogodbo o podpori za konsolidacijo države.

4 Ne zajema 29 milijonov EUR, ki so bili dodeljeni za dopolnilne ukrepe (tehnično pomoč).

10

Marca 2014 je Komisija najavila okvirni sveženj podpore za Ukrajino v višini 11,2 milijarde EUR, ki je vključeval do 8 milijard EUR posojil EIB (Evropske investicijske banke) in EBRD (Evropske banke za obnovo in razvoj) za obdobje 2014–2020, namenjenih podpori za proces reform (glej odstavka 17 in 18).

Specifični kontekst pomoči EU Ukrajini

13

Nestabilnost političnih, gospodarskih in upravnih razmer je ovirala sodelovanje med EU in Ukrajino

Pogajanja o pridružitvenem sporazumu so okrepila dialog med EU in Ukrajino

11

V revidiranem obdobju je dialog med EU in Ukrajino potekal v ohlapno strukturiranem okviru, ki se je izoblikoval med pogajanja in nato med začasno uporabo pridružitvenega sporazuma. Sedanja prizadevanja za sodelovanje med EU in Ukrajino usmerjata pridružitveni sporazum, ki je bil podpisan leta 2014, in različica pridružitvenega načrta iz leta 2015. Razprave o sodelovanju na visoki ravni so potekale na letnih srečanjih na vrhu med EU in Ukrajino ter na zasedanjih svetov za sodelovanje/pridružitvenih svetov EU-Ukrajina. Za pomoč svetu za sodelovanje/pridružitvenemu svetu je bil ustanovljen odbor za sodelovanje/pridružitveni odbor EU-Ukrajina, pa tudi sedem pododborov, ki so zadolženi za spremljanje napredka pri izvajanju akcijskega načrta in pridružitvenega načrta.¹⁰ K procesu dialoga so prispevali tudi obiski komisarjev in višjih uradnikov. Naloge v okviru procesa dialoga so formalno vključevale upravljanje javnih financ, boj proti korupciji in energetiko.

Politična in upravna nestabilnost je upočasnila dialog med EU in Ukrajino ter napredek reform

12

Politična nestabilnost v Ukrajini je močno vplivala na sodelovanje med EU in Ukrajino ter na izvajanje pomoči EU. Med letoma 2004 in 2014 je v Ukrajini prišlo do treh velikih političnih sprememb (glej odstavek 2), ki so povzročile velike premike v politični usmeritvi države, predvsem v zvezi z njenimi evropskimi težnjami. Te spremembe so močno vplivale na zakonodajo (na primer z razveljavljanjem sprejete zakonodaje in vračanjem spremenjene zakonodaje v prejšnje stanje) in na stabilnost javne uprave, zlasti na ravni srednjega in višjega vodstva.

13

V revidiranem obdobju je bilo več poskusov prestrukturiranja ukrajinske javne uprave (npr. v letih 2010 in 2011). Do leta 2014 je proces prestrukturiranja oviralo pomanjkanje politične volje za izpolnjevanje standardov EU za upravljanje. Proces je bil opravljen neuspešno in je vplival na izvajanje programov EU na terenu. Ugotovili smo, da je v času revizije obstajala močna politična zavezanost reformi javne uprave, toda zaradi menjav srednjega in višjega vodstva so bile ogrožene reforme, ki jih je podpirala pomoč EU, in trajnost rezultatov, nizke plače pa so bile potencialna spodbuda za korupcijo.

¹⁰ V času revizije je potekalo ustanavljanje novih organov za sodelovanje, zahtevanih v pridružitvenem načrtu.

14

Ugotovili smo, da je po majdanskim dogodkih sodelovanje, ki je v celotnem obdobju 2007–2013 stagniralo, napredovalo na več področjih (npr. reforma javnega naročanja in reorganizacija v energetske sektorju). Na prioritete vlade in dejavnosti javnih služb pa so močno vplivali ukrajinski gospodarski in geopolitični izzivi.

Komisija od leta 2010 vse bolj poudarja tveganja, ki jih povzročata oligarhični sistem

15

Ugotovili smo, da Komisija od leta 2010 bolj odkrito omenja tveganja, ki jih povzročata oligarhični sistem v Ukrajini, kot so nedelujoča javna uprava, korupcija od zgoraj navzdol ter uporaba javnih financ za doseganje zasebnih ciljev.¹¹ Komisija je ocenila, da je tveganje nasprotij interesov na vseh ravneh ukrajinske uprave zelo visoko, in si je prizadevala, da bi to tveganje zmanjšala s formalnim dialogom in začasnim zadržanjem proračunske podpore. Veliko se je pričakovalo tudi od izvajanja strategije za reformo upravljanja javnih financ (2013) in protikorupcijske strategije (2014).¹² Glede privatizacije proračunska podpora EU in programi makrofinančne pomoči niso vsebovali pogojev, s katerimi bi se zagotovili odprtost in poštenost privatizacij v prihodnosti. Vseeno pa je Komisija podprla privatizacijske cilje Mednarodnega denarnega sklada tako, da se je pri pogojevanju za makrofinančno pomoč sklicevala na izvajanje njegovega programa.

16

Od začetka leta 2015 se je skušalo s pravnimi pobudami zatreti vpliv oligarhov na politiko in gospodarstvo Ukrajine, vendar stopnja tveganja ostaja visoka (glej **okvir 1**), konkretni rezultati pa so še vedno pod pričakovanji (glej odstavek 63).

11 Poročila o upravljanju zunanje pomoči 2010, 2011, 2012 (niso javno dostopna).

12 Okvir Evropske komisije za obvladovanje tveganja za Ukrajino, register tveganj 2012–2014 (ni javno dostopen).

Okvir 1

Začetek kampanje ukrajinskih organov proti oligarhiji

Ukrajinska vlada je leta 2015 v skladu z zahtevami EU začela kampanjo, s katero naj bi zmanjšala moč, ki jo imajo oligarhi v gospodarskem in političnem sistemu države. V okviru te pobude je bilo uvedenih več preiskav in pregonov, premoženje nekaterih oligarhov, zlasti v energetske sektorju, pa se je začelo nadzorovati. Toda ti ukrepi so bili sporadični in kontroverzni, nekdanji in sedanji oligarhi pa so jim močno nasprotovali. Nekateri oligarhi so sami prevzeli pobudo pri predlaganju reform v Ukrajini.¹³

13 Marca 2015 je bila na primer vzpostavljena agencija za modernizacijo Ukrajine (nevladna organizacija s sedežem na Dunaju; financira jo ukrajinski oligarh v energetske sektorju), da bi predstavila svoj, ločen načrt za modernizacijo Ukrajine in ustanovila sklad za obnovo. Agencija je zaposlila osebe, ki so bile prej na uglednih položajih v EU in državah članicah. Dejavnosti agencije v veliki meri podvajajo dejavnosti ukrajinske vlade in EU, zato obstaja tveganje, da jih bodo zamenjevali z uradno pomočjo EU za Ukrajino.

Odziv EU na ukrajinsko krizo leta 2014 je bil sicer hiter, vendar je bil rešitev v sili

Finančni sveženj Komisije iz marca 2014 je v glavnem vseboval morebitna posojila

17

5. marca 2014 je Komisija napovedala okvirni sveženj za obdobje 2014–2020 z 11,2 milijarde EUR (glej **tabelo 2**) za stabilizacijo gospodarskih in finančnih razmer v Ukrajini, pomoč pri procesu prehoda v novo družbeno ureditev, spodbujanje političnih in gospodarskih reform ter podporo vključujočemu razvoju.¹⁴ Glede na nujnost razmer je Komisija hkrati s politično napovedjo (5. marca 2014) pripravila ta sveženj, ne da bi izčrpno analizirala, kako je bila pomoč izračunana ali kakšne so ureditve za sodelovanje z drugimi donatorji, finančna tveganja za EU pa niso bila niti ustrezno upoštevana niti dokumentirana. Analiza in dokumentacija sta bili pripravljena pozneje, in sicer sta bili priloženi predlogom zakonodajnih aktov, ki jih je pripravila Komisija.

14 Glej http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_sl.htm, za dodatne podrobnosti pa http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Tabela 2

Podpora EU za Ukrajino – okvirni sveženj za obdobje 2014–2020, kot je bil napovedan 5. marca 2014

Vir financiranja	Okvirni zneski (v milijonih EUR)
I. EVROPSKA KOMISIJA (2014–2020)	
I.1 Celotna razvojna pomoč (nepovratna sredstva)	1 565
Dvostransko dodeljena sredstva (predvsem evropski instrument sosedstva):	
- letni akcijski program za leto 2014	140–200
- letni akcijski programi (v povprečju) za obdobje 2015–2020	780
- krovni program („več za več“) za obdobje 2015–2020	240–300
Sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo	200–250
Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru	20
Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP)	15
I.2 Makrofinančna pomoč (posojila) ¹	1 610
II. MEDNARODNE FINANČNE INSTITUCIJE	
EIB	do 3 000
EBRD	5 000
SKUPNI SEŠTEVEK	11 175

1 Poleg tega je bilo leta 2015 odobreno novo posojilo v okviru makrofinančne pomoči (MFA III) v višini 1,8 milijarde EUR.

Vir: Evropska komisija.

18

Finančni sveženj iz marca 2014 je sam po sebi vseboval večinoma (71,5 %) morebitna posojila EIB in EBRD Ukrajini. Nikakršne gotovosti ni, da bodo sredstva, dodeljena EIB in EBRD, v celoti izplačana.¹⁵ Sveženj je povečal vrednost nepovratnih sredstev s približno 140 milijonov EUR letno v obdobju 2007–2013 na približno 220 milijonov EUR letno do leta 2020. Vendar pa nepovratna sredstva v okviru krovnega programa (ki temelji na načelu „več za več“) niso zajamčena, saj so pogojena z dokazanim napredkom pri poglobljanju demokracije in spoštovanju človekovih pravic. Po drugi strani izplačila v okviru makrofinančne pomoči (2,21 milijarde EUR od 3,41 milijarde EUR) že presegajo okvirni znesek svežnja, ki je bil napovedan marca 2014. Ugotovili smo, da je bilo najuspešnejše sredstvo za hitro izplačevanje podpore, obljubljene Ukrajini za reševanje njenih težkih finančnih razmer, instrument makrofinančne pomoči, ki ga upravlja Komisija (glej odstavek 43).

Komisija je uporabila posebne ukrepe za hitro obravnavanje krize v Ukrajini

19

Podlaga za politiko EU v zvezi z Ukrajino je več strateških dokumentov, v katerih so določeni glavni cilji in prednostne naloge in s katerimi se skuša doseči, da bi bila politika EU dosledna in uspešna. Takšni strateški dokumenti pa niso zasnovani za usmerjanje oblikovanja politik v kriznih razmerah, kakršne so se začele v Ukrajini novembra 2013. Komisija se je morala hitro in brez vnaprej oblikovane strategije odzivati na radikalne spremembe.

20

Zaradi krize je bil postopek večletnega programskega načrtovanja za Ukrajino ustavljen. Komisija za dodeljevanje pomoči za leti 2014 in 2015 ni mogla uporabiti svojega običajnega enotnega okvira podpore, v katerem so na večletni podlagi orisani prednostni sektorji. Komisija je prevzela obveznosti za pomoč v obliki letnih posebnih ukrepov, kot določa uredba¹⁶.

15 EIB in EBRD je od leta 2014 uspelo skleniti pogodbe za približno 940 milijonov EUR oziroma 870 milijonov EUR projektne posojil (okvirni zneski do konca julija 2015).

16 Člen 2(5) in (1) Uredbe (EU) št. 236/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o določitvi skupnih pravil in postopkov za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja (UL L 77, 15.3.2014, str. 95).

EU je vzpostavila *ad hoc* strukture za upravljanje svojega povečanega delovanja v Ukrajini

21

Hkrati z znatnim povečanjem pomoči EU Ukrajini v letu 2014 je EU ustanovila nove subjekte za pridobitev dodatnega strokovnega znanja za svetovanje Ukrajini o procesu reform. Najopaznejši pobudi sta podporna skupina Komisije za Ukrajino in svetovalna misija EU za reformo sektorja civilne varnosti (EUAM).¹⁷ Obe pobudi močno krepi sodelovanje med EU in Ukrajino. Zagotavljata strokovno znanje v ciljnih sektorjih, ki jim že pomaga delegacija EU. Ugotovili smo, da je zato obstajalo tveganje prekrivanja z dejavnostmi delegacije EU in zmede za ukrajinske organe, zlasti na področju boja proti korupciji, ki je v pristojnosti vseh treh strani. Komisija je leta 2015 sprejela ukrepe za obravnavanje tega tveganja.¹⁸

22

Za zagotovitev uporabe povečanega financiranja EU je Komisija junija 2014 tudi predvidela, da bo z ukrajinskimi organi oblikovala skupno neodvisno telo, ki bo preiskovalo goljufije in korupcijo.¹⁹ Do konca leta 2015 to skupno telo še ni bilo oblikovano.

Donatorji so okrepili svoje usklajevanje, ker je ukrajinska vlada na tem področju šibka

Ukrajinska vlada ni najbolje usklajevala donatorjev

23

Ukrajinski organi so slabo usklajevali donatorje. Med ministrstvi ni bilo veliko komunikacije, na ukrajinski strani ni bilo sogovornika, dodelitev odgovornosti pa je bila nejasna. V ocenah javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA) leta 2006 in 2011 (glej odstavek 46) je bil kritično ocenjen tudi pretok finančnih informacij o zunanji pomoči med ukrajinsko vlado in donatorji. Čeprav je ukrajinska vlada v letih 2008 in 2009 skušala centralizirati usklajevanje donatorjev, niso bila dana jasna pooblastila, politična podpora pa je bila hitro preusmerjena, zato je pobuda propadla.

- 17 EUAM je neizvršilna, neoborožena misija skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), ki na strateški ravni podpira ukrajinske politične in institucionalne deležnike pri reformi sektorja civilne varnosti, jim o njej svetuje in jih mentorira.
- 18 Npr. za omejitve prekrivanja se je našla začasna rešitev, v skladu s katero se bo EUAM ukvarjala z vzpostavitvijo protikorupcijskega urada, podporna skupina za Ukrajino pa s protikorupcijskimi reformami na ravni ministrstva za pravosodje.
- 19 Obvestilo Evropske komisije z dne 25. junija 2014 o podpori EU za Ukrajino (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

24

Od leta 2014 je ministrstvo za gospodarski razvoj in trgovino izvedlo več ukrepov usklajevanja donatorjev, vendar so njihovi izidi in trajnost za zdaj negotovi.²⁰ Proces priprave zakona o mednarodni tehnični pomoči, ki se je začel leta 2012, se je leta 2014 ustavil.

Donatorska skupnost je od leta 2014 izboljšala svoje notranje usklajevanje

25

Povečano delovanje donatorjev v Ukrajini povzroča dodatne izzive za usklajevanje znotraj donatorske skupnosti in preobremenjuje že sicer šibko absorpcijsko sposobnost na terenu. Od leta 2014 se je Komisija pogosto sestajala z drugimi večjimi donatorji. Skupaj so pripravili in posodobljajo načrt pomoči Ukrajini. Opazili smo, da je načrt donatorjev pokazal vzporedne dejavnosti, kot sta projekt EU in USAID (Agencija Združenih držav za mednarodni razvoj) na področju pravosodja. Komisija sicer ne sodeluje v večdonatorskem skladu EBRD, vendar so vzpostavljeni mehanizmi za pomoč EBRD pri usklajevanju njenih projektnih in programskih odločitev z ustreznimi oddelki Komisije.

²⁰ V času revizije še niso bila podeljena pooblastila za koordinacijo donatorjev, znotraj ukrajinske vlade pa se še ni izoblikovala jasna politika usklajevanja donatorjev. 8. julija 2014 je v Bruslju potekalo srečanje na visoki ravni za usklajevanje mednarodne podpore za Ukrajino (s predstavniki več držav donatoric, EU, drugih ključnih mednarodnih institucij in donatorskih organizacij). Jeseni 2014 je bila sklicana konferenca donatorjev in vlagateljev, da bi preučila izvajanje ukrajinskega načrta za gospodarsko okrevanje in rast za obdobje 2014–2016. Aprila 2015 jo je nadomestila mednarodna konferenca za podporo Ukrajini za donatorsko/poslovno skupnost in civilno družbo.

Obseg revizije in revizijski pristop

26

Preučili smo, ali je pomoč Komisije²¹ in ESZD (v nadaljnjem besedilu: pomoč EU²²) v obdobju 2007–2015 uspešno podpirala preobrazbo Ukrajine v državo z dobrim upravljanjem. Osredotočili smo se na področji upravljanja javnih financ in boja proti korupciji ter na plinski sektor in energijsko učinkovitost. Ti področji sta posebno pomembni za proces reform v Ukrajini in sta prejeli znatno pomoč EU. Cilj je bil okrepiti upravljanje s spodbujanjem uporabe mednarodnih standardov in najboljših praks.²³

27

Obseg revizije je zajel vso proračunsko podporo EU iz ENPI in ENI ter programe makrofinančne pomoči, ki so bili uvedeni od leta 2007, pa tudi instrumente iz finančnega svežnja iz leta 2014, ki je bil sprejet v odziv na krizne razmere v Ukrajini. Preučeni programi so navedeni v **Prilogi**.

28

Revizijsko delo je bilo opravljeno med junijem 2014 in decembrom 2015. Revizija je bila osredotočena na:

- uspešnost pomoči EU Ukrajini pri izboljševanju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji ter
- uspešnost pomoči EU Ukrajini pri izboljševanju upravljanja v plinskem sektorju in zanesljivosti oskrbe EU s plinom.

29

Podlaga za revizijo so bili pogovori in korespondenca s Komisijo, ESZD in delegacijo EU v Ukrajini, ukrajinskimi organi in agencijami, organizacijami civilne družbe, državami članicami EU²⁴, mednarodnimi finančnimi institucijami in Mednarodno agencijo za energijo ter pregled dokumentacije, vključno s političnimi in strateškimi dokumenti in drugimi ustreznimi poročili možganskih trustov in organizacij civilne družbe. Poleg tega je revizija zajemala enotedenski obisk v Kijevu marca 2015.

- 21 Zlasti generalni direktorati za sosedstvo in širitvena pogajanja, gospodarske in finančne zadeve ter za energetiko.
- 22 Do konca leta 2010 je bila za razvoj pristopa ESP ter nato za programsko načrtovanje in izvajanje pomoči in skupnega okvira sodelovanja ESP odgovorna Evropska komisija. Po ustanovitvi ESZD decembra 2010 je ta prevzela odgovornost za razvoj politik in skupni okvir sodelovanja, pri programskem načrtovanju pomoči pa si odgovornosti deli s Komisijo. Za izvajanje pomoči je še vedno odgovorna Komisija.
- 23 Primeri so: za področje upravljanja javnih financ izvajanje standardov in metod Intosal, harmonizacija z mednarodnimi standardi notranjega kontroliranja za javni sektor ter prizadevanje za približevanje pravnemu redu EU pri javnem naročanju. Za boj proti korupciji ratifikacija in izvajanje Konvencije Združenih narodov proti korupciji in Kazenskopravne konvencije Sveta Evrope o korupciji.
- 24 S Francijo, Italijo, Madžarsko, Slovenijo in Švedsko.

Del I – Uspešnost pomoči EU Ukrajini pri izboljševanju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji

30

Preučili smo, ali je bil dialog med EU in Ukrajino uspešen pri obravnavanju vprašanj, povezanih z upravljanjem javnih financ in bojem proti korupciji, ali se je pomoč EU zasnovala in spremljala tako, da je uspešno prispevala k izboljševanju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji, in ali je prinesla oprijemljive in trajnostne rezultate na teh področjih. Glavna dokazila, na katerih temeljijo naše ugotovitve in o katerih smo razpravljali z revidiranci, so bili notranji viri, kot so interna poročila Komisije o upravljanju, in sicer poročila o spremljanju, letnem napredku in izpolnjevanju pogojev, ter zunanji viri, kot so poročila o ocenah javnih odhodkov in finančne odgovornosti ter poročila SIGMA, OECD in organizacij civilne družbe.

Od leta 2013 se je močno izboljšal dialog med EU in Ukrajino o upravljanju javnih financ, od leta 2011 pa dialog o boju proti korupciji

Dialog med EU in Ukrajino o upravljanju javnih financ: pristop je razdrobljen in do leta 2013 ni bilo verodostojne strategije reform upravljanja javnih financ

31

Upravljanje javnih financ in boj proti korupciji sta bila formalno vključena med pristojnosti struktur za dialog (glej odstavek 11), toda upravljanje javnih financ je imelo v dialogu med EU in Ukrajino večino revidiranega obdobja le skromno vlogo. Glavni dokumenti o dialogu med EU in Ukrajino so se osredotočali na omejeno število komponent upravljanja javnih financ.²⁵ V državnem strateškem dokumentu za obdobje 2007–2013 in v obeh nacionalnih okvirnih programih (za obdobji 2007–2010 in 2011–2013) sta bila upravljanje javnih financ in boj proti korupciji komaj omenjena.

32

Vrednotenje sodelovanja Evropske komisije z Ukrajino iz leta 2010²⁶ je bilo zelo kritično do načina obravnave vprašanja upravljanja javnih financ v Ukrajini. Omenjeno je bilo, da ni bilo okvira za poglobljen politični dialog z vlado Ukrajine o vprašanih upravljanja javnih financ. Ni bilo nobenega posebnega pododborja, ki bi se ukvarjal z upravljanjem javnih financ kot celoto. Razprave o komponentah upravljanja javnih financ (npr. revidiranje, finančni nadzor in javno naročanje) so potekale v različnih ustreznih pododborih. V vrednotenju je bilo izraženo mnenje, da niti skupne skupine za spremljanje, ki so bile oblikovane za ocenjevanje napredka pri izvajanju programov sektorske proračunske podpore, niti pododbor za gospodarske in socialne zadeve, finance in statistiko, ki se je sestajal samo enkrat letno in obravnaval širok sklop tem, niso ustrezna ali zadostna struktura za ta namen.²⁷

25 Izbrane komponente upravljanja javnih financ so bile javno naročanje, obdavčenje ter (v veliko manjši meri) notranji nadzor javnih financ, zunanje revidiranje in proračunsko načrtovanje.

26 *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine* (vrednotenje sodelovanja Evropske komisije z Ukrajino), vrednotenje, ki ga je za Evropsko komisijo izvedla družba ADE – Analysis for Economic Decisions, december 2010.

27 Prav tam, str. 87.

Opažanja

33

Eden od dolgotrajnih problemov je bil neobstoj verodostojne strategije reform upravljanja javnih financ. Ukrajinska vlada je leta 2007 sprejela strategijo upravljanja javnih financ, ki je bila pripravljena ob pomoči Svetovne banke. EU je v revidiranem obdobju, v letih 2007 in 2010, predlagala program proračunske podpore na področju upravljanja javnih financ. Oba predloga sta bila preklicana, ker se je pričakovalo, da bo vprašanja upravljanja javnih financ dovolj temeljito zajel projekt Svetovne banke v vrednosti 50 milijonov USD, ki se je začel januarja 2008. Vendar pa projekt Svetovne banke za modernizacijo javnih financ ni dosegel svojih ciljev.²⁸ Od leta 2010 je več ključnih študij in vrednotenj opozorilo na slabosti ukrajinske strategije za področje upravljanja javnih financ.²⁹

34

V odziv na te kritike so od leta 2011 zahteve EU za reformo upravljanja javnih financ veliko izrecnejše.³⁰ Leta 2012 je ministrstvo za finance ustanovilo delovno skupino za upravljanje javnih financ, ki naj bi pripravila strategijo reform. To naj bi omogočilo ponoven začetek proračunske podpore, ki je bila leta 2011 začasno ustavljena zaradi počasnega napredka pri upravljanju javnih financ, natančneje pri javnem naročanju. Komisija je zlasti s pomočjo delegacije EU v Kijevu veliko pomagala ministrstvu za finance pri razvoju sprejemljive strategije reform upravljanja javnih financ in akcijskega načrta pred srečanjem na vrhu v Vilni leta 2013.

Dialog med EU in Ukrajino o boju proti korupciji: počasen začetek, skromen napredek kljub prizadevanjem EU v večini revidiranega obdobja in nov zagon po majdanskim dogodkih

35

Boj proti korupciji je bil omenjen v akcijskih načrtih, povezanih s sporazumom o partnerstvu in sodelovanju med EU in Ukrajino iz leta 1994, in je bil načrtovan kot del dialoga z Ukrajino. Po oranžni revoluciji leta 2004 si je Ukrajina prizadevala okrepiti boj proti korupciji z oblikovanjem novega okvira, ki bi temeljil na analizah in priporočilih mednarodnih organizacij. EU je priporočila Ukrajini, naj se pridruži Skupini držav proti korupciji (GRECO) Sveta Evrope in izvede njena priporočila ter ratificira konvencije Združenih narodov proti korupciji. Ukrajina je postala članica GRECO leta 2006, konvencijo Združenih narodov pa je ratificirala leta 2009. Napredek pri izvajanju mednarodnih priporočil je bil do leta 2010 počasen.³¹

36

Novoizvoljeni ukrajinski parlament je decembra 2010 razveljavil protikorupcijski zakonodajni sveženj in druge ukrepe, ki so bili sprejeti leta 2009, vendar se niso nikoli izvajali. V odziv na to je EU od leta 2011 v akcijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima vključila cilje, povezane s protikorupcijsko zakonodajo in protikorupcijskimi telesi.

- 28 V končni oceni projekta iz leta 2015 je splošni izid ocenjen kot nezadovoljiv: Izid: ustreznost ciljev je glede na vladni načrt za reformo upravljanja javnih financ ocenjena kot znatna. Ustreznost zasnove je ocenjena kot skromna, saj ni jasno, ali so načrtovane dejavnosti projekta obravnavale cilj preglednosti. Doseganje cilja o krepitvi operativne učinkovitosti upravljanja javnih financ je ocenjeno kot skromno. Doseganje cilja o krepitvi preglednosti upravljanja javnih financ je ocenjeno kot zanemarljivo. Učinkovitost je ocenjena kot skromna. Te ocene kažejo, da pri pripravi in izvajanju projekta obstajajo velike pomanjkljivosti, zato je izid ocenjen kot nezadovoljiv. (Glej <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>.)
- 29 V pregledu SIGMA, ki je bil objavljen leta 2011, je bilo navedeno, da je strategija usmerjena predvsem v cilje projekta Svetovne banke za modernizacijo javnih financ, druga področja upravljanja javnih financ pa so zajeta le površno. Obseg strategije sta kritizirala tudi *Study on PFM issues in Selected Countries in the European Neighbourhood region* (študija o vprašanih upravljanja javnih financ v izbranih državah območja evropskega sosledstva) in *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine* (vrednotenje sodelovanja Evropske komisije z Ukrajino) iz leta 2010.
- 30 Po srečanju na vrhu 19. decembra 2011 je komisar za širitev in evropsko sosedsko politiko prvemu podpredsedniku ukrajinske vlade poslal delovni dokument z zahtevami v zvezi z upravljanjem javnih financ o napredku pri proračunski podpori. Zahteve so zajemale ustanovitev delovne skupine za upravljanje javnih financ, sprejetje strategije za reformo upravljanja javnih financ in pripravo akcijskega načrta za upravljanje javnih financ.

37

Po majdanski revoluciji je EU sprejela dodatne ukrepe za okrepitev svojih priporočil v zvezi z bojem proti korupciji. Po podpisu pridružitvenega sporazuma leta 2014 so bile v pridružitvenem načrtu EU-Ukrajina iz leta 2015 navedene natančnejše kratkoročne prednostne naloge, zlasti v zvezi z izvajanjem protikorupcijskega zakonodajnega svežnja, ki je bil sprejet 14. oktobra 2014, ter ustanovitvijo in zagotavljanjem uspešnosti nacionalnega urada za boj proti korupciji in nacionalne agencije za preprečevanje korupcije. Organizacije civilne družbe, ki so štejele za bistven element zmanjševanja tveganja, da bodo protikorupcijske reforme zastale, so bile bolj vključene v proces dialoga.

Zasnova pomoči je omogočala hitra izplačila, vendar pri njej niso bile vedno dovolj upoštewane reforme, ki bi jih bilo treba doseči

Pogoji v zvezi z upravljanjem javnih financ in bojem proti korupciji, ki so bili zajeti v programe proračunske podpore in makrofinančne pomoči, so imeli več pomanjkljivosti

38

Reforma upravljanja javnih financ je del splošnih pogojev za proračunsko podporo³², ki morajo šteti za izpolnjene, preden se izvrši plačilo. Ti splošni pogoji so edini pogoj, ki je potreben za fiksne tranše. Pozitivna ocena upravljanja javnih financ je odvisna od zadovoljivega napredka pri izvajanju strategije reform upravljanja javnih financ.³³ Toda v sporazumih o financiranju v okviru programov proračunske podpore v Ukrajini ni bilo vedno jasno določeno, kateri ukrepi so – na podlagi posebnih mejnikov ali izločkov – pomenili zahtevano raven zadovoljivega napredka.³⁴

39

Nekateri programi so poleg splošnih pogojev v zvezi z upravljanjem javnih financ, ki so veljali za izplačilo vseh tranš, ter projektov na področju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji vključevali tudi posebne kazalnike za upravljanje javnih financ ali boj proti korupciji, s katerimi je bilo povezano izplačilo spremenljivih tranš. Kazalniki so veljali za velik delež (skupno 10–20 %) spremenljivih tranš. Razmeroma skromna stopnja upoštevanja teh posebnih kazalnikov je odražala majhno dodano vrednost tega pristopa v procesu reform upravljanja javnih financ (glej odstavek 50).

31 Glej Protikorupcijska mreža OECD za Vzhodno Evropo in Srednjo Azijo, *Istanbul Anti-Corruption Action plan* (istanbulski protikorupcijski akcijski načrt), *Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report* (drugi krog spremljanja, Ukrajina, poročilo o spremljanju), december 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Programi sektorske proračunske podpore so običajno kombinacija fiksnih in spremenljivih obrokov (tranš). Fiksne tranše so povezane z izpolnjevanjem splošnih pogojev, spremenljive tranše pa so povezane še z napredkom v zvezi s specifičnimi kazalniki. Splošni pogoji se nanašajo na izplačevanje vseh tranš in zajemajo nacionalne/ sektorske politike in reforme (javne politike), stabilen makroekonomski okvir in upravljanje javnih financ, od leta 2012 pa tudi preglednost in proračunski nadzor.

33 Npr. program proračunske podpore za upravljanje meja vsebuje pogoj, ki zahteva samo postopno izboljševanje pri razvoju srednjeročnega fiskalnega okvira. Tudi program proračunske podpore Energija II iz leta 2012 zajema zelo širok pogoj v zvezi z upravljanjem javnih financ, in sicer omembo neopredeljenega programa za izboljšanje javnih financ.

34 Glej tudi Posebno poročilo Sodišča št. 11/2010 – Kako je Komisija upravljala splošno proračunsko podporo v državah AKP ter latinskoameriških in azijskih državah (<http://eca.europa.eu>).

40

Sporazumi o financiranju v okviru programov makrofinančne pomoči Komisiji ne dovoljujejo, da bi obroke izplačevala glede na stopnjo izpolnjevanja pogojev, določenih v programu. Zato pri ubeseditvi pogojev in pri oceni, v kolikšni meri so izpolnjeni, delno uporablja prosto presojo. Izkazalo se je, da je v nekaterih primerih uporabila veliko mero proste presoje (glej **okvir 2**).

Okvir 2

Prožnost pri določanju pogojev za makrofinančno pomoč in ocenjevanju njihovega izpolnjevanja

- Nekateri pogoji za področje upravljanja javnih financ, ki so bili izpogajani za MFA I iz leta 2013, so bili ubesedeni splošno, zato so pri ocenjevanju obsega izvajanja³⁵ omogočali veliko mero proste presoje (to velja tudi za pogoje za MFA I, povezane z energijo; glej odstavek 70).
- Poleg tega vsa makrofinančna posojila Ukrajini zajemajo pogoje, pri katerih je za ocenjevanje napredka več podpogojev združenih v enega. Če je izpolnjen samo del krovnega pogoja, lahko to zaplete proces ocenjevanja.³⁶
- Pri pogojih za makrofinančno pomoč so se izrazi za opredelitev, ali so pogoji izpolnjeni, med programi razlikovali³⁷ in ni bilo jasnih razmejitvenih točk za delne ocene.

35 Primeri zelo splošnih ubeseditv v MFA I: nadaljnje napredovanje pri vzpostavljanju sistema javnega naročanja, ustrezno zvišanje števila in kakovosti revizij ter znatno napredovanje pri krepitvi sistema za upravljanje DDV.

36 2. tranša MFA I – pogoji 1, 2, 4 (upravljanje javnih financ), pogoj 11 (energija); MFA II – pogoj 4 (boj proti korupciji); 2. tranša MFA III – pogoji 5 (upravljanje javnih financ), 6 (boj proti korupciji) in 8 (podjetja v državni lasti); 3. tranša MFA III – pogoji 7 (boj proti korupciji), 13 (energija), 18 (trgovina), 19 (pravosodje). Teh sestavljenih pogojev je 12; predstavljajo 17 % vseh pogojev za makrofinančno pomoč Ukrajini.

37 Izpolnjeni (MFA I in II), trenutno izpolnjeni (MFA I), v glavnem izpolnjeni (MFA I in II), delno izpolnjeni – dosežen napredek (MFA II), niso izpolnjeni, toda napredek je dober (MFA II).

Sektorska proračunska podpora je bila običajno izplačana na začetku, čeprav je bilo razmeroma malo napredka pri strukturnih reformah

41

Programi sektorske proračunske podpore so bili na splošno zasnovani tako, da je bil velik delež dodeljenega zneska izplačan takoj na začetku programa. Izplačilo proračunske podpore na začetku, tj. izplačilo začetne fiksne tranše v celoti in običajno takoj, je pred letom 2012 dosegalo od 31 % do 49 % (glej **tabelo 3**).

42

Izplačila za programe sektorske proračunske podpore iz obdobja 2007–2010 v začetni fazi so bila sicer v okviru splošnih omejitev iz smernic za proračunsko podporo³⁸, vendar so bila v nasprotju s šibkim napredkom pri izvajanju politike reform v Ukrajini³⁹ (glej tudi **sliki 1 in 2**) in razmeroma slabim izpolnjevanjem pogojev za spremenljive tranše. Pri zasnovi dveh najnovejših programov (Energija II in Regionalni razvoj), ki zajema manjšo začetno fiksno tranšo, se bolj upošteva tveganje, da bodo visoke fiksne tranše zmanjšale spodbudo za izvajanje reform, s katerimi se pogojuje plačilo naslednjih spremenljivih manjših tranš.

Tabela 3

Ukrajina: izplačilo sektorske proračunske podpore na začetku (prvotno dodeljeni zneski)

Programi ¹	Skupaj	Fiksne tranše	Spremenljive tranše	Fiksne tranše
	v milijonih EUR			v %
Energijska učinkovitost (2008)	63	31	32	49 %
Energija I (2007)	82	40	42	49 %
Okolje (2009)	35	15	20	43 %
Upravljanje meja (2010)	60	25	35	42 %
Promet (2009)	65	27	38	42 %
Trgovina (2008)	39	12	27	31 %
Regionalni razvoj (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energija II (2012)	45	5	40	11 %

1 Zneski zajemajo le komponento proračunske podpore in ne vsebujejo komponente dopolnilne podpore (skupno 24 milijonov EUR za programe Energija I, Trgovina, Energijska učinkovitost in Upravljanje meja).

Vir: Evropska komisija.

- 38 V smernicah za proračunsko podporo je na primer predlagano, naj bo razmerje med fiksnimi in spremenljivimi tranšami sektorske proračunske podpore 60 : 40 % in naj bodo spremenljive tranše višje za države, v katerih je tveganje večje, izvajanje v preteklosti pa slabše.
- 39 Na primer na podlagi letnih poročil o napredku, poročil o upravljanju zunanje pomoči in analize poročil o oceni smotnosti pred plačilom sektorske proračunske podpore.

V letih 2014 in 2015 je bila zasnova pomoči EU osredotočena na potencialno hitro izplačevanje

43

Pri obravnavi kritičnega plačilnobilančnega in fiskalnega položaja Ukrajine je pomoč EU, ki je bila dodeljena od leta 2014, večinoma zajemala hitro odobrena in izplačana nepovratna sredstva splošne proračunske podpore (pogodba o podpori za konsolidacijo države) in posojila v okviru makrofinančne pomoči (glej **tabelo 4**). Med izplačili EU za Ukrajino zdaj prevladujejo posojila v okviru makrofinančne pomoči (izplačane 2,21 milijarde EUR), ki so veliko večja od vseh drugih oblik pomoči EU, vključno s kumulativno proračunsko podporo. Ta porast posojil v okviru makrofinančne pomoči Ukrajini je brez primere tudi za GD za gospodarske in finančne zadeve, saj posojila močno presegajo njegova skupna kumulativna izplačila makrofinančne pomoči iz obdobja 2002–2014.

44

Izplačilo posojila v okviru MFA II Ukrajini v začetni fazi in manj strogi pogoji kot pri MFA I so bili odgovor na tveganje finančnega in končno političnega kolapsa. Podobno je Komisija 250 milijonov EUR ali 70 % vrednosti pogodbe o podpori za konsolidacijo države izplačala junija 2014, v mesecu dni po njenem podpisu,⁴⁰ za spremenljivo tranšo, za katero je bilo treba izpolniti razmeroma veliko pogojev, pa je pustila 105 milijonov EUR (30 % celote) (8 pogojev in 29 kazalnikov).

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

Tabela 4

Ukrajina: hitro izplačilo makrofinančne pomoči in sredstev v okviru pogodbe o podpori za konsolidacijo države v letih 2014 in 2015 (stanje 31. 12. 2015)

Podpora	Programi (leto podpisa)	Skupaj	Izplačano leta 2014	Izplačano leta 2015	Neizplačano
Posojila v okviru makrofinančne pomoči	MFA I (2013)	610	360	250	0
	MFA II (2014)	1 000	1 000	n. r.	0
	MFA III (2015)	1 800	n. r.	600	1 200
	MFA skupaj	3 410	1 360	850	1 200
Proračunska podpora	Pogodba o podpori za konsolidacijo države (2014)	355	250	0	105
Vse skupaj		3 765	1 610	850	1 305

Vir: Evropska komisija.

Spremljanje izvajanja pomoči EU se je izboljšalo

EU in različne mednarodne organizacije so redno ocenjevale stanje upravljanja javnih financ in boja proti korupciji v Ukrajini

45

V celotnem revidiranem obdobju so različne organizacije/instrumenti na ravni EU in mednarodni ravni ocenjevali področji upravljanja javnih financ⁴¹ in boja proti korupciji⁴² v Ukrajini. Poznavanje sektorja upravljanja javnih financ in stanja boja proti korupciji je bilo dobro tudi zaradi izvedenih projektov in letnih poročil delegacije EU o upravljanju zunanje pomoči. Pri pripravi pomoči EU Ukrajini so imela pomembno vlogo tudi poročila o napredku evropske sosedске politike, čeprav vprašanje preglednosti proračuna izrecno obravnavajo šele od leta 2015.

Okvir za spremljanje proračunske podpore se je izboljšal, vendar ni sistematičnega pristopa za neodvisna vrednotenja proračunske podpore

46

Poročili o ocenah javnih odhodkov in finančne odgovornosti iz let 2006 in 2011 sta bili pomemben referenčni vir za pozitivne ocene Komisije za sektor upravljanja javnih financ, in sicer kljub povprečnim rezultatom Ukrajine v ocenah javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA)⁴³ in nekaterim značilnostim samih ocen. Te ocene namreč niso dovolj pogoste, da bi omogočale spremljanje porabe sredstev EU, kazalniki PEFA pa ne zajemajo v celoti prednostnih nalog na področju upravljanja javnih financ, v katere so usmerjene politike EU. V smernicah za proračunsko podporo⁴⁴ so ocene javnih odhodkov in finančne odgovornosti še vedno določene kot preferenčni instrument za ocenjevanje upravljanja javnih financ na visoki ravni, toda od leta 2010 je Komisija za ocenjevanje letnega napredka uporabljala tudi svoja letna poročila o upravljanju javnih financ.

47

Od leta 2012 je Komisija tudi okrepila svoj okvir za spremljanje proračunske podpore tako, da je oblikovala medresorski usmerjevalni odbor za proračunsko podporo in vzpostavila okvir za obvladovanje tveganja.

41 Glavni referenčni dokumenti za upravljanje javnih financ so bili: dve operativni oceni GD za gospodarske in finančne zadeve (2009 in 2014), letna poročila o upravljanju javnih financ delegacije EU od leta 2010, dve oceni javnih odhodkov in finančne odgovornosti, ki sta ju skupaj pripravili Svetovna banka in EU (2006 in 2011, glej odstavek 46), in ocena SIGMA (podpora za izboljšanje upravljanja in vodenja), ki je bila objavljena leta 2011.

42 Glavni referenčni dokumenti za boj proti korupciji so bili poročila o napredku akcijskega načrta za liberalizacijo vizumskega režima od leta 2011, poročilo Urada Združenih narodov za droge in kriminal iz leta 2013, poročila GRECO, poročila Sveta Evrope in OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj), raziskave organizacije Transparency International in istanbulski protikorupcijski akcijski načrt.

43 V obeh ocenah javnih odhodkov in finančne odgovornosti je bilo razmerje med dobrimi (A in B) ter povprečnimi in slabimi (C in D) kazalniki približno 40 : 60 %. Delež D-jev se je v poročilu iz leta 2011 povečal. Osnovna vprašanja so bila neprijavljena vladne operacije, nadzor skupnega fiskalnega tveganja drugih subjektov javnega sektorja, uspešnost kontrol plačilnih list in zunanje revidiranje. Vir: Svetovna banka. 2012. Ukrajina – poročilo o smotnosti upravljanja javnih financ. Washington, DC: Svetovna banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>.

44 Smernice za proračunsko podporo za leti 2007 in 2012.

48

Ugotovili smo, da ni sistematičnega vrednotenja proračunske podpore EU za Ukrajino. Komisija lahko za vsak program vzpostavi okvir vrednotenja v sporazumu o financiranju. Komisija je načrtovala vmesna vrednotenja za samo tri programe sektorske proračunske podpore v Ukrajini: Energija I, Energijska učinkovitost in Upravljanje meja. Končno naknadno vrednotenje ni bilo nikoli izvedeno, toda vrednotenje skupnih operacij proračunske podpore v Ukrajini je bilo končno zaključeno leta 2014.⁴⁵

Ko je Komisija začasno ustavila plačila pomoči EU, je to pospešilo napredek pri prednostnih nalogah upravljanja javnih financ

49

Popolna začasna ustavitev plačil proračunske podpore, ki je bila še skrajni poskus, da bi se dosegel napredek pri prednostnih nalogah EU v sektorju upravljanja javnih financ, je bila uspešna. Komisija jo je v letu 2011 uporabila dvakrat. Tudi v letih 2014 in 2015 je preložitvev izplačil makrofinančne pomoči pomagala zagotoviti, da so bili nekateri pogoji programa ustrezno izvedeni (glej **okvir 3**).

45 IBF International Consulting, *Evaluation of Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report* (vrednotenje operacij proračunske podpore v Ukrajini, končno poročilo o vrednotenju), september 2014.

Primeri zadrževanja izplačil zaradi doseganja napredka pri reformah

- Februarja 2011 so bila izplačila v okviru vseh programov proračunske podpore začasno ustavljena, ker je bil umaknjen mednarodno sprejemljiv zakon o javnem naročanju iz leta 2010. Začasna ustavitev izplačil se je končala septembra 2011, zatem ko je ukrajinski parlament julija 2011 sprejel zakon o javnem naročanju, ki je štel kot skladen z mednarodnimi dobrimi praksami.
- Ker je sodelovanje med EU in Ukrajino stagniralo in ker dolgo ni bila sprejeta verodostojna strategija reform upravljanja javnih financ, so bila decembra 2011 začasno ustavljena vsa izplačila proračunske podpore, zahtevana v letu 2011. Po uradnem sprejetju sprejemljive strategije reform upravljanja javnih financ in akcijskega načrta so bila odložena plačila proračunske podpore izplačana 27. novembra 2013 (9 tranš v skupni vrednosti 87,9 milijona EUR).
- Za tranše makrofinančne pomoči, ki so bile izplačane v letih 2014 in 2015, je bilo težko ugotoviti, ali je bil dosežen dovolj velik napredek pri izpolnjevanju pogojev. Komisija je izplačilo zadnje tranše MFA I odložila do aprila 2015. Odložila je tudi plačilo druge tranše MFA II, in sicer do decembra 2014, ko je lahko ugotovila, da je ukrajinski partner dosegel zadosten napredek.

Rezultati pomoči EU so še vedno nestabilni

Skromen napredek pri reformi in obotavljanje ukrajinskih organov sta vplivala na izpolnjevanje posebnih pogojev za področji upravljanja javnih financ in boja proti korupciji ter povzročila odlog pri izvajanju proračunske podpore

50

V večini revidiranega obdobja je nepopolno izpolnjevanje splošnih in posebnih pogojev za področji upravljanja javnih financ in boja proti korupciji v okviru programov proračunske podpore v glavnem odražalo obotavljanje ukrajinskih organov pri izvajanju konkretnih reform upravljanja. Prvi obroki so bili večkrat preloženi, v glavnem ker niso bili izpolnjeni splošni pogoji za področje upravljanja javnih financ (glej odstavek 49). Stopnja izplačil za spremenljive tranše, za katere veljajo posebni pogoji za področji upravljanja javnih financ in boja proti korupciji, je znašala od 67 % za program Energija I do samo 25 % za programa Energijska učinkovitost in Upravljanje meja. Pri programih z več spremenljivimi tranšami je bila stopnja izpolnjevanja pogojev pri drugi tranši na splošno nižja kot pri prvi, kar je odražalo tudi pomanjkanje zagona v procesu reform.

51

Reforma napreduje počasneje tudi zato, ker ukrajinski organi usmerjajo sredstva sektorske proračunske podpore, ki jih izplača EU, preko zunajproračunskega sklada. Sredstva proračunske podpore štejejo kot prihodki v posebni sklad in se izplačujejo v okviru dolgotrajnega postopka z 11 koraki. Pri prvem obroku za program Energija I sta do dokončanja postopka minili dve leti. To je bilo kritizirano tako v vmesnem vrednotenju programa Energija I kot tudi v vrednotenju programov proračunske podpore v Ukrajini iz leta 2014. Po navedbah v slednjem je bila do sredine leta 2014 le približno polovica izplačanih sredstev proračunske podpore prenesena za izvrševanje proračuna.

Po oceni je bila večina pogojev na področju upravljanja javnih financ v okviru makrofinančne pomoči v glavnem izpolnjena, čeprav so obstajale pomanjkljivosti pri izvajanju

52

Glede oddelka upravljanja javnih financ v okviru MFA I in II je Komisija ocenila, da je bila polovica pogojev v glavnem izpolnjena in samo en pogoj neizpolnjen. Pri izplačevanju pa je Komisija uporabila prosto presojo in pozitivno ocenila več pogojev za področje upravljanja javnih financ, čeprav je bilo izvajanje na terenu pomanjkljivo (glej **okvir 4**).

Primeri pomanjkljivosti pri izpolnjevanju pogojev za področje upravljanja javnih financ, ki se uporabljajo za posojila v okviru makrofinančne pomoči

Drugi obrok MFA I:

- Pogoj 2: Čeprav je protimonopolni odbor začel delovati, se je spopadal s proračunsko negotovostjo za leto 2015. Še vedno obstaja tveganje, da bodo sredstva močno omejena.
- Pogoj 4: Čeprav je bila za vse vladne ravni sprejeta strategija usposabljanja uradnikov, ki se ukvarjajo z notranjim kontroliranjem, je imela ta strategija slabosti (bila je premalo razdelana, slabo zamišljena, brez določenega časovnega načrta, s premalo informacijami o financiranju in šibkimi povezavami z reformo sektorja upravljanja javnih financ). Notranjerevizijsko potrjevanje ni bilo uvedeno.

Drugi obrok MFA II:

- Pogoj 1: Čeprav je veliko število organov javnega naročanja in javnih naročnikov pravočasno objavilo svoje načrte v zvezi z javnim naročanjem, so bili ti načrti večinoma premalo razdelani. Poleg tega je bila vprašljiva povezava med potrebami na področju javnega naročanja in med državnim proračunom, saj je bil državni proračun za leto 2015 sprejet pozno (29. decembra 2014).

Ukrajinska vlada je dosegla več zakonodajnih ciljev na področju upravljanja javnih financ, toda številna dolgotrajna vprašanja ostajajo nerešena

53

Komisija strategijo reform upravljanja javnih financ in akcijski načrt iz leta 2013 na splošno šteje za ključna dosežka na področju upravljanja javnih financ v revidiranem obdobju.⁴⁶ Ministrstvo za finance je pokazalo razmeroma visoko raven zavezanosti strategiji, vendar sta trajnost doseženih reform ter prepoznavnost in nadaljnja relevantnost strategije neposredno odvisni od nadaljnje politične zavezanosti Ukrajine. Na *sliki 1* je pregled razvoja na glavnih področjih upravljanja javnih financ v revidiranem obdobju.

54

Čeprav pogoji, ki so veljali za pomoč EU in drugih donatorjev, niso bili v celoti izpolnjeni, je bilo med letoma 2010 in 2012 sprejetih več zakonodajnih odločitev, povezanih z upravljanjem javnih financ. Vendar ukrajinska vlada ni namenila dovolj pozornosti njihovemu ustreznemu izvrševanju. S tem povezana nacionalna zakonodaja je bila slabe kakovosti, dodeljeno financiranje ni bilo zadostno in bile so uvedene sporne in regresivne pravne spremembe. Zato je bilo takojšnje izvajanje na splošno neuspešno. V tem obdobju je bilo še težje doseči napredek pri reformah upravljanja javnih financ, ker do leta 2013 ni bilo strukturirane strategije reform upravljanja javnih financ (glej odstavek 34).

46 Na podlagi pogovorov z uslužbenci Komisije in letnih poročil o napredku.

Razvoj v zvezi z upravljanjem javnih financ v Ukrajini v obdobju 2010–2015

Področja upravljanja javnih financ	Razvoj v zvezi z upravljanjem javnih financ v obdobju 2010–2013		Razvoj v zvezi z upravljanjem javnih financ v obdobju 2014–2015
	Izboljšave	Izzivi/pomanjkljivosti	
Javno naročanje	<ul style="list-style-type: none"> • 2010/2011 – novi zakoni o javnem naročanju, ki so razmeroma napredni • 2010 – ustanovitev protimonopolnega odbora 	<ul style="list-style-type: none"> • Sporne in regresivne pravne spremembe, EU je morala močno posredovati. • Protimonopolnemu odboru je primanjkovalo sredstev. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nov zakon o javnem naročanju, število izjem je bilo zmanjšano, nekonkurenčno dodeljevanje se je zmanjšalo. • Protimonopolni odbor je začel delovati, vendar z bistvenimi omejitvami in proračunsko negotovostjo.
Davčna uprava	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – nov davčni zakonik 	<ul style="list-style-type: none"> • Po mnenju donatorske in poslovne skupnosti je nov davčni zakonik nekakovosten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nova reforma davčnega sistema. • Zaostanki plačil DDV so se zmanjšali, toda še vedno obstaja tveganje, da se bodo spet povečali. • Leta 2015 je bil uveden sistem DDV v elektronski obliki.
Notranji nadzor javnih financ	<ul style="list-style-type: none"> • Osnutek zakona na voljo leta 2008 • 2011 – pravna podlaga za standarde notranjega nadzora javnih financ • 2012 – etični kodeks/metodološka priporočila • Od leta 2012 – enote za notranjo revizijo na ministrstvih in v drugih vladnih organizacijah 	<ul style="list-style-type: none"> • Izvajanje zakona o notranjem nadzoru javnih financ je bilo večkrat preloženo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Določbe o notranjem nadzoru javnih financ so bile dodatno razjasnjene, vendar niso bile povsem v skladu s standardi notranjega nadzora javnih financ, ki veljajo v EU. • Nova strategija za usposabljanje državnih uradnikov, odgovornih za notranje kontroliranje in revidiranje.
Vrhovna revizijska institucija Ukrajine		<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – pristojnosti vrhovne revizijske institucije Ukrajine so bile močno zmanjšane, ker so bili iz njih izvzeti prihodki. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pristojnosti vrhovne revizijske institucije so bile ponovno razširjene, tako da vključujejo tudi prihodke. • Z novim zakonom o vrhovni revizijski instituciji so bile njene pristojnosti razširjene, tako da vključujejo tudi transakcije podjetij v državni lasti z državo. • Zmanjšanja števila osebja s 550 na 386.
Preglednost proračuna			<ul style="list-style-type: none"> • Roki za proračun za leto 2015 so bili zamujeni, ni bilo javnega posvetovanja o njem.
Proračunski zakonik	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – nov proračunski zakonik 	<ul style="list-style-type: none"> • Mnenje o njem je, da vsebuje več slabosti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sprememba proračunskega zakonika: osredotočenost na decentralizacijo proračuna. • Konsolidacija treh zunajproračunskih skladov socialne varnosti.

55

Reforme so v letih 2014 in 2015 dobile nov zagon, zlasti z nizom dodatnih zakonodajnih odločitev, ki so jim sledile vidne izboljšave pri upravljanju javnega naročanja, upravljanju prihodkov in pri postopkih v zvezi z državnim proračunom. Na področju javnega naročanja sta se na primer leta 2014 začela zmanjševati število izjem in delež javnih naročil, dodeljenih na nekonkurenčni osnovi. Ukrajinska vlada je v sodelovanju z MDS razvila in začela izvajati strategijo za reformo upravljanja prihodkov. Poleg tega so bili leta 2015 narejeni uvodni koraki k pripravi proračuna na podlagi rezultatov in srednjeročnemu načrtovanju.

56

Pri nadzoru proračuna je bil velik napredek dosežen s sprejetjem novega zakona o vrhovni revizijski instituciji Ukrajine, ki je začel veljati 9. avgusta 2015. Mandat vrhovne revizijske institucije je bil razširjen, da bi izpolnjeval pogoje, ki so jih postavili EU, Svetovna banka in drugi donatorji. Paradoksalno pa je, da zakon o vrhovni revizijski instituciji zahteva tudi zmanjšanje virov organizacije⁴⁷.

57

Kljub napredku, doseženem od leta 2014, ostaja več dolgoročnih vprašanj še vedno nerešenih: tveganje nazadovanja (na primer pri izjemah na področju javnega naročanja in pri proračunski preglednosti), pomanjkanje sredstev za protimonopolni odbor, tveganje povečanja zaostankov pri plačilih DDV in slabosti v pristopu do notranjega nadzora javnih financ.

Pomembni ukrepi za boj proti korupciji so bili sprejeti šele po majdanski revoluciji, še vedno pa je treba dodatno konsolidirati protikorupcijski okvir in pridobiti oprijemljive rezultate

58

Na *sliki 2* so navedeni glavni ukrepi, ki jih je v revidiranem obdobju uvedla EU, da bi pomagala Ukrajini vzpostaviti pravni in institucionalni protikorupcijski okvir.

47 Viri vrhovne revizijske institucije so bili ključno vprašanje, o katerem je Komisija januarja 2015 razpravljala z ukrajinskimi organi, preden je sprejela odločitev o izplačilu tretje tranše MFA I. Osnutek zakona o vrhovni revizijski instituciji je zahteval zmanjšanje virov organizacije, saj je bila v njem uvedena zgornja meja števila uslužbencev (največ 250). Pri pregledu izvajanja pogojevanja makrofinančne pomoči je v to posegla Komisija, nakar se je ta zgornja meja v končni različici zakona o vrhovni revizijski instituciji močno zvišala (v primerjavi s prvotnim osnutkom) na 386.

Slika 2

Glavni dogodki v zvezi z bojem proti korupciji v Ukrajini v obdobju 2006–2015

	Ukrepi EU	Zakonodajne odločitve in institucionalne spremembe	Pripombe
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> Pogojevanje za MFA II in III Pogodba o podpori za konsolidacijo države Svetovalna misija EU za reformo sektorja civilne varnosti (EUAM) Pomoč podporne skupine za Ukrajino ministrstvu za pravosodje Tekoči akcijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima 	<ul style="list-style-type: none"> Ustanovitev specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva. Zakoni za krepitev zakonodajnega okvira za odvzem premoženjske koristi (november 2015). Zakona o preprečevanju politične korupcije in ukrepanju proti njej ter o financiranju političnih strank (oktober 2015). Usklajevalno telo: nacionalni svet za protikorupcijsko politiko (oktober 2014). Protikorupcijski zakonodajni sveženj (oktober 2014), ki vzpostavlja: (1) protikorupcijsko strategijo za obdobje 2014–2017, (2) nacionalni urad Ukrajine za boj proti korupciji (NABU) in (3) nacionalno agencijo za preprečevanje korupcije. Kazenski zakon o korupciji (junij 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Vlada je devet mesecev blokirala zakon o preprečevanju korupcije. Izložki so v skladu s prednostnimi nalogami na področju boja proti korupciji iz pridružitvenega načrta iz leta 2015. Dolgoročni učinek bo odvisen od dejanskega izvrševanja zakonov.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Tekoči akcijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima 	<ul style="list-style-type: none"> Več zakonodajnih sprememb, npr. v zvezi s kaznivimi dejanji, povezanimi s korupcijo, in zaplembo premoženja, pridobljenega s korupcijo. 	<ul style="list-style-type: none"> Nekaj napredka pri usklajevanju boja proti korupciji z mednarodnimi standardi.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Aksijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima Program proračunske podpore za reformo javne uprave 	<ul style="list-style-type: none"> Protikorupcijski zakon, ki je bil sprejet aprila 2011 (delno je zamenjal protikorupcijski sveženj, ki je bil umaknjen decembra 2010). Program proračunske podpore za reformo javne uprave <i>ni bil izveden</i>, ker zahtevani zakon o javnih službah ni ustrezal osnovnim načelom EU. 	<ul style="list-style-type: none"> Protikorupcijski zakoni niso bili v celoti v skladu z mednarodnimi standardi. Sredstva iz programa proračunske podpore sproščena leta 2013.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Pogojevanje za MFA I Projekt podpore za reforme pravosodnega sektorja (komponenta 5 – Neodvisnost sodstva in komponenta 6 – Preprečevanje korupcije in boj proti njej) Program proračunske podpore za upravljanje meja 	<ul style="list-style-type: none"> Protikorupcijska strategija 2014–2017. Podpora pri vzpostavljanju nacionalnega urada Ukrajine za boj proti korupciji od leta 2014. Nezadovoljivi rezultati programa za upravljanje meja (<i>glede ravni korupcije na ministrstvu za prihodke in datatve ni bil dokazan napredek</i>). 	<p>Zamude pri izvajanju:</p> <ul style="list-style-type: none"> začetek MFA I leta 2014; projekt podpore za reforme pravosodnega sektorja se je začel leta 2013.
2009–2006	<ul style="list-style-type: none"> Projekt boja proti korupciji v okviru programa TACIS iz leta 2006 	<p>Izložki, povezani z:</p> <ul style="list-style-type: none"> oblikovanjem strateškega in institucionalnega protikorupcijskega okvira, krepitevijo zmogljivosti za preprečevanje korupcije, krepitevijo protikorupcijske zakonodaje. 	<ul style="list-style-type: none"> Malo učinka, ker je novi parlament decembra 2010 ukinil obstoječi protikorupcijski sveženj.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

59

Boj proti korupciji je bil del procesa dialoga med EU in Ukrajino (glej odstavke 35 do 37), vendar je bil pred letom 2010 pri programih pomoči redko upoštevan. Po oranžni revoluciji se je leta 2006 začel preveč ambiciozen⁴⁸ projekt boja proti korupciji v Ukrajini v okviru programa TACIS (tehnična pomoč za Skupnost neodvisnih držav in Gruzijo). Projekt je imel minimalen učinek, ker je ukrajinski parlament decembra 2010 iz političnih razlogov razveljavil prvi protikorupcijski sveženj zakonov, ki je bil sprejet leta 2009.⁴⁹

60

EU je od leta 2011 pospešila zakonodajne reforme tako, da je v akcijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima, ki je bil Ukrajini ponujen decembra 2010, zajela referenčna merila. Protikorupcijska zakonodaja, ki je bila sprejeta aprila 2011, in poznejše zakonodajne spremembe iz let 2012 in 2013 so bile pozitiven dosežek, saj so ukrajinske protikorupcijske zakone uskladile s priporočili Komisije in GRECO. Kljub znatnemu napredku v letu 2013 pa so bile za dokončanje protikorupcijskega okvira potrebne dodatne izboljšave.⁵⁰ Komisija je posebej opozorila na slabo kakovost ukrajinskega zakonodajnega procesa in na to, da pri reformah ni bilo celovitega strateškega pristopa.⁵¹ Protikorupcijski instituciji, ki sta obstajali do leta 2014, tj. nacionalni protikorupcijski odbor in zastopnik vlade za protikorupcijsko politiko, sta slabo delovali in nista mogli ustrezno izvajati svojega mandata.

61

Leta 2014 je ukrajinska vlada pri protikorupcijski zakonodaji začela tesno sodelovati s civilno družbo. V letih 2014 in 2015 so bili sprejeti pomembni zakoni. Zakonodajni in institucionalni napredek se je decembra 2015 nadaljeval.⁵² Napredek je bil dosežen tudi z ustanovitvijo novih institucij v letih 2014 in 2015, tj. nacionalnega urada Ukrajine za boj proti korupciji (NABU)⁵³, specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva za nadzor preiskav NABU, nacionalne agencije za preprečevanje korupcije in nacionalnega sveta za protikorupcijsko politiko.

62

Komisija in OECD sta menila, da je bila do leta 2015 dosežena velika usklajenost ukrajinskega protikorupcijskega okvira z mednarodnimi standardi in referenčnimi merili EU. Hkrati je bilo za uspešnost okvira še vedno treba doseči dodatne rezultate, vključno z:⁵⁴

- dodelitvijo ustreznih proračunskih sredstev, da se zagotovita dobro delovne protikorupcijskih institucij in izvajanje protikorupcijske strategije in s tem povezanega akcijskega načrta,

48 Na podlagi poročil o spremljanju.

49 OECD, *Anti-corruption reforms in Ukraine, Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan* (protikorupcijske reforme v Ukrajini, spremljanje istanbulskega protikorupcijskega akcijskega načrta), marec 2015, str. 17. V prvem protikorupcijskem svežnju zakonov so bili: (1) zakon o načelih za preprečevanje korupcije in ukrepanje proti njej, (2) zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, povezana s korupcijo, ter (3) zakon o spremembah nekaterih ukrajinskih zakonodajnih aktov v zvezi s kaznivimi dejanji, povezanimi s korupcijo.

50 COM(2013) 809 final z dne 15. novembra 2013, str. 11, Tretje poročilo o izvajanju akcijskega načrta o liberalizaciji vizumskega režima v Ukrajini.

51 Prav tam, str. 14.

52 SWD(2015) 705 final z dne 18. decembra 2015, str. 6, Šesto poročilo o izvajanju akcijskega načrta o liberalizaciji vizumskega režima v Ukrajini.

53 Nacionalni urad Ukrajine za boj proti korupciji je preiskovalna agencija, ki deluje na področju korupcije visokih javnih uradnikov in korupcije, pri kateri so bile izplačane visoke podkupnine, čeprav ni bil vpleten noben visok javni uradnik. Urad je formalno državni organ pregona, ki ni pod vladnim nadzorom.

54 Glej SWD(2015) 705 final in OECD, *Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan* (spremljanje istanbulskega protikorupcijskega akcijskega načrta), pregledi napredka, 7.–9. oktober 2015.

- dodatnimi izboljšavami pravnega okvira, da se zagotovita popolna neodvisnost in integriteta specializiranega protikorupcijskega urada javnega tožilstva,
- izboljšanjem pravnih določb v zvezi z nacionalnim uradom za odvzem premoženjske koristi in uradom za upravljanje premoženja,
- razjasnitvijo in usklajevanjem posebnih protikorupcijskih nalog institucij, kot sta varnostna služba Ukrajine in vrhovna revizijska institucija Ukrajine, ter
- uspešnim spremljanjem in usklajevanjem, ki ga izvaja nacionalni svet za protikorupcijsko politiko.

63

Poleg oblikovanja ustreznih struktur sta glavna izziva zagotavljanje dejanskega izvrševanja zakonov in neodvisnost pravosodja. Na koncu leta 2015 politična volja za boj proti korupciji, ki jo je razglašala pomajdanska vlada, še ni prinesla prepričljivega napredka pri preiskavah in sankcijah za primere korupcije na visoki ravni. Strokovnjaki opozarjajo, da je boj proti korupciji v Ukrajini zastal zaradi premajhne neodvisnosti institucij pregona od vlade in zaradi vpliva oligarhov na politične stranke.⁵⁵ Slab napredek Ukrajine pri boju proti korupciji na visoki ravni ogroža njen mednarodni sveženj pomoči.⁵⁶

55 Glej na primer *National Integrity System Assessment Ukraine 2015* (ocena nacionalnega sistema integritete za Ukrajino 2015), Transparency International, 2015, ki je nastala kot del projekta Ocena nacionalnega sistema integritete evropske vzhodne sosesčine, ki ga financira EU.

56 Glej npr. izjavo generalne direktorice Mednarodnega denarnega sklada Christine Lagarde, sporočilo za javnost št. 16/50, 10. februar 2016.

Del II – Uspešnost pomoči EU pri izboljševanju upravljanja v plinskem sektorju in pri zanesljivosti oskrbe EU s plinom preko Ukrajine

64

Preučili smo, ali sta bili v dialogu med EU in Ukrajino uspešno obravnavani vprašanja plina in energijske učinkovitosti, ali je bila pomoč EU za izboljšanje upravljanja v plinskem sektorju in zanesljivost oskrbe EU s plinom preko Ukrajine ustrezno zasnovana in spremljana ter ali je prinesla oprijemljive in trajnostne rezultate. Vidike upravljanja v plinskem sektorju smo ocenili glede na cilje EU v zvezi z razvojem konkurenčnega, preglednega in nediskriminatornega trga s plinom, ki se približuje pravilom in standardom EU.⁵⁷ To je zajemalo področja obveščanja in varstva potrošnikov, preglednosti cen, odgovornosti komunalnih podjetij, preglednega poročanja o trgu s plinom in spodbujanja energijske učinkovitosti. Glavna dokumentarna dokazila, ki smo jih uporabili za naše ugotovitve in o njih razpravljali z revidiranci, so bila skupna poročila EU in Ukrajine o izvajanju memoranduma o soglasju glede sodelovanja na področju energije, sklepi Sveta, poročila Evropskega parlamenta, strateški in programski dokumenti Komisije ter poročila Komisije o upravljanju. Uporabljena so bila tudi poročila zunanjih virov, kot so Mednarodna agencija za energijo, Oxford Institute for Energy Studies, Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad in organizacije civilne družbe.

Dialog med EU in Ukrajino sta do nedavnega ovirala nedosledna zavezanost reformi in pristop k njej

Dialog o plinskem sektorju je bil širok, a le delno uspešen

65

V memorandumu o soglasju glede sodelovanja na področju energije, ki sta ga leta 2005 podpisali EU in Ukrajina, so določeni časovni načrti in obravnavana glavna vprašanja na področju energije⁵⁸ v Ukrajini. Kot velik dosežek štejemo, da je Ukrajina februarja 2011 postala pogodbenica Pogodbe o ustanovitvi Energetske skupnosti⁵⁹. Še več, od leta 2014 si je prizadevala izpolnjevati svoje obveznosti v okviru Pogodbe, zlasti z izvajanjem tretjega zakonodajnega svežnja EU za energijo⁶⁰, ki je ključna prednostna naloga sodelovanja med EU in Ukrajino na področju energije.

- 57 Na podlagi poglavja I naslova V pridružitvenega sporazuma.
- 58 V plinskem sektorju vključno z reformami cen, kompenzacijami v okviru mrež socialne varnosti, energijsko učinkovitostjo, diverzifikacijo oskrbe in posodobitvijo infrastrukture.
- 59 Pogodba o ustanovitvi Energetske skupnosti je bila podpisana leta 2006. Pogodbenice so se v njej zavezale, da bodo liberalizirale svoje trge z energijo in izvajale ključne pravne akte EU na področju električne energije, plina, okolja in energije iz obnovljivih virov.
- 60 Zadnji krog zakonodaje EU o trgu z energijo, znan pod imenom tretji sveženj, je bil v EU sprejet leta 2009 zaradi izboljšanja delovanja notranjega trga z energijo in rešitve problemov.

66

Do leta 2014 je bil dialog na visoki ravni med EU in Ukrajino o sodelovanju na področju energije pri prestrukturiranju plinskega sektorja delno uspešen, ker ni bilo resnične zavezanosti ukrajinskih partnerjev. Veliko istih pomembnih vprašanj se je pojavilo v obdobju 2007 do 2015, pri posodabljanju sistema za prenos plina pa je bil dosežen le delen napredek. Prizadevanja Komisije, da bi se cene energije v Ukrajini približale ekonomsko upravičenim ravnam ali da bi se primanjkljaj družbe Naftogaz zmanjšal, so bila v obdobju 2007–2013 neuspešna. Toda Komisija se je v letih 2014 in 2015 kljub krizi med Ukrajino in Rusijo uspešno izogibala večjim motnjam v oskrbi EU s plinom (glej odstavek 68).

Dialog o plinskem sektorju je trpel, ker so se pogledi deležnikov v EU razlikovali, zavezanost ukrajinske vlade pa je bila omahljiva**67**

Pogledi o tem, čemu bi bilo treba pri zanesljivosti oskrbe EU s plinom preko Ukrajine nameniti prednost, in o potrebi po nujnem ukrepanju so se razlikovali med samimi državami članicami, pa tudi med državami članicami in Komisijo. Zato je bilo doseganje enotnega mnenja o tem, čemu dati prednost, kljub prizadevanjem Komisije še naprej izziv. EU je dala na visoki ravni zelo jasno vedeti, da je prenos plina skozi Ukrajino strateške narave. Hkrati pa ni bilo izrecno rečeno, kako bi lahko nestabilni gospodarski in finančni položaj države in plinske družbe Naftogaz v državni lasti, ki ga je še poslabševala sistemska korupcija v plinskem sektorju, vplival na zanesljivost Ukrajine kot tranzitne države za plin.

68

Prenos plina skozi Ukrajino je zelo pomemben za zanesljivost oskrbe srednje, južne in vzhodne Evrope, pomembne gospodarske, finančne in socialne posledice pa ima tudi za Ukrajino. Ko je leta 2014 Gazprom ustavil dobavo plina v Ukrajino in je bil ogrožen prenos plina skozi Ukrajino, je EU hitro reagirala in ponudila alternativne rešitve za dobavo plina v Ukrajino tako, da je za zagotovitev neprekinjenega prenosa plina skozi državo omogočila povratni tok plina in podprla nove povezave.

69

Vztrajno premalo stabilna energetska politika Ukrajine (razen vloge Ukrajine kot tranzitne države za plin) in spreminjanje politične volje Komisiji otežuje sprejetje doslednega pristopa za dialog med EU in Ukrajino o plinu v kompleksnem geopolitičnem okolju.

V zgodnji fazi so bili pogoji za pomoč EU splošni

70

Nekateri pogoji iz programa proračunske podpore Energija I iz leta 2007 niso bili dovolj natančni, da bi preprečili nasprotja z ukrajinskimi organi pri njihovi razlagi.⁶¹ Zaradi tega pomanjkanja natančnosti in samo treh različnih stopenj izpolnjevanja pogoja (0 – 50 – 100 %), ki jih je dovoljeval program, je morala biti Komisija pri svoji oceni včasih prilagodljiva.⁶² Poleg tega je bilo zaradi nujnih makroekonomskih in političnih ozirov veliko pogojev na področju energije, o katerih so se v okviru MFA I dogovorili Komisija in ukrajinski organi, ohlapno opredeljenih.⁶³

Za pomoč EU do leta 2014 ni bilo na voljo visokokakovostnih podatkov

71

Podatki, ki so pripravljani za uporabo in zanesljivi celo v težavnih razmerah, so bistveni za dobro utemeljeno odločanje na podlagi dokazov. Do leta 2014 je bila razpoložljivost takih podatkov problematična, npr.:

- podatkov o dnevem pretoku plina skozi Ukrajino,
- rednih podatkov o tranzitnih pristojbinah za plin, ki jih dejansko zbere Ukrajina,⁶⁴
- podatkov za izčrpen statistični povzetek o dejanskih povišanih tarif za plin in ogrevanje.

Leta 2014 je bilo ugotovljeno, da je bil dostop Komisije do podatkov o prenosu plina skozi Ukrajino delno izboljšan. Ukrajinski operater prenosnega sistema zemeljskega plina od leta 2015 objavlja informacije o dnevem pretoku plina na spletu.

72

Skupna letna poročila EU in Ukrajine o napredku pri izvajanju memoranduma o soglasju glede sodelovanja na področju energije so bila koristen forum za reden politični dialog o ključnih energetskih izzivih. Ugotovili pa smo, da so bila premalo kritična in da niso v celoti odražala stališča Komisije.

Učinek pomoči EU na plinski sektor je bil do leta 2014 skromen

73

Do začetka leta 2015 pomoč EU ni bila uspešna pri doseganju prelomnega napredka v ukrajinskem plinskem sektorju⁶⁵, toda od takrat so bili doseženi pomembni mejniki/napredek (glej tudi **sliko 3**).

61 Glej na primer pogoj, da se kvazifiskalni primanjkljaj v energetske sektorju ne sme povečati v primerjavi z letom 2006. Komisija in ukrajinski partnerji so si pogoj razlagali različno. Ena stran je predlagala stopnjo izpolnjevanja 0 %, druga pa 100 %.

62 Npr. za kazalnik 6 (dokončanje sporazumov o financiranju prednostnih infrastrukturnih projektov z mednarodnimi finančnimi institucijami), kazalnik 5.3 (predstavitev za prevzem v obratovanje linije za metrologijo plina v regionalnem metrološkem centru v Bojarki) in kazalnik 8 (zasnova in gradnja poskusne mednarodne merilne postaje za plin na vstopni točki v ukrajinski sistem za prenos plina).

63 Primeri so: močno povečati skupno stopnjo plačil, ki jih pobere Naftogaz, doseči znaten napredek pri izvajanju obveznosti Ukrajine v okviru Pogodbe o ustanovitvi Energetske skupnosti, doseči velik napredek pri doseganju usklajenosti z zahtevami pobude za preglednost v ekstraktivni industriji, na ciljno usmerjen način okrepiti mrežo socialne varnosti in močno razširiti uporabo plinomerov v posameznih gospodinjstvih.

64 Zbiranje pristojbin je mogoče izračunati, vendar le teoretično z uporabo uveljavljene formule na podlagi pogodb o prenosu plina.

65 V ponazoritev: s tem povezani pogoji EU za proračunsko podporo za energetske sektor (Energija I in Energijska učinkovitost) so bili izpolnjeni le delno, tj. 59-odstotno. Komisija in ukrajinski organi se v številnih primerih niso strinjali o dejanskih stopnjah izpolnjevanja.

Slika 3

Razvoj v zvezi z energetske in plinskim sektorjem v Ukrajini v obdobju 2007–2015

Področja/podpodročja		Razvoj v obdobju 2007–2013	Razvoj v obdobju 2014–2015	Pripombe
(a) Reforma plinskega sektorja	Zakon o plinu	<ul style="list-style-type: none"> Postopen, vendar ne prelomen napredek. Boljše vključevanje Ukrajine v trg EU z energijo je dobila zagon s pristopom Ukrajine k Pogodbi o ustanovitvi Energetske skupnosti. 	<ul style="list-style-type: none"> Sprejete obširnega akcijskega načrta za reformo plinskega sektorja (marec 2015) in ukrajinskega zakona o plinu (april 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> Leta 2015 je pri reformi plinskega sektorja prišlo do pozitivnega preobrata. Po sprejetju zakona o plinu aprila 2015 so se priprave za ločevanje lastništva družbe Naftogaz začele v skladu s tretjim energetske svežnjem EU.
	Cene plina in ogrevanja	<ul style="list-style-type: none"> Premajhna znižanja med letoma 2007 in 2013 (kljub zahtevam EU in Mednarodnega denarnega sklada). 	<ul style="list-style-type: none"> Cene komunalnih storitev so se močno povečale. 	<ul style="list-style-type: none"> Dodatno znatno povečanje cen plina aprila 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> Primanjkljaj družbe Naftogaz se ni zmanjšal. 	<ul style="list-style-type: none"> Primanjkljaj družbe Naftogaz se je v letu 2015 močno zmanjšal. 	<ul style="list-style-type: none"> Družba Naftogaz bi morala biti do leta 2017 brez primanjkljaja.
	Mreža socialne varnosti	<ul style="list-style-type: none"> Neuspešna prizadevanja za vzpostavitev zanesljivega sistema za nadomestilo najrevnejšim članom družbe za povečanja cen energije. 	<ul style="list-style-type: none"> Shema socialnih nadomestil je bila izboljšana, da bi odtehtala velik del povišanj cen energije v letu 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Zanesljivost sheme nadomestil se mora še pokazati.
Merjenje v celotni verigi dobave plina	<ul style="list-style-type: none"> Velik napredek pri namestitvi plinomerov in posamezna gospodinjstva. 	<ul style="list-style-type: none"> Z akcijskim načrtom za reformo plinskega sektorja iz leta 2015 se skuša izboljšati merjenje v celotni verigi dobave plina. 	<ul style="list-style-type: none"> Do aprila 2017 naj bi bili plinomeri nameščeni v vseh preostalih gospodinjstvih brez plinomera, merilniki porabe ogrevanja pa vsaj po eden na stavbo. 	
(b) Energijska učinkovitost		<ul style="list-style-type: none"> V ukrajinskem programu reform na področju energije temu (kljub prizadevanjem Komisije) ni namenjena prednost. 	<ul style="list-style-type: none"> Nekaj nedavnih razvojnih dosežkov (novi projekti EU in programi s podporo EU). 	<ul style="list-style-type: none"> Od leta 2015 so se prizadevanja na tem področju povečala.
(c) Posodabljanje tranzitnega sistema za plin		<ul style="list-style-type: none"> Pomoč EU ni privedla do posodobitve (ukrajinski partnerji niso izpolnjevali posojilnih pogojev). 	<ul style="list-style-type: none"> Prva dela za posodobitev plinovoda naj bi se začela leta 2016 (za financiranje delno jamči EU). 	<ul style="list-style-type: none"> Leta 2019 je družba Gazprom zagrozila, da bo ustavila prenos ukrajinskega plina skozi Ukrajino.
(d) Zanesljivost oskrbe s plinom preko Ukrajine		<ul style="list-style-type: none"> Krizne razmere v letih 2005–2006 in 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> Težave v obdobju 2014–2015, toda prenos in dobava zaradi prizadevanj EU nista bila ustavljena (zaradi novih povezav, povratnih tokov in mediacije z družbama Gazprom in Naftogaz). 	<ul style="list-style-type: none"> Drugi konkurenčni tranzitni projekti skušajo zaobiti Ukrajino. Izboljšanje upravljanja plinskega sektorja in boljše vključitev v trg EU z energijo.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

- (a) Reforma plinskega sektorja: kljub prizadevanjem EU je bil napredek med letoma 2007 in 2013 počasen, toda zaradi izpolnjevanja pogojev za pomoč, ki so jih določili EU in njeni partnerji, se je od leta 2014 reforma plinskega sektorja znova začela izvajati (glej **okvir 5**).

Okvir 5

Razvoj v plinskem sektorju od leta 2014

- Sprejeta sta bila celovit akcijski načrt za reformo plinskega sektorja, v katerem so bili določeni posamezni časovno opredeljeni ukrepi, in nov zakon o plinu.
- Po premajhnih prizadevanjih v težavnem obdobju gospodarske krize in povečanju cen ruskega plina so se v začetku leta 2015 tarife za plin za gospodinjstva povečale približno za 300–600 %, za daljinsko ogrevanje pa za približno 70 %. Povišanja naj bi se nadaljevala do leta 2017, ko naj bi cene dosegle tržno pariteto. Primanjkljaj družbe Naftogaz se je leta 2015 močno zmanjšal in naj bi bil do leta 2017 odpravljen⁶⁶.
- Leta 2015 je bila obstoječa shema socialnih nadomestil razširjena, da bi se dosegla izravnava velikih povišanj cen energije, ki so prizadela najrevnejše člane družbe. Kljub temu pa je potreben dodaten postopen napredek (ali reforma), da bo mogoče reševati problem povečanj cen v prihodnosti in oblikovati uspešnejše pobude za energijsko učinkovitost.
- Z akcijskim načrtom za reformo plinskega sektorja iz leta 2015 se skuša izboljšati merjenje v celotni verigi dobave plina.

66 Cilj Mednarodnega denarnega sklada.

- (b) Energijska učinkovitost: ukrajinski organi v svojem programu reform na področju energije niso dajali prednosti energijski učinkovitosti, čeprav je imela pomembno mesto v memorandumu o soglasju glede sodelovanja na področju energije med EU in Ukrajino iz leta 2005. Od leta 2015 so ukrajinski organi energijski učinkovitosti namenjali več pozornosti.
- (c) Posodobljanje sistema za prenos plina: od leta 2006 je Komisija s posojili mednarodnih finančnih institucij skušala pridobiti finančna sredstva za posodobitev sistema za prenos plina. Leta 2012 je financirala pripravljalno študijo, katere zaključek je bil, da bi posodobitev stala 2,5–5,3 milijarde EUR (odvisno od scenarija za pretok plina). EIB in EBRD sta lahko prvi pogodbi o posojilih mednarodnih finančnih institucij z družbo Ukrtransgaz⁶⁷ – vsaka za 150 milijonov EUR⁶⁸ – podpisali šele decembra 2014, ko je bilo ocenjeno, da je Ukrajina dosegla dovolj napredka pri izpolnjevanju nekaterih ključnih pogojev, dogovorjenih v skupni izjavi iz leta 2009. Gradnja se bo začela v letu 2016 in naj bi se po pričakovanih končala leta 2018 v okviru prve faze velikega projekta za posodobitev tranzitnega plinovoda Urengoj-Pomary-Užgorod.

67 Hčerinska družba družbe Naftogaz, ki se ukvarja s prenosom in skladiščenjem plina.

68 Za posojilo EIB je bilo dano polno jamstvo EU.

(d) Zanesljivost oskrbe s plinom preko Ukrajine:

- (i) v revidiranem obdobju je zanesljivost oskrbe EU s plinom preko Ukrajine še vedno ogrožala politična, upravna in gospodarska nestabilnost v državi. Ta je še zaostрила krizne razmere v letih 2005–2006 in 2009, težave pa so obstajale tudi v obdobju 2014/2015. Poleg tega ni gotovo, ali bo prenos plina v države EU še naprej potekal čez ukrajinsko ozemlje, saj družba Gazprom grozi, da bo leta 2019 ob izteku pogodbe med družbama Gazprom in Naftogaz prenehala s prenosom ruskega plina preko Ukrajine. Poleg tega so si alternativni projekti za prenos plina (npr. Severni tok II, Turški tok, Južni tok) prizadevali ali si prizadevajo obiti državo. Toda cilj EU je, da se prenos plina skozi Ukrajino nadaljuje;
- (ii) nedavna prizadevanja Komisije za ohranitev prenosa plina skozi Ukrajino v letih 2014 in 2015 so bila uspešna, saj je bila zanesljivost oskrbe s plinom v EU in Ukrajini močno okrepljena z novimi povezavami in povratnimi tokovi ter mediacijo med družbama Naftogaz in Gazprom v pogajanjih za tako imenovani zimski sveženj za leto 2014/2015. Ukrajinska skladišča plina, ki so nenadomestljiva za zanesljivost oskrbe s plinom na vzhodu EU, so bila v okviru zimskega sveženja za leto 2015/2016 ponovno napolnjena z lastnimi viri družbe Naftogaz in posojili mednarodnih finančnih institucij⁶⁹;
- (iii) reforma plinskega sektorja naj bi po pričakovanjih izboljšala upravljanje plinskega sektorja v Ukrajini, s čimer bi se pri zanesljivosti prenosa plina skozi Ukrajino zmanjšal element tveganja pri upravljanju. Za Komisijo je bil uspeh tudi pristop Ukrajine k Pogodbi o ustanovitvi Energetske skupnosti leta 2011, s čimer naj bi se država bolj vključila v trg EU z energijo, kar bi pripomoglo k dolgoročni stabilizaciji plinskega sektorja v Ukrajini.

⁶⁹ 300 milijonov USD, ki jih je zagotovila EBRD in so zavarovani z ukrajinskim državnim jamstvom, sledilo pa naj bi jim posojilo Svetovne banke v višini do 520 milijonov USD, za katerega jamči EIB in torej posledično EU.

74

Na podlagi svojega revizijskega dela smo prišli do zaključka, da je bila pomoč EU Ukrajini pri podpiranju preobrazbe Ukrajine v državo z dobrim upravljanjem na področjih upravljanja javnih financ, boja proti korupciji in delovanja plinskega sektorja v glavnem delno uspešna.

Uspešnost pomoči EU Ukrajini pri izboljševanju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji

75

Pomoč EU Ukrajini je bila pri izboljševanju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji delno uspešna.

76

Upravljanje javnih financ je imelo v večini revidiranega obdobja v dialogu med EU in Ukrajino le skromno vlogo, toda od leta 2011 je EU postala zahtevnejša glede reform upravljanja javnih financ in je Ukrajini pomagala razviti njeno strategijo reform upravljanja javnih financ in akcijski načrt iz leta 2013 (glej odstavke 31 do 34). Upravljanje javnih financ je bilo redno del dialoga med EU in Ukrajino. Dialog je bil okrepljen z akcijskim načrtom za liberalizacijo vizumskega režima iz leta 2011, dodatno pa ga je pospešilo izboljšano sodelovanje po majdanskih dogodkih (glej odstavke 35 do 37).

Priporočilo 1 – V procesu dialoga z Ukrajino je treba dajati več poudarka upravljanju javnih financ

Za ohranitev zagona pri reformi upravljanja javnih financ, do katerega je prišlo s sprejetjem strategije za področje upravljanja javnih financ leta 2013, bi morali Komisija in ESZD konsolidirati dialog o politikah v zvezi z vprašanji, povezanimi z upravljanjem javnih financ. Komisija bi morala tudi raziskati možnost uvedbe posebnega programa, da bi zagotovila čim prejšnjo uspešno izvedbo reforme upravljanja javnih financ.

Zaključki in priporočila

77

Zasnova pomoči EU je bila delno uspešna pri prispevanju k izboljšavam v upravljanju javnih financ in boju proti korupciji. Komisija je vključila potrebo po krepitvi upravljanja javnih financ in boja proti korupciji v zasnovo programov proračunske podpore in makrofinančne pomoči za Ukrajino, čeprav so včasih obstajale pomanjkljivosti pri načinu določanja pogojev ali ocenjevanju upoštevanja metode (glej odstavke 38 do 40). Večina programov proračunske podpore v Ukrajini je bila zasnovana tako, da je bil velik delež dodeljenega zneska izplačan na začetku programa, takoj ko so bili izpolnjeni splošni pogoji. Ta pristop lahko zmanjša spodbudo za izvajanje reform, od katerih so odvisna poznejša manjša plačila. Za reševanje kritičnih razmer v Ukrajini v letu 2014 se je Komisija osredotočila na hitro izplačevanje pomoči (glej odstavke 41 do 44).

Priporočilo 2 – Izboljšati je treba zasnovo pogojev za finančno pomoč in njeno izplačevanje

Komisija bi morala graditi na izkušnjah, pridobljenih v Ukrajini, da bi izboljšala način zasnove pomoči v prihodnosti:

- (a) pri posojilnih pogojih za proračunsko podporo in makrofinančno pomoč bi morali biti vsi izbrani kazalniki jasno opredeljeni, da v procesu ocenjevanja ne bi prihajalo do sporov;
- (b) pogoji za posojila in nepovratna sredstva v prihodnosti bi se morali vzajemno dopolnjevati in krepiti;
- (c) pri pogajanju o pogojih in njihovem določanju bi morala Komisija tesno sodelovati z drugimi donatorji, zlasti z mednarodnimi finančnimi institucijami, da bi povečala spodbude za reformo;
- (d) v okviru programov bi si bilo treba prizadevati za razumno ravnovesje med vidiki političnega vpliva in potrebo po hitrem izplačevanju pomoči. Pri proračunski podpori bi morali biti zneski spremenljivih obrokov, ki so povezani s pogoji za področji upravljanja javnih financ in boja proti korupciji, dovolj visoki, da bi zagotovili izpolnjevanje pogojev.

78

Spremljanje načina izvajanja pomoči EU je bilo v veliki meri uspešno in se je v revidiranem obdobju izboljšalo. EU in mednarodne organizacije redno ocenjujejo stanje na področjih upravljanja javnih financ in boja proti korupciji v Ukrajini, Komisija pa je od leta 2012 okrepila svoj okvir za spremljanje proračunske podpore. Ni pa sistematičnega pristopa k vrednotenju programov proračunske podpore (glej odstavke 45 do 48). Začasne ureditve plačil proračunske podpore so v obdobju 2011–2013 pospešile napredek pri prednostnih nalogah na področju upravljanja javnih financ (glej odstavek 49).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 3 – Okrepiti je treba spremljanje načina izvajanja pomoči EU

Za poglobitev in pospešitev reform na področju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji bi morala Komisija na nekaterih področjih okrepiti svoje spremljanje in dati večji poudarek odgovornosti upravičencev:

- (a) pristop Komisije k vrednotenju programov proračunske podpore, ki se izvajajo v Ukrajini, bi bilo treba racionalizirati;
- (b) Komisija bi morala glede na rezultate, pridobljene z začasno ustavitvijo plačil, in kadar je to ustrezno upravičeno s pomanjkanjem zadovoljivega napredka pri reformah, uporabljati začasne ustavitve plačil proračunske podpore.

79

Pomoč EU je bila delno uspešna pri doseganju oprijemljivih in trajnostnih rezultatov na področjih upravljanja javnih financ in boja proti korupciji. Omejena zavezanost ukrajinske vlade procesu reform se je do leta 2014 kazala v nepopolnem ali zapoznelem doseganju pričakovanih rezultatov (glej odstavke 50 do 51). Kljub novemu zagonu za reforme od leta 2014 za zdaj doseženi rezultati ostajajo nestabilni. Komisija je v okviru programov makrofinančne pomoči na podlagi proste presoje prišla do zaključka, da je bila kljub nekaj pomanjkljivostim pri izvajanju večina pogojev za področje upravljanja javnih financ v glavnem izpolnjena (glej odstavek 52). Pri upravljanju javnih financ in boju proti korupciji so bili doseženi rezultati večinoma v obliki zakonodajnih in institucionalnih sprememb (glej odstavke 53 do 63). Rezultati uspešnega izvajanja politike na področju boja proti korupciji se morajo še pokazati.

Priporočilo 4 – Več poudarka bi bilo treba dajati uspešnemu izvajanju in trajnosti reform

Poleg tega da se Komisija zavzema za zakonodajne spremembe, bi morala v sodelovanju z organizacijami civilne družbe kot pogoj za nadaljnjo pomoč EU določiti uspešno izvajanje ključnih reform na področju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji. To velja predvsem za strategijo reform upravljanja javnih financ in akcijski načrt ter za finančno vzdržnost operativnih nepristranskih teles, ki se borijo proti korupciji. Strogo bi bilo treba ocenjevati, ali se pogoji za izplačilo izpolnjujejo.

Uspešnost pomoči EU pri izboljševanju upravljanja v plinskem sektorju in pri zanesljivosti oskrbe EU s plinom preko Ukrajine

80

Pomoč EU Ukrajini je bila pri izboljševanju upravljanja v plinskem sektorju in zanesljivosti oskrbe EU s plinom preko Ukrajine v glavnem delno uspešna.

81

Na dialog med EU in Ukrajino o vprašanjih na področju energije so vplivali zavezanost Ukrajine, ki je bila do pred nedavnim spremenljiva, in različni pogledi deležnikov v EU v zvezi z zanesljivostjo oskrbe EU s plinom preko Ukrajine. Ista pomembna vprašanja so se pojavila v obdobju 2007–2015 (glej odstavke 65 do 69).

82

V zgodnji fazi je zasnova pregledane pomoči EU za plinski sektor in zanesljivost oskrbe EU s plinom preko Ukrajine zajemala nekatere pogoje, ki so bili ohlapni in jih je bilo težko oceniti (glej odstavek 70).

83

Za spremljanje izvajanja pomoči EU je do leta 2014 primanjkovalo visokokakovostnih podatkov, skupno poročanje EU in Ukrajine pa ni zagotovilo pregleda nad celotnim ozadjem težav v plinskem sektorju (glej odstavek 71 in 72).

84

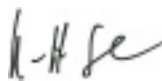
Pomoč EU je imela do konca leta 2014 skromen učinek na delovanje plinskega sektorja v Ukrajini, njeni rezultati v zvezi z zanesljivostjo oskrbe EU s plinom preko Ukrajine pa so bili mešani. Od leta 2014 so bili doseženi pomembni mejniki (glej odstavek 73).

Priporočilo 5 – Uvesti je treba ukrepe za večjo uspešnost pomoči EU Ukrajini v plinskem sektorju

Komisija bi morala brez odlašanja sprejeti ukrepe za izboljšanje spremljanja strateškega sodelovanja EU v plinskem sektorju in za njegovo večjo uspešnost. Več poudarka bi bilo treba dati zlasti zbiranju podatkov, njihovemu preverjanju in analizi. Komisija bi morala tudi v težavnih razmerah sistematično zbirati točnejše in preverljive informacije. To je bistveno za dobro utemeljeno sprejemanje odločitev na podlagi dokazov.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 8. novembra 2016.

Za Evropsko računsko sodišče



Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Preučeni programi

Tabela 1 – Ukrajina: programi proračunske podpore, 2007–2015

	Dodeljena sredstva	Izplačila
	<i>(v milijonih EUR)</i>	
Programi sektorske proračunske podpore¹ (kratica, leto sklepa)	588	259
Podpora izvajanju energetske politike Ukrajine (Energija I, 2007)	87	73
Podpora izvajanju ukrajinske strategije na področju energijske učinkovitosti in obnovljivih virov energije (Energijska učinkovitost, 2008)	70	52
Spodbujanje medsebojne trgovine z odstranjevanjem tehničnih ovir za trgovino med Ukrajino in EU (Trgovina, 2008)	45	29
Podpora izvajanju okoljske strategije v Ukrajini (Okolje, 2009)	35	24
Podpora izvajanju prometne strategije Ukrajine (Promet, 2009)	65	27
Podpora politike sektorja upravljanja meja v Ukrajini (Upravljanje meja, 2010)	66	49
Nadaljnja podpora izvajanju energetske politike Ukrajine (Energija II, 2012)	45	5
Program podpore sektorski politiki – podpora za ukrajinsko regionalno politiko (Regionalni razvoj, 2013)	55	0
Reforma ukrajinskega upravnega pravnega okvira in javnih služb (2011)	70	odpovedan
Proračunska podpora za regionalno razvojno politiko Ukrajine (2012)	50	odpovedan
Pogodba o podpori za konsolidacijo države²	355	250

1 Znesek zajema komponento dopolnilne podpore (tehnična pomoč, revidiranje, pregledi programov in vrednotenja).

2 Od 355 milijonov EUR v okviru pogodbe o podpori za konsolidacijo države je 232 milijonov EUR predstavljalo nova sredstva, 123 milijonov EUR pa je bilo črpanih iz dodelitev letnega akcijskega programa (tj. iz dveh novih programov za podporo sektorskim politikam za odstranitev ovir za trgovanje in za izvajanje okoljske strategije v Ukrajini (po 55 milijonov EUR), 13 milijonov EUR pa iz povečanja proračuna, ki je bilo prvotno namenjeno okoljskemu sektorju).

Vir: CRIS na dan 31. 12. 2015.

Tabela 2 – Ukrajina: pregled makrofinančne pomoči EU v obdobju 2007–2015

Leto sklepa	Kratika, uporabljena pri reviziji	Dodeljena sredstva	Izplačila
		<i>(v milijonih EUR)</i>	
2002	MFA I	110	610
2010		500	
2014	MFA II	1 000	1 000
2015	MFA III	1 800	600
Skupaj		3 410	2 210

Vir: GD za gospodarske in finančne zadeve, stanje dne 31. 12. 2015,

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

Tabela 3 – Ukrajina: projekti, preučeni v obdobju 2007–2015

Naziv (leto pogodbe)	Dodeljena sredstva	Izplačila
	(v milijonih EUR)	
Upravljanje javnih financ		
Tesno medinstitucionalno sodelovanje – Krepitev izvrševanja konkurenčnega prava in politik v Ukrajini (2007)	1	0,9
Tesno medinstitucionalno sodelovanje – Pomoč državni revizijski službi (KRU) Ukrajine pri izvajanju novega sistema notranjega nadzora javnih financ (2007)	1,1	1,1
Harmonizacija sistemov konkurence in javnega naročanja v Ukrajini s standardi EU (2008)	4,4	4,4
Krepitev potenciala nacionalne banke Ukrajine s približevanjem standardom EU za centralne banke (2009)	1,1	0,6
Podpora ukrajinskemu ministrstvu za finance na področjih upravljanja javnega dolga in proračunskega napovedovanja (2010)	1,7	1,5
Priprava projektnega predloga za projekt tesnega medinstitucionalnega sodelovanja o nadzoru nebančnih finančnih institucij na podlagi tveganj (2011)	0,1	0,1
Dobava opreme IT za integracijo regionalne mreže ukrajinskega protimonopolnega odbora v podporo projektu Harmonizacija sistemov konkurence in javnega naročanja v Ukrajini s standardi EU v okviru akcijskega načrta EU-Ukrajina(2010)	0,2	0,2
Podaljšanje pogodbe 147-509 Harmonizacija sistemov konkurence in javnega naročanja v Ukrajini s standardi EU (2011)	1,1	1,1
Razvoj treh projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja na področju upravljanja javnih financ v Ukrajini (2013)	0,1	0,1
Harmonizacija ukrajinskega sistema javnega naročanja s standardi EU (2013)	4	2,7
Koliko stane država: spodbujanje javnega nadzora nad procesom v zvezi z državnim proračunom (2013)	0,3	0,2
Civilna družba in mediji za pregledne lokalne proračune (2013)	0,3	0,1
Uvedba in izvajanje sistema odprtega proračuna za nadzor porabe javnih sredstev (2013)	0,3	0,2
Neodvisno spremljanje pretoka virov in finančnih sredstev iz razvoja konvencionalnih in nekonvencionalnih ogljikovodikov v Ukrajini v okviru sporazuma o delitvi proizvodnje (2013)	0,2	0,2
Skupaj za makrofinančno pomoč	15,9	13,4
Boj proti korupciji		
Podpora za dobro upravljanje: projekt boja proti korupciji v Ukrajini (2006)	1,5	1,4
Projekt podpore reformam pravosodja v Ukrajini (2013)	8,6	2,4
Skupaj za boj proti korupciji	10,1	3,8

Vir: CRIS na dan 31. 12. 2015.

Odgovori Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje

48

Povzetek

III

Dramatični dogodki v Ukrajini konec februarja 2014, in sicer strmoglavljenje nekdanjega ukrajinskega predsednika Janukoviča 28. februarja 2014 in nezakonita ruska priključitev Krima v naslednjih dneh, so zahtevali odločen in hiter odziv, ki bi v največji možni meri ublažil posledice resnih in nepričakovanih razmer.

Čeprav to Komisiji ni zagotovilo dovolj časa, da bi razvila vnaprej določeno dolgoročno strategijo pred objavo pomembnega paketa pomoči Ukrajini marca 2014, se je dolgoročnejsše načrtovanje začelo takoj po dogodkih; od takrat potekajo obsežne strateške razprave, tudi v sodelovanju z mednarodnimi partnerji.

V

Komisija meni, da so bile kljub delni uspešnosti pomoči EU sprožene pomembne strukturne reforme na skoraj vseh področjih, opisanih v odstavku IV, ali pa so bile podprte iz programov EU.

VI

Komisija se je morala pogajati o makrofinančni pomoči in pogojevanju proračunske podpore ter ju oceniti v izjemnih političnih, gospodarskih in finančnih razmerah v Ukrajini.

Večina programov proračunske podpore vključuje fiksni element tranše, ki je izplačan na začetku programa, če so izpolnjeni standardni splošni pogoji za dejavnosti proračunske podpore.

VII

Sodelovanje z Ukrajino v energetske sektorju je v zadnjih 10 letih temeljilo na memorandumu o soglasju iz leta 2005 glede sodelovanja na področju energetike ter se je osredotočalo na zagotavljanje varnosti oskrbe Evrope s plinom prek ukrajinskega plinovodnega sistema in uvedbo obsežnih reform v energetske sektorju. To je tudi glavni cilj skupne izjave o posodobitvi ukrajinskega plinskega tranzitnega sistema iz marca 2009. Plinska kriza leta 2009 je še povečala pomen in časovno ustreznost te pobude, čeprav je bilo njeno izvajanje težavno zaradi zapletenih političnih razmer v državi in stalnih geopolitičnih napetosti.

Napredek je EIB in EBRD omogočil podpis prvega sklopa posojil za posodobitev plinskega tranzitnega sistema v decembru 2014. Prizadevanja za izboljšanje upravljanja plinskega sektorja v Ukrajini in splošne varnosti oskrbe z energijo je do leta 2014 ovirala odvisnost Ukrajine od ruske oskrbe z energijo. Od takrat je znaten napredek na področju plinskih tržnih reform v Ukrajini splošno priznan.

Od marca 2015 se izvaja obširen načrt za reformo plinskega sektorja. Poleg novega zakona o plinu je vlada julija 2016 sprejela načrt za ločitev Naftogaza od operaterja prenosnega sistema, ki naj bi se izvedla do leta 2017.

Komisija si bo skupaj s Sekretariatom Energetske skupnosti in z drugimi partnerji še naprej prizadevala za dokončanje reform plinskega sektorja, izboljšanje preglednosti in za zagotovitev vseh konkurenčnih pogojev, vključno z omogočanjem pristopa novih udeležencev na trg ter izboljšanjem varnosti oskrbe s plinom in zanesljivosti ukrajinskega tranzitnega sistema.

Uvod

04

Od sredine leta 2015 se v gospodarstvu v Ukrajini kažejo znaki gospodarske stabilizacije po zelo resni recesiji, ki je bila zlasti posledica izgube zaupanja in poškodovanja proizvodne zmogljivosti, kar je povezano z oboroženim konfliktom na Vzhodu. Stabilizacija je posledica kombinacije dejavnikov, kot sta močan odziv makroekonomske politike, ki je bil uporabljen za obravnavanje dolgoročnih neravnovesij, ter obsežna mednarodna finančna in tehnična podpora, ki je bila ključna za obvladovanje krize zaupanja.

Po zmanjšanju za 6,6 % v letu 2014 in 9,9 % v letu 2015 se v letu 2016 pričakuje ponovno gospodarsko rast (ocenjena na 1–2 %), ki temelji na postopnem izboljšanju zaupanja potrošnikov in vlagateljev. BDP se je v prvem četrtletju leta 2016 realno povečal za 0,1 %, v drugem četrtletju pa za 1,3 %.

08

Zaradi razmer v Ukrajini je bila od leta 2014 zagotovljena pomoč ENI v obliki letnih „posebnih ukrepov“. Priprave za vrnitev k običajnemu večletnemu načrtovanju v obliki enotnega okvira podpore z začetkom leta 2018 so se že začele.

13

Komisija se strinja, da se je zavezanost ukrajinskih oblasti reformam od leta 2014 močno izboljšala. Zlasti trenutna ukrajinska uprava kaže močno zavezanost reformi javne uprave (Public Administration Reform – PAR).

Komisija gradi na tem in spodbuja zagon reforme. Delo za oblikovanje pomembnega programa pomoči EU na tem področju za podporo in ohranjanje zavezanosti reformam je v teku. Tretji program makrofinančne pomoči vsebuje tudi pomembne obveznosti za reformo javne uprave, ki zadevajo zakonodajo in izvajanje.

15

Makrofinančna pomoč ne podvaja pogojev Mednarodnega denarnega sklada, ampak jih dopolnjuje. Makrofinančno pomoč je mogoče izplačati le, če je dopolnilni program MDS na dobri poti in se revizije MDS še naprej izvajajo. To pomeni, da mora upravičenec še naprej izpolnjevati pogoje MDS, da je upravičen do izplačil makrofinančne pomoči.

Okvir 1 – Začetek kampanje ukrajinskih organov proti oligarhiji

Komisija meni, da sta vloga in pomen agencije za modernizacijo precejšnji in da ne obstaja nevarnost zamenjave z uradno pomočjo EU Ukrajini.

17

Dramatični dogodki v Ukrajini konec februarja 2014, in sicer strmoglavljenje nekdanjega ukrajinskega predsednika Janukoviča 28. februarja 2014 in nezakonita ruska priključitev Krima v naslednjih dneh, so zahtevali odločen in hiter odziv, ki bi v največji možni meri ublažil posledice resnih in nepričakovanih razmer.

Čeprav to Komisiji ni zagotovilo dovolj časa, da bi razvila vnaprej določeno dolgoročno strategijo pred objavo pomembnega paketa pomoči Ukrajini marca 2014, se je dolgoročneje načrtovanje začelo takoj po dogodkih; od takrat potekajo obsežne strateške razprave, tudi v sodelovanju z mednarodnimi partnerji.

Poleg tega so bili po napovedi svežnja podpore, ki je imela velik politični pomen, skrbno zasnovani posebni podporni programi EU, tako da upoštevajo in dokumentirajo finančna tveganja in dejavnosti drugih donatorjev.

18

Cilj finančnega paketa iz marca 2014 je bil poslati odločno politično podporo ter hkrati zagotoviti kratkoročno proračunsko in fiskalno podporo ter podporo za dolgoročneje naložbe in svetovalno podporo. Finančni paket je torej naslovil kratko- in srednje- do dolgoročne potrebe; zadnje so predmet trajne zavezanosti reformam ukrajinskih oblasti.

Omeniti je treba, da je bilo samo 1,61 milijarde EUR makrofinančne pomoči del finančnega paketa iz marca 2014 (skupna količina makrofinančne pomoči I in makrofinančne pomoči II). Predlog za tretji ukrep makrofinančne pomoči za Ukrajino (v višini 1,8 milijarde EUR) je Komisija sprejela januarja 2015, tj. poleg paketa iz marca 2014 ter na podlagi celovite presoje do takrat dodeljene pomoči in njenega vpliva na gospodarsko pa tudi finančno stabilnost v Ukrajini od začetka krize ter glede na slabšanje finančnega položaja v Ukrajini v začetku leta 2015.

20

Ponovna vzpostavitev večletnega načrtovanja v obliki enotnega okvira podpore je predvidena od leta 2018. Pripravljalno delo se je že začelo.

21

Pojavilo se je sicer nekaj začetnih izzivov glede usklajevanja, vendar se zdaj dejavnosti delegacije EU v Kijevu, podporne skupine Komisije za Ukrajino in svetovalne misije EU tesno usklajujejo in v celoti dopolnjujejo. To se na primer kaže v skupnem oblikovanju novega protikorupcijskega podpornega programa, ki je bil sprejet v letošnjem letu (junij 2016).

22

Ta pobuda se ne nadaljuje. Komisija Ukrajino še naprej podpira v boju proti korupciji in goljufijam v okviru drugih pobud, med drugim na primer s podporo novih ukrajinskih protikorupcijskih organov prek protikorupcijskega programa, navedenega v odgovoru na odstavek 21, in s podporo reforme sodstva.

24

Usklajevanje donatorjev s strani ukrajinske vlade je bilo razmeroma šibko, in sicer v velikem delu revidiranega obdobja. Vendar zdajšnja ukrajinska vlada sprejema ukrepe za reševanje in izboljšanje položaja, ki že kažejo pozitivne učinke.

25

Komisija vse od začetka deluje usklajeno z večdonatorskim skladom EBRD in je zdaj sprejela tudi sklep (julij 2016) o prispevanju v sklad.

Opažanja

34

EU je bila zelo dejavna pri podpiranju razvoja strategije upravljanja javnih financ v letih 2012 in 2013, kar je imelo za posledico sprejetje kakovostnega dokumenta pred vrhom v Vilni. Trenutno potekata – spet s pomočjo strokovnjakov EU in programa OECD SIGMA – posodobitev in nadaljnje izboljšanje strategije za upravljanje javnih financ.

38

Pogoji za upravljanje javnih financ in boj proti korupciji so v središču številnih evropskih programov podpore, npr. pogodbe o podpori za konsolidacijo držav. Komisija bo še naprej izboljševala način in merila, ki se uporabljajo za oceno napredka pri upravljanju javnih financ.

40

Komisija meni, da je glede na izjemne politične in finančne okoliščine v Ukrajini ustrezno uporabila svojo prosto presojo.

Okvir 2 – Prožnost pri določanju pogojev za makrofinančno pomoč in ocenjevanju njihovega izpolnjevanja

Memorandum o soglasju za makrofinančno pomoč I je bil v veliki meri izpogajan v obdobju 2010–2012 z ukrajinsko vlado, ki je bila veliko manj naklonjena reformam, ukrajinski parlament pa ga je ratificiral šele leta 2014. Kljub težavnim pogajanjem je Komisiji še vedno uspelo v memorandumu o soglasju uvesti nekatere splošne pogoje, povezane z upravljanjem javnih financ.

Pristop, ki znotraj enega pogoja predvideva več kot en rezultat, omogoča določanje širšega cilja za določeno področje reform, da bi zagotovil strateško usmeritev, hkrati pa še vedno zagotavljal pričakovano jasnost in specifičnost glede političnih ukrepov.

Skupni odgovor na odstavka 41 in 42

Komisija meni, da je delež preddobave fiksne tranše sektorske proračunske podpore ostal znotraj meja, ki jih priporočajo smernice proračunske podpore, in da je bil upravičen zaradi razmer v Ukrajini.

43

Komisija meni, da je bila Ukrajina v letu 2014 na robu finančnega in političnega propada. Skupaj z MDS in drugimi mednarodnimi donatorji se je EU hitro odzvala na finančno krizo v Ukrajini, zlasti leta 2014 in v prvi polovici leta 2015. Glede na resnost gospodarske krize v Ukrajini in velikost države (daleč največja vzhodna soseda EU) je bilo nujno zagotoviti velike količine makrofinančne pomoči.

46

Izplačila proračunske podpore se od leta 2010 dejansko izdajajo na podlagi celovite ocene upravljanja javnih financ, ki upošteva ves ustrezen analitični material, vključno z ocenami PEFA.

48

Komisija meni, da je vrednotenje dejavnosti proračunske podpore v Ukrajini iz leta 2014 zagotovilo celovit in primerjalni pregled ter oceno.

51

Komisija se zaveda tega problema, ki je bil poudarjen tudi pri vrednotenju proračunske podpore, in ministrstvu za finance svetuje, da poišče boljše načine za usmerjanje sredstev EU.

52

Komisija meni, da njena ocena „v veliki meri izpolnjeno“ pomeni, da je bil cilj reforme zadevnega pogoja dosežen v takem obsegu, da ne bi bilo upravičeno zavlačevati izplačila povezane makrofinančne pomoči, čeprav vsi vidiki makrofinančne pomoči niso bili izvedeni.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 67 do 69

Komisija je v revidiranem obdobju ohranila usklajeno politiko glede strateške vloge ukrajinskega plinskega tranzitnega sistema in z njim povezane potrebe po temeljnih reformah v plinskem sektorju.

Države članice so na splošno podprle prizadevanja Komisije. Vendar pa Komisija priznava, da prednostne naloge nekaterih držav članic glede sodelovanja v plinskem sektorju niso bile vedno popolnoma skladne s prednostnimi nalogami Komisije.

Po krizi v letih 2006 in 2009 je Komisija izvedla notranjo oceno tveganja in izkušnje, pridobljene ob prekinitvi dobave plina, poskusila oceniti v delovnem dokumentu služb Komisije (Delovni dokument služb Komisije SEC(2009) 977, priložen COM(2009) 363).

Komisija meni, da so bile prekinitve tranzita plina v letih 2006 in 2009 neposredna posledica trgovinskega spora med Gazpromom in ukrajinskim Naftogazom, na katerega so vplivale in ga zaostriale politične napetosti med Ukrajino in Rusijo.

Komisija je morala upoštevati občutljivost zadevnih podatkov in meni, da v teh okoliščinah ne bi mogla biti jasnejša.

70

Komisija priznava, da bi bilo lahko načrtovanje programov pomoči, ki se nanaša na plinski sektor, v nekaterih primerih boljše, vendar opozarja na šibko upravno zmogljivost zadevnih ukrajinskih ministrstev pri oblikovanju programov pomoči.

71

Komisija meni, da se je dostop do podatkov v revidiranem obdobju postopoma izboljševal. Od leta 2015 so pomembni podatki o tranzitnih plinskih tokovih in tudi tržne informacije o ukrajinskem plinskem sektorju javno dostopni, zahvaljujoč sodelovanju med ukrajinskimi oblastmi, Komisijo in Evropsko mrežo sistemskih operaterjev prenosnih omrežij zemeljskega plina (ENTSO-G).

73

Komisija meni, da je bil napredek dosežen že v letu 2014, vključno na primer z novim zakonom o plinu, ki ga je pripravila vlada in ki je omogočil podpis prvih posojil EIB/EBRD za posodobitev plinskega tranzitnega sistema decembra 2014.

(c)

Prizadevanja Komisije za pomoč Ukrajini pri modernizaciji plinskega tranzitnega sistema so sprožila večje konkretne naložbene odločitve šele proti koncu leta 2014 – v glavnem zato, ker pretekle vlade niso sodelovale pri izvajanju ključnih reform, dogovorjenih v skupni deklaraciji iz leta 2009.

(d) (i)

Komisija in ESZD menita, da je bila varnost oskrbe EU s plinom prek Ukrajine ogrožena tudi zaradi zunanjih akterjev (Rusije).

Sklepi in priporočila

74

Komisija in ESZD menita, da je pomoč EU imela ključno vlogo pri spodbujanju političnega pridruženja in gospodarskega povezovanja Ukrajine z EU. Od začetka krize leta 2014 je imela pomoč EU tudi ključno vlogo pri stabilizaciji razmer v Ukrajini ter doseganju pomembnih strukturnih reform na najrazličnejših področjih in sektorjih.

76

Komisija meni, da sta boj proti korupciji in upravljanje javnih financ ključni vprašanji v dialogu EU z Ukrajino. Zato so bile v zadnjih letih uvedene številne pomembne reforme, ki dosegajo pomembne rezultate.

Priporočilo 1 – V procesu dialoga z Ukrajino je treba dajati več poudarka upravljanju javnih financ

Komisija in ESZD sprejemata to priporočilo.

Trenutno se kot poseben ukrep za leto 2017 obravnava posebni podporni program upravljanja javnih financ. Vprašanja upravljanja javnih financ so ključni elementi vseh sprotnih programov proračunske podpore; posodobitev strategije vodenja javnih financ pa poteka ob pomoči strokovnjakov EU in OECD SIGMA.

77

Komisija meni, da sta bila v letih 2014 in 2015 zaradi kritičnih razmer v Ukrajini hitra mobilizacija in izplačevanje pomoči ključnega pomena. Vsa izplačila proračunske podpore so bila izdana na podlagi temeljite ocene, da se zagotovi izpolnjevanje splošnih pogojev za proračunsko podporo.

Večina programov proračunske podpore vključuje fiksne elemente tranš, ki bodo izplačani na začetku programa, če bodo izpolnjeni splošni standardni pogoji za dejavnosti proračunske podpore.

Priporočilo 2 – Izboljšati je treba zasnovo pogojev za finančno pomoč in njeno izplačevanje

Komisija sprejema to priporočilo.

(a)

Komisija je že začela natančnejšo in ciljno usmerjeno opredeljevati cilje politik, kot je razvidno iz razvoja memorandumov o soglasju (MOS) z Ukrajino, zlasti med makrofinančno pomočjo II in III. Komisija si bo v prihodnosti še naprej prizadevala za jasnost in natančnost.

Pogojenost makrofinančne pomoči je vedno rezultat pogajanj z državo upravičenko. Zlasti ko ta pogajanja potekajo v izjemnih geopolitičnih in finančnih razmerah, bo Komisija morda morala tudi v prihodnje iskati ravnovesje med upoštevanjem nujnosti in razširjenim časovnim okvirom pomoči na eni strani ter natančnostjo in jasnostjo na drugi strani.

(c)

Komisija bo še naprej tesno sodelovala z MDS in drugimi donatorji, kot je za vse svoje programe makrofinančne pomoči to počela v preteklosti.

(d)

Poleg tega si bo Komisija še naprej prizadevala za razumno ravnovesje med vzvodi in hitrostjo izplačevanja. Leta 2014 je bilo zaradi izjemnih geopolitičnih in finančnih razmer v Ukrajini v določenih primerih upravičeno hitro izplačilo makrofinančne pomoči. Ko se je gospodarska situacija v Ukrajini konec leta 2015 začela stabilizirati, je Komisija postala zahtevnejša glede izpolnjevanja pogojev makrofinančne pomoči. To podpira tudi dejstvo, da je druga tranša makrofinančne pomoči III na čakanju od oktobra 2015, saj pogoji še vedno niso v celoti izpolnjeni.

Komisija bo še naprej pozorno spremljala izvajanje, da bi se kar najbolje izkoristil učinek vzvoda pomoči. Hkrati pa ni mogoče izključiti, da bodo morda v prihodnosti tranše makrofinančne pomoči izplačane v okviru splošno dobrega izvajanja, čeprav manjše število pogojev ne bo izpolnjeno.

78

Komisija meni, da je vrednotenje dejavnosti proračunske podpore v Ukrajini za leto 2014 ponudilo izčrpno in primerjalno oceno.

Priporočilo 3 – Okrepiti je treba spremljanje načina izvajanja pomoči EU

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija si bo še naprej prizadevala za krepitev spremljanja izvajanja pomoči EU in bo uporabila vsa razpoložljiva orodja za pospešitev napredka pri reformah.

79

Komisija meni, da njena ocena „v veliki meri izpolnjeni“ pomeni, da je bil cilj reforme zadevnega pogoja dosežen v takem obsegu, da ne bi bilo upravičeno zavlačevati povezanega izplačila makrofinančne pomoči, čeprav niso bili izpolnjeni vsi osnovni podrobni vidiki pogojev makrofinančne pomoči.

Priporočilo 4 – Več poudarka bi bilo treba dajati uspešnemu izvajanju in trajnosti reform

Komisija in ESZD sprejemata to priporočilo.

Za makrofinančno pomoč se bo Komisija pri oceni pogojev izplačevanja omejila na kategorije ocen „izpolnjeni“, „v veliki meri izpolnjeni“ in „niso izpolnjeni“.

80

Sodelovanje z Ukrajino v energetske sektorju v zadnjih 10 letih se je osredotočilo na zagotavljanje varne oskrbe Evrope s plinom (in z nafto) prek ukrajinskega plinovodnega sistema. Prizadevanja za izboljšanje upravljanja plinskega sektorja v Ukrajini in splošne zanesljivosti oskrbe z energijo so bila oslABLJENA zaradi političnega stanja v Ukrajini in njene odvisnosti od ruske oskrbe z energijo. Energetski dialog na visoki ravni, ki se izvaja v okviru memoranduma o soglasju iz leta 2005, je v tem pogledu pomemben in uporaben forum.

81

V tem obdobju je Komisija ohranila usklajeno politiko glede strateške vloge ukrajinskega plinskega tranzitnega sistema in potrebe po temeljnih reformah v plinskem sektorju. To v številnih sklepih o tej zadevi priznava tudi Svet. Države članice večinoma sicer podpirajo prizadevanja Komisije, vendar pa prednostne naloge nekaterih držav članic glede sodelovanja v plinskem sektorju niso bile vedno usklajene z dejavnostmi Komisije.

82

Komisija kljub pomanjkljivostim meni, da so programi proračunske podpore in povezani projekti tehnične pomoči omogočili določen napredek pri ključnih reformah v plinskem sektorju ter pri izboljšanju varnosti oskrbe – kljub pogosto neugodnim političnim razmeram. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 70.

83

Komisija meni, da sta se obveščanje in dostop do podatkov postopno izboljševala, s tem ko se je razvijal energetski dialog (glej tudi odgovor Komisije na odstavek 71). Komisija je obravnavala ključne izzive v plinskem sektorju v sklopu rednega dialoga o energiji, čeprav skupno poročanje ni vedno zagotovilo celotnega ozadja.

Priporočilo 5 – Uvesti je treba ukrepe za večjo uspešnost pomoči EU Ukrajini v plinskem sektorju

Komisija sprejema to priporočilo in je že začela izvajanje.

Za povečanje učinkovitosti pomoči EU so bili že sprejeti pomembni ukrepi, vključno z ustanovitvijo skupine strokovnjakov za energijo znotraj podporne skupine Komisije za Ukrajino, boljšim in s tesnejšim usklajevanjem pomoči s Sekretariatom Energetske skupnosti ter z drugimi deležniki (donatorji, ENTSO-G itn.).

Komisija je v postopku posodabljanja memoranduma o soglasju, ki ureja sodelovanje z Ukrajino na področju energije, ter namerava podpisati strateško partnerstvo na področju energije do konca leta 2016 z namenom, da bi dodatno okrepila energetske dialog z Ukrajino in izboljšala učinkovitost sodelovanja v energetske sektorju.

Komisija si še naprej prizadeva za posredovanje v aktualnem plinskem sporu med Rusijo in Ukrajino, vključno z natančnim spremljanjem tranzitnih plinskih tokov. Uveden je bil sistem zgodnjega opozarjanja v okviru pridruženega sporazuma z Ukrajino.

Izvedeni bodo nadaljnji ukrepi za izboljšanje kakovosti statističnih podatkov, zbranih o Ukrajini, zlasti s statističnega vidika projekta EU4Energy, ki se je začel junija 2016 v sodelovanju z Mednarodno agencijo za energijo in Energetske skupnostjo.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma/začetek revizije	7.10.2014
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	20.7.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	8.11.2016
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	24.11.2016

V tem poročilu Sodišče preučuje, ali je bila pomoč Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje v obdobju 2007–2015 uspešna pri podpori preobrazbe Ukrajine v državo z dobrim upravljanjem na področju upravljanja javnih financ in boja proti korupciji ter plinskega sektorja. V glavnem je bila pomoč EU Ukrajini na teh treh področjih uspešna, vendar je bil do leta 2014 njen učinek skromen, zaenkrat doseženi rezultati pa ostajajo nestabilni kljub novemu zagonu za reforme od leta 2014 naprej. V poročilu je navedenih pet priporočil za izboljšanje pomoči EU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije