

Informe Especial

**Asistencia de la UE
a Ucrania**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUauditors

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6361-2	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/446401	QJ-AB-16-031-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-6349-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/412	QJ-AB-16-031-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6350-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/93915	QJ-AB-16-031-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial

Asistencia de la UE a Ucrania

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización III (presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal) que está especializada en los ámbitos de gasto de acción exterior, seguridad y justicia. La auditoría fue dirigida por Szabolcs Fazakas, Miembro del Tribunal, asistido por Márton Baranyi, agregado de gabinete; Beatrix Lesiewicz, gerente principal, y Francis Joret, gerente principal *ad interim*; Christian Geoffroy, jefe de tarea; Alina Milasiute y Balazs Kaszap, auditores.



De izquierda a derecha: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Apartados

Abreviaturas y siglas

I-VIII **Resumen**

1-10 **Introducción**

1-3 **Contexto geográfico y político**

4-5 **Situación económica y financiera**

6-7 **Marco de cooperación entre la UE y Ucrania**

8-10 **Asistencia financiera de la UE**

11-25 **Contexto específico de la asistencia de la UE a Ucrania**

11-16 **La inestabilidad de la situación política, económica y administrativa obstaculizó la cooperación UE-Ucrania**

11 Las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación reforzaron el diálogo entre la UE y Ucrania

12-14 La inestabilidad política y administrativa frenó el ritmo del diálogo entre la UE y Ucrania, así como los avances en las reformas

15-16 Desde 2010, la Comisión ha hecho cada vez más hincapié en los riesgos que plantea el sistema oligárquico

17-22 **La respuesta de la UE ante la crisis en Ucrania durante 2014, aunque inmediata, constituyó una solución de emergencia**

17-18 El paquete financiero de la Comisión correspondiente a marzo de 2014 estaba compuesto principalmente de préstamos potenciales

19-20 La Comisión aplicó medidas especiales para responder con rapidez a la crisis en Ucrania

21-22 La UE creó estructuras específicas para gestionar su creciente intervención en Ucrania

23-25 **Los donantes intensificaron su coordinación en respuesta a las insuficiencias del gobierno ucraniano al respecto**

23-24 La coordinación de los donantes por el gobierno ucraniano adoleció de insuficiencias

25 Desde 2014 la comunidad de donantes ha mejorado su coordinación interna

26-29	Alcance y enfoque de la fiscalización
30-73	Observaciones
30-63	Parte I – Eficacia de la asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción
31-37	Los diálogos entre la UE y Ucrania sobre la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción han mejorado mucho desde 2013 y 2011 respectivamente
38-44	La concepción de la asistencia ha permitido un desembolso rápido aunque no siempre tuvo suficientemente en cuenta las reformas perseguidas
45-49	El seguimiento de la ejecución de la asistencia de la UE ha mejorado
50-63	Los resultados de la asistencia de la UE siguen siendo frágiles
64-73	Parte II – Eficacia de la asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gobernanza en el sector del gas y la seguridad del suministro de gas a la UE a través de Ucrania
65-69	Hasta fecha reciente la falta de coherencia del compromiso y del enfoque con respecto a las reformas obstaculizó el diálogo entre la UE y Ucrania
70	Las condiciones para la asistencia de la UE resultaron muy genéricas en la fase inicial
71-72	Hasta 2014 la asistencia de la UE no se apoyaba en datos de calidad
73	La asistencia de la UE hasta 2014 tuvo un impacto limitado en el sector del gas
74-84	Conclusiones y recomendaciones
	Anexo — Programas examinados
	Respuestas de la Comisión y del SEAE

- ACC:** Acuerdo de Colaboración y Cooperación
- ACU:** Accounting Chamber of Ukraine
- AMF:** Ayuda macrofinanciera
- BEI:** Banco Europeo de Inversiones
- BERD:** Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
- CFS:** Contrato de Consolidación Estatal
- CIFP:** Control interno de las finanzas públicas
- CRIS:** Sistema Común de Información RELEX
- DEN:** Documento de Estrategia Nacional
- DG:** Dirección General
- EUAM:** Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- GRECO:** Grupo de Estados contra la Corrupción
- IEV:** Instrumento Europeo de Vecindad
- IEVA:** Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
- IFI:** Institución financiera internacional
- IGAE:** Informe de gestión de la ayuda exterior
- IVA:** Impuesto sobre el valor añadido
- OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- OSC:** Organización de la sociedad civil
- PAA:** Programa de acción anual
- PEFA:** Gasto Público y Responsabilidad Económica
- PIB:** Producto interior bruto
- PIN:** Programa Indicativo Nacional

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SIGMA: Apoyo a la mejora de las instituciones públicas y los sistemas de gestión

TACIS: Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes

I

Ucrania es uno de los vecinos directos de la Unión Europea de mayor extensión territorial e importancia política. En el país predomina la inestabilidad institucional y política, así como problemas de gobernanza y dificultades económicas y financieras. El conflicto en el territorio oriental ha empeorado gravemente los problemas económicos y financieros. No obstante, Ucrania ha iniciado varias reformas considerables desde los acontecimientos del Maidán en 2014.

II

La cooperación entre la UE y Ucrania forma parte de la Política Europea de Vecindad y de su dimensión oriental, la Asociación Oriental. Tras largas negociaciones, el Acuerdo de Asociación firmado en 2014 sustituirá en su totalidad, una vez entre en vigor, al Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1994. La mayor parte de la asistencia bilateral se ha facilitado a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, que fue sustituido en 2014 por el Instrumento Europeo de Vecindad. Durante el período controlado (2007-2015), la asistencia financiera de la UE se componía de 1 600 millones de euros en subvenciones, la mitad de ellos en forma de apoyo presupuestario, y de 3 400 millones de euros de préstamos de ayuda macrofinanciera.

III

Durante casi todo el período controlado, la inestabilidad del contexto político, legislativo y administrativo limitó la eficacia de la asistencia de la UE. La cooperación entre UE y Ucrania progresó a raíz de los acontecimientos del Maidán de 2014, pero los desafíos que afronta Ucrania siguen afectando grandemente al proceso de reforma y los riesgos representados por los oligarcas son todavía considerables. La respuesta de la UE ante la crisis en Ucrania durante 2014, (paquete para el período 2014-2020 de 11 200 millones de euros) aunque inmediata, constituyó una solución de emergencia. La UE pudo asignar y desembolsar elevados importes con rapidez y sin una estrategia predefinida.

IV

El objetivo de la fiscalización era evaluar si durante el período 2007-2015 la asistencia de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) había estado bien preparada, y si era apropiada y eficaz para apoyar la transformación de Ucrania en un estado bien gobernado en los ámbitos de la gestión de las finanzas públicas, la lucha contra la corrupción y el sector del gas. El alcance de la fiscalización incluyó la totalidad del apoyo presupuestario y de los programas de ayuda macrofinanciera que comenzaron en 2007, así como los instrumentos financieros del paquete de la Comisión lanzado en 2014.

V

En general la asistencia de la UE a Ucrania ha sido parcialmente eficaz para apoyar la transformación del país en un estado bien gobernado en los ámbitos mencionados en el apartado IV.

VI

La asistencia de la UE a Ucrania fue parcialmente eficaz a la hora de obtener resultados tangibles y sostenibles en la mejora de la gestión de las finanzas públicas y en la lucha contra la corrupción. En general, la gestión de las finanzas públicas ocupó poco espacio en el diálogo entre la UE y Ucrania durante la mayor parte del período 2007-2013. Hasta 2014 el limitado compromiso del gobierno ucraniano con el proceso de reforma produjo efectos incompletos y tardíos. La lucha contra la corrupción fue reforzada por el Plan de Acción para la Liberalización de Visados de 2011, y se aceleró gracias a la mejora de la cooperación tras la Revolución del Maidán. A pesar del nuevo ímpetu resultante de las reformas desde 2014, los resultados obtenidos hasta el presente son todavía frágiles. En cuanto a la política seguida para luchar contra la corrupción, habrá que esperar a ver los resultados de su aplicación eficaz. Ciertas deficiencias en la forma en la que se estipularon las condiciones, o bien en el método de evaluar su cumplimiento, afectaron a la concepción de los programas de apoyo presupuestario y la ayuda macrofinanciera. La mayoría de los programas de apoyo presupuestario en Ucrania se idearon para desembolsar una proporción significativa del importe asignado al comienzo del programa una vez se cumplieron las condiciones generales. Con el objeto de responder a la situación crítica de Ucrania en 2014, la Comisión optó preferentemente por un rápido desembolso de la asistencia. El seguimiento de la ejecución de la asistencia de la UE fue en gran medida eficaz. La suspensión de los pagos de apoyo presupuestario propició la atención a las prioridades de gestión de las finanzas públicas en el período 2011-2013.

VII

La asistencia de la UE a Ucrania fue parcialmente eficaz para mejorar la gobernanza en el sector del gas y para asegurar los suministros de gas a la UE. Hasta fecha reciente el diálogo entre la UE y Ucrania al respecto abarcó aspectos muy varios, pero se vio perjudicado por el compromiso titubeante de Ucrania, así como por las discrepancias entre las partes interesadas de la UE por la seguridad de los suministros de gas a la UE a través de Ucrania. La concepción de la asistencia de la UE examinada para mejorar la gobernanza del sector del gas y la seguridad de los suministros de gas a través de Ucrania incluía algunas condiciones que eran imprecisas y difíciles de evaluar. En ocasiones, para el seguimiento de la ejecución de la asistencia de la UE se carecía de datos de calidad, y los informes conjuntos de la UE y Ucrania no proporcionaron una explicación suficientemente detallada sobre los problemas en el sector del gas. Hasta 2014 la asistencia de la UE había tenido un impacto limitado en el funcionamiento del sector del gas ucraniano y obtenido resultados dispares en lo que respecta a la seguridad de los suministros de gas a la UE a través de Ucrania. No obstante, desde entonces se han alcanzado hitos importantes, sobre todo la aprobación en abril de 2015 de una ley sobre el gas conforme al tercer paquete energético de la UE.

VIII

En el presente informe se formulan cinco recomendaciones para mejorar la asistencia de la UE a Ucrania.

Contexto geográfico y político

01

Ucrania ocupa una superficie de 603 000 km² y en 2014 contaba con una población de 44,3 millones de habitantes. El país consiguió la independencia completa en 1991 con la desintegración de la Unión Soviética. Tras la ampliación de la Unión Europea en 2004 a los países de Europa central y oriental, Ucrania se convirtió en uno de los vecinos directos de la Unión de mayor extensión territorial e importancia política.

02

La inestabilidad política e institucional predomina en el país. Desde 2004, se han sucedido tres acontecimientos importantes: la Revolución Naranja en 2004, las elecciones generales en 2010 (que se desarrollaron mayoritariamente de forma pacífica y democrática), y la Revolución del Maidán¹ en 2014.

03

Desde comienzos de 2014, la integridad territorial de Ucrania se ha visto gravemente amenazada. En el momento de la fiscalización, el ejército ucraniano estaba en conflicto con los separatistas prorrusos en determinadas zonas de las regiones de Donetsk y Luhansk, y las fuerzas armadas rusas se habían anexionado la península de Crimea².

Situación económica y financiera

04

Ucrania tiene un historial de malos resultados económicos desde su independencia en 1991. Las tasas de crecimiento positivas de comienzos del año 2000 se vieron gravemente afectadas por la crisis mundial de 2008 y desde entonces intentan recuperarse. Las finanzas públicas de Ucrania se han ido deteriorando con el paso de los años, debido principalmente a la mala administración de los fondos públicos. Asimismo, el gran volumen de la economía sumergida ha repercutido negativamente en los ingresos del presupuesto estatal³. A pesar de los esfuerzos reformistas, se sigue considerando a Ucrania el país con más corrupción de Europa⁴, en el cual los intereses creados influyen en la formulación de políticas públicas. Los clanes oligárquicos, que han ido prosperando notablemente desde la independencia del país, siguen ejerciendo una influencia dominante sobre la economía, la política y los medios de comunicación de Ucrania.

- 1 También se utilizan otros nombres como el Euromaidán, o los acontecimientos, protestas, manifestaciones y el alzamiento del Maidán o Euromaidán, y la Revolución de la Dignidad.
- 2 Rusia afirma que Crimea es parte de la Federación Rusa en base al referéndum celebrado el 16 de marzo de 2014, el cual fue declarado ilegal por el gobierno ucraniano, la Unión Europea, los Estados Unidos, y la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- 3 Se ha estimado que la economía sumergida de Ucrania, la más grande de toda Europa, constituye el 44 % del PIB. Véase «La economía sumergida en Ucrania: modelos y análisis» de Igor Vinnychuk y Serhii Ziukov, Yurii Fedkovych Chernivtsi National University (2013).
- 4 Ucrania fue calificada en el puesto 130 de 168 por la organización Transparencia Internacional en el año 2015, y el 142 de 172 en 2014 (véase <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

El conflicto en el territorio oriental ha empeorado gravemente la situación económica y financiera, al consumir los limitados recursos financieros del país y al destruir en la práctica su zona industrial más importante. A comienzos del 2014, el gobierno ucraniano estimó sus necesidades de asistencia exterior en aproximadamente 35 000 millones de dólares estadounidenses para 2014-2015. El déficit de la compañía de gas estatal Naftogaz ha mermado progresivamente las finanzas estatales, con un incremento desde el 1,9 % del PIB en 2013 hasta el 5,7 % en 2014, el cual era mayor que el déficit general de las administraciones públicas del 4,6 %⁵.

Marco de cooperación entre la UE y Ucrania

06

La cooperación entre la UE y Ucrania forma parte de la Política Europea de Vecindad y de su dimensión oriental, la Asociación Oriental. La cooperación ha avanzado principalmente mediante la firma del Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) en 1994, del Plan de Acción UE-Ucrania en 2005, y la Agenda de Asociación en 2009⁶.

07

En marzo de 2007, la UE y Ucrania iniciaron las negociaciones sobre un nuevo acuerdo mejorado (que en septiembre de 2008 pasó a denominarse el Acuerdo de Asociación) para sustituir el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC). Las negociaciones concluyeron en diciembre de 2011, y se rubricó el Acuerdo. Como parte de los preparativos para la firma del Acuerdo durante la 16.ª Cumbre UE-Ucrania en febrero de 2013, Ucrania confirmó su determinación de avanzar decididamente en estos tres ámbitos: subsanar las deficiencias de su sistema electoral, atajar el problema de la justicia selectiva y evitar su repetición, y aplicar las modificaciones establecidas en la Agenda de Asociación. El 21 de noviembre de 2013, Ucrania decidió anular los preparativos para la firma del Acuerdo de Asociación, una repentina vuelta atrás que desencadenó la gran manifestación de Maidán, como apoyo a la asociación política y a la integración económica con la UE. A raíz de los acontecimientos de Maidán, la UE y Ucrania firmaron las disposiciones políticas del Acuerdo de Asociación el 21 de marzo de 2014, y el resto de las disposiciones el 27 de junio de 2014⁷. El Acuerdo prevé el fortalecimiento de las relaciones entre la UE y Ucrania en todos los ámbitos de la cooperación, y constituye asimismo un programa de reformas, basado en un plan integral para adecuar la legislación ucraniana a la de la UE.

- 5 Informe del FMI por país n.º 15/69 «Ucrania: petición de acuerdo ampliado de conformidad con el servicio ampliado del fondo y el informe del personal técnico sobre la anulación del acuerdo de derechos», Fondo Monetario Internacional, marzo de 2015.
- 6 La Agenda de Asociación 2009 fue actualizada en 2011, 2013 y 2015.
- 7 A mediados de abril de 2016, el Acuerdo de Asociación fue ratificado por la Verjovna Rada (Parlamento ucraniano) y por veintisiete Estados miembros (los Países Bajos aún no se han pronunciado definitivamente sobre la ratificación debido al resultado negativo de su referéndum nacional), y el Parlamento Europeo había autorizado su conclusión. Partes del Acuerdo de Asociación se han aplicado de forma provisional.

Asistencia financiera de la UE

08

La asistencia financiera, que consiste en subvenciones de asistencia a Ucrania para que ejecute el Plan de Acción, se proporcionó principalmente mediante el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)⁸, sustituido en 2014 por el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)⁹. La asistencia bilateral del IEVA a Ucrania se programó mediante el Documento de Estrategia Nacional (DEN) para el período 2007-2013, y dos programas indicativos nacionales (PIN), correspondientes a 2007-2010 y 2011-2013. No se ha anunciado ningún DEN ni PIN desde entonces debido a la difícil situación existente. La mayor parte de la asistencia IEVA-IEV (65 %) se asignó siguiendo un enfoque de apoyo presupuestario sectorial. Asimismo, Ucrania recibió subvenciones de la UE mediante el Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear y el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz.

09

Además de estas subvenciones, la UE ha proporcionado a Ucrania ayuda macrofinanciera (AMF), como por ejemplo los préstamos que se liberan en varias cuotas («tramos») previo cumplimiento de las condiciones relativas a la situación macroeconómica y a las reformas sectoriales. El **cuadro 1** muestra la distribución de la asistencia financiera de la UE a Ucrania mediante subvenciones y préstamos durante el período 2007-2015.

- 8 Reglamento (CE) n.º 1638/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1).
- 9 Reglamento (UE) n.º 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

Cuadro 1

Asistencia bilateral a Ucrania, 2007-2015, asignación por instrumento (millones de euros)

	Total de asignaciones ¹	
	Importe	Cuota
Asistencia general de la UE a Ucrania (incluida la AMF)	5 019	100 %
Total de subvenciones	1 609	32 %
IEVA-IEV ²	1 330	27 %
de los cuales		
Apoyo presupuestario ^{3,4}	794	16 %
Subvenciones distintas a IEVA-IEV	536	11 %
Instrumento en pro de la estabilidad y la paz	54	1 %
Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear	225	4 %
Total de préstamos de ayuda macrofinanciera (AMF)	3 410	68 %
AMF I	610	12 %
AMF II	1 000	20 %
AMF III	1 800	36 %

1 Datos hasta el 30 de noviembre de 2015.

2 Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación/Instrumento Europeo de Vecindad.

3 Contrato de Consolidación Estatal.

4 Se excluyen los 29 millones de euros asignados para acciones complementarias (asistencia técnica).

10

En marzo de 2014, la Comisión anunció un paquete de asistencia indicativo de 11 200 millones de euros, que incluía préstamos de hasta 8 000 millones de euros del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para el período 2014-2020 destinados a apoyar el proceso de reformas (véanse los apartados 17 y 18).

Contexto específico de la asistencia de la UE a Ucrania

La inestabilidad de la situación política, económica y administrativa obstaculizó la cooperación UE-Ucrania

Las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación reforzaron el diálogo entre la UE y Ucrania

11

Durante el período controlado se llevó a cabo el diálogo entre la UE y Ucrania dentro de un marco estructurado de forma amplia que se fue modelando en las negociaciones y la posterior aplicación provisional del Acuerdo de Asociación. Los actuales esfuerzos de cooperación entre la UE y Ucrania se basan en el Acuerdo de Asociación firmado en 2014 y la versión de 2015 de la Agenda de Asociación. Durante las cumbres anuales y las reuniones del Consejo de cooperación y de asociación UE-Ucrania se debatió sobre la cooperación de alto nivel. Con el fin de asistir a al Consejo de cooperación y de asociación, se estableció el Comité de cooperación y asociación, junto a siete subcomités que se encargan del seguimiento de los avances del Plan de Acción y de la Agenda de Asociación¹⁰. Las visitas de comisarios y altos funcionarios también contribuyeron al proceso de diálogo. La gestión de las finanzas públicas, la lucha contra la corrupción, y la energía se incluyeron en el proceso de diálogo.

La inestabilidad política y administrativa frenó el ritmo del diálogo entre la UE y Ucrania, así como los avances en las reformas

12

La inestabilidad política en Ucrania ha repercutido considerablemente en la cooperación entre la UE y Ucrania, y en la ejecución de la asistencia de la UE. Entre 2004 y 2014, Ucrania sufrió cambios políticos significativos (véase el apartado 2), que han dado lugar a importantes virajes de la orientación política del país, especialmente en relación con sus aspiraciones europeas. Estos cambios han repercutido considerablemente en la legislación, por ejemplo la vuelta atrás de la legislación aceptada, así como su revisión, y en la estabilidad de la administración pública, especialmente en sus niveles de dirección intermedios y superiores.

13

Durante el período controlado, la administración pública de Ucrania llevó a cabo varios intentos de reestructuración (como en el período 2010-2011). Hasta 2014 el proceso de reestructuración se vio obstaculizado por la falta de compromiso político para cumplir con las normas de gobernanza de la UE, y además se llevó a cabo de forma ineficaz y repercutió en la ejecución de los programas de la UE sobre el terreno. El Tribunal observó que en el momento de la fiscalización había un compromiso político sólido para realizar una reforma de la administración pública, pero la rotación registrada en los niveles de dirección intermedios y superiores comprometió las reformas apoyadas por la asistencia de la UE, y la sostenibilidad de los resultados, a la vez que los bajos salarios incentivaban potencialmente la corrupción.

10 En el momento de la fiscalización, se estaban estableciendo los nuevos órganos de cooperación según lo establecido en la Agenda de Asociación.

14

El Tribunal constató que, a raíz de los acontecimientos del Maidán, la cooperación avanzó en una serie de ámbitos que habían experimentado un estancamiento durante el período 2007-2013 (como por ejemplo la reforma de la contratación pública y la reorganización del sector energético). Sin embargo, los problemas económicos y geopolíticos a los que se enfrentó Ucrania repercutieron gravemente en las prioridades gubernamentales y en las actividades de los servicios públicos.

Desde 2010, la Comisión ha hecho cada vez más hincapié en los riesgos que plantea el sistema oligárquico

15

El Tribunal ha constatado que desde 2010 la Comisión se manifiesta más abiertamente sobre los riesgos que plantea el sistema oligárquico en Ucrania, como una administración pública disfuncional, la corrupción transmitida desde los niveles superiores, y el uso de las finanzas públicas para favorecer los intereses creados¹¹. La Comisión evaluó el riesgo de conflictos de interés en todos los niveles de la administración ucraniana, que resultó ser muy elevado, y además intentó mitigar el riesgo mediante un diálogo oficial y la suspensión de las ayudas de apoyo presupuestario. También se tenía esperanza en la ejecución de las estrategias de reforma de la gestión de las finanzas públicas (2013) y de lucha contra la corrupción (2014)¹². Por lo que respecta a la cuestión específica de la privatización, el apoyo presupuestario de la UE y los programas de ayuda macrofinanciera no incluían las condiciones que garantizaban que las futuras privatizaciones fueran justas y estuvieran abiertas a todos. No obstante, la Comisión respaldó los objetivos de privatización del Fondo Monetario Internacional (FMI) al mencionar el programa de ejecución del FMI en las condiciones para la ayuda macroeconómica.

16

Las iniciativas legales adoptadas desde comienzos de 2015 han intentado acabar con el dominio de los oligarcas en la política y la economía de Ucrania. No obstante, el nivel de riesgo se mantiene elevado (véase el **recuadro 1**) y los resultados concretos obtenidos siguen sin ajustarse a las expectativas (véase el apartado 63).

- 11 Informes de gestión de la acción exterior (IGAE) correspondientes a 2010, 2011, 2012 (no están disponibles públicamente).
- 12 Marco de gestión de riesgos de la Comisión Europea para Ucrania, registro de riesgos correspondiente al período 2012-2014 (no están disponibles públicamente).

Recuadro 1

Activación de la campaña de las autoridades ucranianas contra la oligarquía

En 2015, el gobierno ucraniano comenzó una campaña acorde con lo exigido por la UE para reducir el dominio de los oligarcas dentro del sistema económico y político del país. De acuerdo con esta iniciativa, se iniciaron una serie de investigaciones y acciones legales, y se sometieron a escrutinio los activos de algunos oligarcas, en especial los del sector energético. Sin embargo, estas medidas fueron esporádicas y polémicas, además de levantar una fuerte oposición entre los oligarcas de aquel entonces y de épocas anteriores. Algunos oligarcas tomaron la iniciativa y propusieron reformas para Ucrania¹³.

13 Como por ejemplo, la Agencia por la Modernización de Ucrania, una organización no gubernamental con sede en Viena y financiada por un oligarca activo del sector energético, que se creó en marzo de 2015 con el objeto de presentar su propio plan de acción para la modernización de Ucrania y crear un fondo de mitigación. La Agencia ha contratado a personalidades que habían destacado a nivel de la UE y de los Estados miembros. Puesto que las actividades de la Agencia duplican en gran medida las realizadas por el gobierno ucraniano y por la UE, existe un riesgo de confusión con la asistencia oficial de la UE a Ucrania.

La respuesta de la UE ante la crisis en Ucrania durante 2014, aunque inmediata, constituyó una solución de emergencia

El paquete financiero de la Comisión correspondiente a marzo de 2014 estaba compuesto principalmente de préstamos potenciales

17

El 5 de marzo de 2014, la Comisión anunció un paquete financiero indicativo de 11 200 millones de euros para el período 2014-2020 (véase el **cuadro 2**) con el fin de ayudar a estabilizar la situación económica y financiera en Ucrania, respaldar el proceso de transición, fomentar las reformas políticas y económicas, y apoyar al desarrollo integrador¹⁴. Debido a la urgencia de la situación, en el momento del anuncio político (5 de marzo de 2014) la Comisión elaboró el paquete sin haber analizado en profundidad la forma en la que se había calculado la asistencia o bien los dispositivos de cooperación con otros donantes, ni tampoco se consideraron ni documentaron debidamente los riesgos financieros para la UE. El análisis y la documentación tuvieron lugar posteriormente, como acompañamiento a las propuestas de actos legislativos de la Comisión.

14 Véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_es.htm, y para más información, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Cuadro 2

Asistencia de la UE a Ucrania — Paquete indicativo para el período 2014-2020, como se anunció el 5 de marzo de 2014

Fuente de financiación	Importes indicativos (millones de euros)
I. COMISIÓN EUROPEA, (2014-2020)	
I.1 Ayuda al desarrollo general (subvenciones)	1 565
Asignación bilateral (principalmente el Instrumento Europeo de Vecindad):	
Programa de acción anual (PAA) correspondiente a 2014	140-200
- PAA (media) - correspondiente a 2015-2020	780
- Programa general («más por más») correspondiente a 2015-2020	240-300
Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad	200-250
Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IEP)	20
Política exterior y de seguridad común (PESC)	15
I.2 Ayuda macrofinanciera (préstamos) ¹	1 610
II INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES	
BEI	Hasta 3 000
BERD	5 000
TOTAL GENERAL	11 175

1 Asimismo, en 2015 se asignó un nuevo préstamo de ayuda macrofinanciera (AMF III) de 1 800 millones de euros.

Fuente: Comisión Europea.

18

El paquete financiero correspondiente a marzo de 2014 consistía sobre todo (71,5 %) en préstamos potenciales del BEI y del BERD a Ucrania. No es seguro que las asignaciones del BEI y del BERD lleguen a desembolsarse en su totalidad¹⁵. El paquete elevó el valor de las subvenciones a unos 220 millones de euros anuales hasta 2020, con un aumento de aproximadamente 140 millones de euros anuales durante el período 2007-2013. No obstante, no se han garantizado las subvenciones con arreglo al programa general (basado en el principio «más por más») puesto que están condicionadas a los avances para profundizar en la democracia y respetar los derechos humanos. Por otra parte, los desembolsos en virtud de AMF (2 210 millones de euros de los 3 410 millones de euros) ya excedían el importe indicativo del paquete anunciado en marzo de 2014. El Tribunal observó que el instrumento de ayuda macrofinanciera gestionado por la Comisión constituyó el medio más eficaz para desembolsar con rapidez la asistencia prometida a Ucrania para que pudiera hacer frente a su difícil situación financiera (véase el apartado 43).

La Comisión aplicó medidas especiales para responder con rapidez a la crisis en Ucrania

19

La política de la UE con Ucrania ha sido respaldada por varios documentos estratégicos que establecen los principales objetivos y prioridades, con el objeto de dotarla de coherencia y eficacia. Sin embargo, estos documentos estratégicos no estaban concebidos para guiar la formulación de políticas durante una situación de crisis como la que comenzó en Ucrania en noviembre de 2013. La Comisión tuvo que hacer frente de manera inmediata a cambios radicales y sin una estrategia predefinida.

20

Debido a la crisis, se suspendió el procedimiento de programación plurianual para Ucrania. La Comisión no pudo hacer uso de su marco único de ayuda común, el cual define los sectores prioritarios sobre una base plurianual para asignar la asistencia correspondiente a 2014 y 2015. Conforme a lo dispuesto por el Reglamento¹⁶, la Comisión comprometió la asistencia en forma de medidas especiales anuales.

15 Desde 2014, el BEI y el BERD han conseguido contratar aproximadamente 940 y 870 millones de euros de los respectivos préstamos para proyectos (importes indicativos a finales de julio de 2015).

16 Artículo 2, apartados 5 y 1, del Reglamento (CE) n.º 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se determinan las normas comunes y procedimientos para la aplicación de instrumentos de la Unión en acciones para financiar la acción exterior (DO L 77 de 15.3.2007, p. 95).

La UE creó estructuras específicas para gestionar su creciente intervención en Ucrania

21

De manera simultánea al aumento significativo de su asistencia a Ucrania en 2014, la UE estableció nuevas entidades que recurren a conocimientos especializados adicionales para aconsejar a Ucrania sobre el proceso de reforma. Las dos iniciativas más significativas son el Grupo de apoyo a Ucrania (SGUA) de la Comisión y la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM)¹⁷. Tanto el SGUA como la EUAM han mejorado de forma significativa la cooperación entre la UE y Ucrania, y proporcionan asesoramiento en sectores específicos que ya contaban con la asistencia de la delegación de la UE. El Tribunal constató que, por consiguiente, existía un riesgo de solapamiento con las actividades de la delegación de la UE y de confusión para las autoridades ucranianas, particularmente en la lucha contra la corrupción, un ámbito que compete a las tres partes. En 2015, la Comisión tomó medidas para abordar este riesgo¹⁸.

22

Para garantizar el uso de una mayor financiación de la UE, en junio de 2014 la Comisión también había previsto la creación de un organismo conjunto e independiente en colaboración con las autoridades ucranianas para investigar el fraude y la corrupción¹⁹. A finales de 2015, este organismo común todavía no se había constituido.

Los donantes intensificaron su coordinación en respuesta a las insuficiencias del gobierno ucraniano al respecto

La coordinación de los donantes por el gobierno ucraniano adoleció de insuficiencias

23

Las autoridades ucranianas no gestionaron apropiadamente la coordinación de los donantes ya que no había casi comunicación entre los ministerios, ni había un interlocutor que representara a las autoridades ucranianas, ni tampoco se habían asignado con claridad las responsabilidades. En las evaluaciones correspondientes a 2006 y 2011 del programa relativo al Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financiera (PEFA), (véase el apartado 46) también se examinaron de manera crítica los flujos de información financiera sobre la asistencia externa entre el gobierno ucraniano y los donantes. A pesar de que el gobierno ucraniano intentó centralizar la coordinación de los donantes durante el período 2008-2009, no se asignaron mandatos claros y el apoyo político cambió rápidamente, lo que causó que la iniciativa no progresara.

- 17 La EUAM es una misión no ejecutiva y desarmada de la política común de seguridad y defensa (PCSD), que apoya, asesora y asiste a las partes interesadas políticas e institucionales de Ucrania para la reforma del sector de la seguridad civil a nivel estratégico.
- 18 Por ejemplo para limitar la duplicación, la solución temporal fue que la EUAM podía trabajar para la creación de la oficina de lucha contra la corrupción a la vez que el SGUA se encargaba de las reformas para la lucha contra la corrupción en el Ministerio de Justicia.
- 19 Documento del 25 de junio de 2014 sobre la asistencia de la Comisión Europea a Ucrania http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

Desde 2014, el Ministerio de Comercio y Desarrollo Económico ha llevado a cabo una serie de acciones de coordinación de los donantes, aunque sigue existiendo incertidumbre en cuanto a sus resultados y sostenibilidad²⁰. La redacción de la legislación sobre la asistencia técnica internacional, que comenzó en 2012, se encuentra suspendida desde 2014.

Desde 2014 la comunidad de donantes ha mejorado su coordinación interna

25

La creciente participación de los donantes en Ucrania ha supuesto retos adicionales en lo que respecta a su coordinación y ha sobrecargado la insuficiente capacidad de absorción sobre el terreno. Desde 2014 la Comisión se ha reunido con frecuencia con otros donantes principales y ha creado y mantenido con ellos un mapa de la asistencia a Ucrania. El Tribunal ha constatado que el mapa de los donantes revela actividades en paralelo, como los proyectos en el ámbito de la justicia de la UE y la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). A pesar de que la Comisión no participa en el fondo multidonantes del BERD, se han establecido mecanismos para ayudar al BERD a coordinar sus decisiones sobre proyectos y programas con los departamentos correspondientes de la Comisión.

²⁰ En el momento de la fiscalización, los mandatos de coordinación de los donantes no se habían otorgado todavía y tampoco había sido adoptada una política sobre coordinación de los donantes con el gobierno ucraniano. El 8 de julio de 2014 se celebró en Bruselas una reunión de alto nivel para coordinar el apoyo internacional a Ucrania (con representantes de varios países donantes, la UE, otras instituciones internacionales clave, y organizaciones donantes). En otoño de 2014 se convocó una conferencia entre donantes e inversores para evaluar la ejecución de la Agenda para la Recuperación Económica y el Crecimiento de Ucrania correspondiente al período 2014-2016. En abril de 2015 se sustituyó por la Conferencia Internacional sobre el Apoyo a Ucrania dirigida a los donantes, a la comunidad empresarial y a la sociedad civil.

Alcance y enfoque de la fiscalización

26

El Tribunal examinó si en relación con el período 2007-2015 la asistencia de la Comisión²¹ y el SEAE, en lo sucesivo «la asistencia de la UE»²², había apoyado de forma eficaz la transformación de Ucrania en un estado bien gobernado. El Tribunal se centró en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción, así como en el sector del gas y de la eficiencia energética, todos ellos particularmente importantes para el proceso de reforma de Ucrania y beneficiarios de una considerable asistencia de la UE. El objetivo era mejorar la gobernanza al promover el uso de las normas internacionales y las buenas prácticas²³.

27

El alcance de la fiscalización incluyó todo el apoyo presupuestario de IEVA e IEV, así como los programas de ayuda macrofinanciera que comenzaron en 2007, y los instrumentos del paquete financiero de la Comisión lanzado en 2014 como respuesta ante la situación de crisis en Ucrania. Los programas examinados se detallan en el **anexo**.

28

El trabajo de auditoría se llevó a cabo entre junio de 2014 y diciembre de 2015 y se centró en lo siguiente:

- La eficacia de la asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción.
- La eficacia de la asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gobernanza en el sector del gas y la seguridad del suministro de gas a la UE.

29

La fiscalización se basó en una serie de entrevistas e intercambios de correspondencia con la Comisión, el SEAE y la delegación de la UE en Ucrania, las autoridades y agencias ucranianas, las organizaciones de la sociedad civil, los Estados miembros de la UE²⁴, las instituciones financieras internacionales y la Agencia Internacional de la Energía, así como en un examen documental que incluye los documentos políticos y estratégicos, y otros informes pertinentes elaborados por los grupos de reflexión y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, la fiscalización incluyó una visita de una semana a Kiev en marzo de 2015.

21 Principalmente las direcciones generales encargadas de las políticas de vecindad y negociaciones de ampliación, asuntos económicos y financieros, y de la energía.

22 Hasta el final de 2010, la Comisión Europea se encargaba de desarrollar el enfoque de la política europea de vecindad y de la posterior programación y aplicación de la asistencia, y del marco general de cooperación de la política europea de vecindad. Tras su creación en diciembre de 2010, el SEAE se hizo cargo del desarrollo de las políticas y del marco general de cooperación y se ocupó, junto con la Comisión, de la programación de la asistencia. La ejecución de la asistencia sigue siendo competencia de la Comisión.

23 Ejemplos: en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas, aplicar las normas y métodos de la INTOSAI, armonizar las normas internacionales relativas al control interno público, y trabajar para lograr una aproximación al acervo de la UE en relación con la contratación pública. En lo tocante a la lucha contra la corrupción, ratificar y aplicar la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas, y el Convenio sobre la lucha contra la corrupción en el ámbito del Derecho penal del Consejo de Europa.

24 Francia, Italia, Hungría, Eslovenia y Suecia.

Parte I — Eficacia de la asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción

30

El Tribunal examinó si el diálogo entre la UE y Ucrania había sido eficaz a la hora de abordar las cuestiones relativas a la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción, si la asistencia de la UE fue ideada y supervisada para contribuir eficazmente a la mejora de la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción, y si obtenía resultados tangibles y sostenibles en estos ámbitos. La principal prueba documental que se utilizó para las conclusiones del Tribunal, y que se debatió con las entidades auditadas, estaba constituida por fuentes internas como los informes de gestión interna de la Comisión (informes de seguimiento, informes anuales de situación e informes de cumplimiento), y fuentes externas como los informes de PEFA, SIGMA, OCDE y OSC.

Los diálogos entre la UE y Ucrania sobre la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción han mejorado mucho desde 2013 y 2011 respectivamente

El diálogo entre la UE y Ucrania sobre la gestión de las finanzas públicas: un enfoque fragmentado y una estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas que no fue creíble hasta 2013

31

La gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción se incluyeron formalmente en las estructuras de diálogo (véase el apartado 11). No obstante, la gestión de las finanzas públicas ocupó poco espacio en el diálogo entre la UE y Ucrania durante casi todo el período controlado. Los documentos clave del diálogo entre la UE y Ucrania centraron su atención en un limitado número de los componentes de la gestión de las finanzas públicas²⁵. Apenas se mencionaban la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción en el Documento de Estrategia Nacional correspondiente al período 2007-2013 y en los dos programas indicativos nacionales (para los períodos PIN 2007-2010 y PIN 2011-2013).

32

La evaluación de la cooperación entre la Comisión Europea y Ucrania de 2010²⁶ fue muy crítica con respecto al modo en que se trataba la cuestión de la gestión de las finanzas públicas en el país, señalando que no existía un marco para un diálogo político exhaustivo con el gobierno ucraniano sobre cuestiones relacionadas con la gestión de las finanzas públicas. No existía ningún subcomité que se encargara exclusivamente de dicha gestión. Hubo un debate sobre los componentes de la gestión de las finanzas públicas (como por ejemplo la auditoría, el control financiero y la contratación pública) en algunos de los subcomités pertinentes. Mediante la evaluación se constató que ni los grupos de seguimiento conjunto, ideados para evaluar los avances en la ejecución de los programas presupuestarios sectoriales, ni el subcomité de asuntos económicos y sociales, finanzas y estadísticas, que se reúne solo una vez al año y que abarca una amplia variedad de cuestiones, constituían una estructura apropiada o suficiente para este propósito²⁷.

- 25 Los componentes seleccionados de la gestión de las finanzas públicas eran la contratación pública, la fiscalidad y, en menor medida, el control interno de las finanzas públicas, la auditoría externa y la planificación presupuestaria.
- 26 «Evaluación de la cooperación entre la Comisión Europea y Ucrania», se trata de un examen realizado en diciembre de 2010 por ADE (Analysis for Economic Decisions) para la Comisión Europea.
- 27 *Ibidem*, p. 87.

33

Una de las cuestiones pendientes desde hacía tiempo era la falta de una estrategia creíble de reforma de la gestión de las finanzas públicas. En 2007, el gobierno ucraniano adoptó una estrategia de gestión en este campo que se había elaborado con la ayuda del Banco Mundial. La UE propuso un programa de apoyo presupuestario para la gestión de las finanzas públicas durante el período controlado, en 2007 y 2010. Ambas propuestas fueron canceladas debido a que se esperaba que el proyecto de 50 millones de dólares estadounidenses que lanzó el Banco Mundial en enero de 2008 resolviera con suficiente profundidad las cuestiones de gestión de las finanzas públicas. No obstante, el proyecto de modernización de las finanzas públicas del Banco Mundial no logró sus objetivos²⁸. Desde 2010, varios estudios y evaluaciones clave han señalado las insuficiencias en la estrategia de gestión de las finanzas públicas de Ucrania²⁹.

34

Como reacción a estas críticas, desde 2011 la UE fue mucho más explícita en su exigencia de reforma de la gestión de las finanzas públicas³⁰. En 2012, el Ministerio de Finanzas creó un grupo de trabajo con el objeto de elaborar una estrategia de reforma que permitiera la reanudación del apoyo presupuestario que se suspendió en 2011 como consecuencia del lento avance registrado en la gestión de las finanzas públicas, sobre todo en la contratación pública. La Comisión, en particular mediante la delegación de la UE en Kiev, ha ayudado en gran medida a que el Ministerio de Finanzas elaborase una estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas aceptable, así como un plan de acción antes de la Cumbre de Vilna de 2013.

El diálogo entre la UE y Ucrania sobre la lucha contra la corrupción: un comienzo lento y un avance limitado a pesar de los esfuerzos de la UE durante casi todo el período controlado y el nuevo ímpetu resultante de los acontecimientos del Maidán

35

La lucha contra la corrupción fue mencionada en los planes de acción relativos al Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la UE y Ucrania de 1994, y además figuraba en la agenda para el diálogo con Ucrania. Después de la Revolución Naranja en 2004, Ucrania realizó varios intentos de impulsar la lucha contra la corrupción, mediante la creación de un nuevo marco basado en los análisis y recomendaciones de las organizaciones internacionales. La UE instó a Ucrania a unirse al Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, a aplicar sus recomendaciones, y a ratificar la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas. Ucrania comenzó a ser miembro del GRECO en 2006 y ratificó la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas en 2009. El avance en la aplicación de las recomendaciones internacionales resultó lento hasta 2010³¹.

36

En diciembre de 2010, el recién elegido parlamento ucraniano abolió el paquete legislativo de lucha contra la corrupción, así como otras medidas adoptadas en 2009 pero que nunca se habían aplicado. Como reacción a ello, desde 2011 la UE incluyó los objetivos relacionados con la legislación y los organismos anticorrupción en el Plan de Acción para la Liberalización de Visados.

28 La valoración final del proyecto correspondiente a 2015 presenta una calificación general de los resultados «insatisfactoria»: «Resultado: debido a la agenda del gobierno para reformar la gestión de las finanzas públicas, estos objetivos fueron calificados de sustanciales. La pertinencia del diseño se calificó de limitada, puesto que no está claro si las actividades previstas del proyecto abordan el objetivo de transparencia. La consecución del objetivo de fortalecer la gestión de las finanzas públicas, en lo que respecta a la eficacia operativa, fue limitada. La consecución del objetivo de fortalecer la gestión de las finanzas públicas, en lo que respecta a la transparencia resultó desdeñable. La eficiencia se calificó de limitada. Estas calificaciones nos indican las principales deficiencias en la elaboración y ejecución del proyecto, y por lo tanto se han calificado los resultados como insatisfactorios». (Véase <http://documents.worldbank.org/curated/es/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 En el examen de SIGMA publicado en 2011 se observó que la estrategia se había orientado principalmente hacia los objetivos sobre la gestión de las finanzas públicas del Banco Mundial, y además la cobertura de otros ámbitos de la gestión de las finanzas públicas fue superficial. También se criticó el ámbito de la estrategia en el estudio sobre la gestión de las finanzas públicas de los países seleccionados de la región de la vecindad europea, así como en la evaluación de la cooperación entre la Comisión Europea y Ucrania de 2010.

30 A raíz de la cumbre del 19 de diciembre de 2011, el Comisario Europeo responsable de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, facilitó al viceprimer ministro de Ucrania un documento oficioso con los requisitos sobre gestión de las finanzas públicas para avanzar en el apoyo presupuestario. Estos requisitos incluían la creación del grupo de trabajo, la adopción de la estrategia de reforma, y la elaboración del plan de acción con respecto a la gestión de las finanzas públicas.

37

A raíz de la Revolución del Maidán, la UE adoptó nuevas medidas para reforzar las recomendaciones sobre la lucha contra la corrupción. Tras la firma del Acuerdo de Asociación en 2014, en la Agenda de Asociación entre la UE y Ucrania para 2015 se detallaron prioridades a corto plazo más específicas, en especial para ejecutar el paquete legislativo de lucha contra la corrupción adoptado el 14 de octubre de 2014, así como para establecer y garantizar la eficacia tanto de la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción como de la Agencia Nacional de Prevención contra la Corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a participar más en el proceso de diálogo, al considerárseles un elemento clave para reducir el riesgo de que las reformas de lucha contra la corrupción terminaran estancándose.

La concepción de la asistencia ha permitido un desembolso rápido aunque no siempre tuvo suficientemente en cuenta las reformas perseguidas

Las condiciones sobre la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción que se incluyeron en los programas de apoyo presupuestario y en la ayuda macrofinanciera presentaban deficiencias

38

La reforma de la gestión de las finanzas públicas forma parte de las condiciones generales para el apoyo presupuestario³² que se deberían cumplir antes de proceder a cualquier desembolso. Estas condiciones generales son las únicas necesarias para los «tramos» fijos. Una evaluación positiva de la gestión de las finanzas públicas depende del avance satisfactorio de la ejecución de la estrategia de reforma de dicha gestión³³. No obstante, los convenios de financiación para los programas de apoyo presupuestario en Ucrania no aclaraban qué medidas formaban parte del nivel exigido de «avance satisfactorio», basado en etapas o realizaciones específicas³⁴.

39

Además de la condición general para gestionar las finanzas públicas referente al desembolso de todos los tramos y a los proyectos de gestión de las finanzas públicas y de lucha contra la corrupción, ciertos programas han incluido indicadores específicos para el desembolso de los tramos variables en los dos ámbitos. Los indicadores representaron una proporción considerable (en general 10-20 %) de los tramos variables pertinentes. El grado de cumplimiento relativamente reducido de dichos indicadores específicos refleja el valor añadido limitado de este enfoque en el proceso de reforma de la gestión de las finanzas públicas (véase el apartado 50).

31 Véase la red de lucha contra la corrupción de la OCDE para Europa oriental y Asia central, el plan de acción de lucha contra la corrupción de Estambul, «Segunda ronda de seguimiento, Ucrania, Informe de seguimiento», diciembre de 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Los programas de apoyo presupuestario sectorial suelen ser una combinación de cuotas (tramos) fijas y variables. Los tramos fijos dependen del cumplimiento de las condiciones generales, y los tramos variables están ligados también al avance en el cumplimiento de indicadores específicos. Las condiciones generales se aplican al desembolso de todos los tramos y cumplen con las políticas y reformas nacionales y sectoriales («políticas públicas»), al marco macroeconómico estable, a la gestión de las finanzas públicas, y desde 2012, a la transparencia y supervisión del presupuesto.

33 Por ejemplo, el programa de apoyo al presupuesto de gestión de fronteras incluye una condición que únicamente requiere «mejora progresiva del desarrollo del marco fiscal a medio plazo», y el programa de apoyo presupuestario Energía II correspondiente a 2012, que también incluye una condición bastante amplia relativa a la gestión de las finanzas públicas: indicar un programa indeterminado para mejorar la gestión de las finanzas públicas.

34 Véase también el Informe Especial n.º 11/2010 del Tribunal «La gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia» (<http://eca.europa.eu>).

40

En el marco de los programas de ayuda macrofinanciera, los convenios de financiación no permiten que la Comisión desembolse las cuotas proporcionales al nivel de cumplimiento de las condiciones estipuladas en el programa. Por consiguiente, se aplica un margen de apreciación a la formulación de las condiciones y a la evaluación de dicho cumplimiento. No obstante, en algunos casos este margen ha resultado ser amplio (véase el **recuadro 2**):

Recuadro 2

Flexibilidad para establecer y evaluar el cumplimiento de las condiciones de ayuda macrofinanciera

- Algunas de las condiciones para gestionar las finanzas públicas que se negociaron con vistas a AMF I de 2013 se formularon en términos generales, lo que permitía un margen considerable de valoración del grado de ejecución³⁵ (lo cual se aplica a las condiciones de AMF I del ámbito de la energía; véase el apartado 70).
- Asimismo, todos los préstamos de AMF a Ucrania incluyen condiciones que agrupan varias subcondiciones en una sola para evaluar el avance, lo que puede dificultar el proceso de evaluación cuando la condición general se cumpla solo en parte³⁶.
- En cuanto a las condiciones de ayuda macrofinanciera, los términos utilizados para calificar la fase de cumplimiento variaron de un programa a otro³⁷ y no había puntos límite para las evaluaciones parciales.

35 Ejemplos de formulaciones muy generales de AMF I: «continuar avanzando para establecer un sistema de contratación pública», «incremento apropiado del número y de la calidad de las auditorías», y «avanzar considerablemente para reforzar el sistema de administración del IVA».

36 Segundo tramo de AMF I condiciones 1, 2 y 4 (gestión de las finanzas públicas), condición 11 (energía); AMF II, condición 4 (lucha contra la corrupción); AMF III, segundo tramo condiciones 5 (gestión de las finanzas públicas), 6 (lucha contra la corrupción), y 8 (empresas públicas); AMF III, tercer tramo condiciones 7 (lucha contra la corrupción), 13 (energía), 18 (comercio) y 19 (justicia). En total hay 12 condiciones compuestas que representan el 17 % de todas las condiciones de ayuda macrofinanciera a Ucrania.

37 Cumplidas (AMF I y II), actualmente cumplidas (AMF I), ampliamente cumplida (AMF I y II), parcialmente cumplida, progresos registrados, (AMF II), no cumplidas, pero avanzan satisfactoriamente (AMF II).

En general se anticipó el apoyo presupuestario sectorial a pesar del historial relativamente negativo de reformas estructurales

41

Los programas de apoyo presupuestario sectorial se idearon en general para desembolsar una gran parte del importe asignado al comienzo del programa. El anticipo del apoyo presupuestario (como por ejemplo la cuota fija inicial que se paga en su totalidad y normalmente sin retrasos) oscilaba entre el 31 % y el 49 % antes de 2012 (véase el **cuadro 3**).

42

A pesar de encontrarse dentro de los límites generales sugeridos por las directrices para el apoyo presupuestario³⁸, el anticipo de los programas de apoyo presupuestario sectorial ideados durante el período 2007-2010 contrasta con el negativo historial de ejecución de políticas de reformas en Ucrania³⁹ (véanse las **ilustraciones 1 y 2**) y el cumplimiento relativamente reducido de las condiciones del tramo variable. La concepción de los dos últimos programas (Energía II y Desarrollo Regional), que entraña un tramo fijo inicial más reducido, toma en mayor consideración el riesgo de que los tramos fijos elevados reduzcan el incentivo para la ejecución de las reformas que condicionan el pago de los consiguientes tramos variables, más reducidos.

- 38 Por ejemplo, las directrices para el apoyo presupuestario indican una combinación de tramos fijos y variables de apoyo presupuestario sectorial del 60 al 40 %, con unos tramos variables más elevados para los países con mayor riesgo y con un historial de ejecución más negativo.
- 39 Se basa por ejemplo en los informes anuales de situación, en los informes del IGAE, y en los análisis de los informes de evaluación del rendimiento previos al desembolso del apoyo presupuestario sectorial.

Cuadro 3

Ucrania: anticipo del apoyo presupuestario sectorial (importes asignados inicialmente)

Programas ¹	Total	Tramos fijos	Tramos variables	Tramos fijos
	millones de euros			porcentaje
Eficiencia energética (2008)	63	31	32	49 %
Energía I (2007)	82	40	42	49 %
Medio ambiente (2009)	35	15	20	43 %
Gestión de fronteras (2010)	60	25	35	42 %
Transporte (2009)	65	27	38	42 %
Comercio (2008)	39	12	27	31 %
Desarrollo Regional (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energía II (2012)	45	5	40	11 %

- 1 Los importes incluyen únicamente el componente de apoyo presupuestario y excluyen el de apoyo complementario (24 millones de euros en total para Energía I, Comercio, Eficiencia energética y Gestión de fronteras).

Fuente: Comisión Europea.

En 2014 y 2015 la concepción de la asistencia de la UE estaba orientada fundamentalmente a un posible desembolso rápido

43

Con el objeto de abordar la situación crítica de la balanza de pagos y del presupuesto que atravesaba Ucrania, la asistencia financiera de la UE asignada desde 2014, consiste principalmente en subvenciones de apoyo presupuestario general rápidamente aprobadas y desembolsadas (Contrato de Consolidación Estatal - SBC) y préstamos de ayuda macrofinanciera (véase el **cuadro 4**). Los préstamos de ayuda macrofinanciera (2 210 millones de euros desembolsados) dominan en este momento los desembolsos de la UE a Ucrania, eclipsando otras formas de asistencia de la UE, como el apoyo presupuestario acumulado. Este aumento en los préstamos de ayuda macrofinanciera a Ucrania tampoco ha tenido precedentes para la DG Asuntos Económicos y Financieros y excede considerablemente el total de los desembolsos acumulados de ayuda macrofinanciera para el período 2002-2014.

44

El anticipo del préstamo de AMF II a Ucrania, además de caracterizarse por estar sujeto a unas condiciones menos rigurosas que el AMF I, tuvo lugar como respuesta al riesgo de colapso financiero y, en último término, político. De forma similar, la Comisión ha desembolsado 250 millones de euros, o el 70 % del Contrato de Consolidación Estatal de junio de 2014, en un plazo de un mes desde la firma del contrato⁴⁰, lo que deja 105 millones de euros (30 % del total) para el tramo variable, del que depende un número relativamente elevado de condiciones (8 condiciones y 29 indicadores).

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

Cuadro 4 Ucrania: rápido desembolso de la ayuda macrofinanciera y Contrato de Consolidación Estatal en 2014 y 2015 (a 31 de diciembre de 2015)

Tipo de ayuda	Programas (año de firma del contrato)	Total	Importe desembolsado en 2014	Importe desembolsado en 2015	Importe pendiente de pago
Préstamos de ayuda macrofinanciera	AMF I (2013)	610	360	250	0
	AMF II (2014)	1 000	1 000	S.O.	0
	AMF II (2015)	1 800	S.O.	600	1 200
	Total de AMF	3 410	1 360	850	1 200
Apoyo presupuestario	Contrato de Consolidación Estatal (2014)	355	250	0	105
Total general		3 765	1 610	850	1 305

Fuente: Comisión Europea.

El seguimiento de la ejecución de la asistencia de la UE ha mejorado

La UE y varias organizaciones internacionales han evaluado periódicamente la situación de la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción en Ucrania

45

Durante todo el período controlado varias organizaciones e instrumentos de la UE e internacionales evaluaron los ámbitos de gestión de las finanzas públicas⁴¹ y de lucha contra la corrupción⁴² en Ucrania. Ambos ámbitos son bien conocidos además debido a los proyectos ejecutados y a los informes de gestión de la acción exterior (IGAE) de las delegaciones de la UE. Asimismo, los informes de situación de la Política Europea de Vecindad desempeñaron un papel determinante en la concepción de la asistencia de la UE a Ucrania, a pesar de que solo se había abordado expresamente la cuestión de la transparencia presupuestaria una única vez desde 2015.

El marco de supervisión del apoyo presupuestario ha mejorado aunque no existe un enfoque sistemático para las evaluaciones independientes de dicho apoyo

46

Los informes correspondientes a 2006 y 2011 del programa relativo al Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financiera (PEFA) constituyen una importante fuente de referencia para las evaluaciones positivas sobre el ámbito de la gestión de las finanzas públicas de la Comisión, a pesar de las puntuaciones mediocres del PEFA⁴³ y de algunas de las características del programa en sí: las evaluaciones del PEFA no tienen la necesaria frecuencia para el seguimiento de los fondos de la UE y sus indicadores no cubren totalmente las prioridades sobre el programa previstas por las políticas de la UE. Las directrices sobre apoyo presupuestario⁴⁴ siguen prefiriendo el PEFA como el instrumento de evaluación de alto nivel, aunque desde 2010 la Comisión también ha utilizado su propio informe anual sobre la gestión de las finanzas públicas para evaluar el avance registrado anualmente.

47

Desde 2012 la Comisión ha reforzado también su marco de supervisión del apoyo presupuestario mediante la creación del comité director de apoyo presupuestario interservicios y la elaboración de un marco de gestión de riesgos.

41 Los principales documentos de referencia sobre la gestión de las finanzas públicas fueron los siguientes: dos evaluaciones operativas de la DG Asuntos Económicos y Financieros (2009 y 2014); los informes anuales sobre gestión de las finanzas públicas de la delegación de la UE desde 2010; dos evaluaciones sobre el programa relativo al Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financiera elaborados conjuntamente por el Banco Mundial y la UE (2006 y 2011, véase el apartado 46); y la evaluación sobre los Sistemas de Gestión en los países de Europa Central y Oriental publicado en 2011.

42 Los principales documentos de referencia para la lucha contra la corrupción fueron los siguientes: informes de situación sobre el Plan de Acción para la Liberalización de Visados desde 2011; el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; los informes del Grupo de Estados contra la Corrupción, del Consejo de Europa y de la OCDE; encuestas elaboradas por la organización Transparencia Internacional; y el plan de acción de lucha contra la corrupción de Estambul.

43 En las evaluaciones del PEFA, la ratio de los indicadores desde alto (A y B) a medio y bajo (C y D) estaba alrededor del 40 %-60 %, con un incremento de la ratio D en el informe correspondiente a 2011. Las cuestiones fundamentales consistían en operaciones públicas no declaradas, el seguimiento del riesgo presupuestario agregado de otras entidades del sector público, la eficacia de los controles de las nóminas, y la auditoría externa. Fuente: Banco Mundial. 2012. Ucrania Informe de actividad de la gestión de las finanzas públicas. Washington, DC: Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/es/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Directrices para el apoyo presupuestario correspondientes a 2007 y 2012.

48

El Tribunal constató que el apoyo presupuestario a Ucrania no se había evaluado de forma sistemática. Para cada programa la Comisión puede establecer un marco de evaluación dentro del convenio de financiación. La Comisión había previsto evaluaciones intermedias únicamente para los tres programas de apoyo presupuestario sectorial: Energía I, Eficiencia energética y Gestión de fronteras. No se realizó ninguna evaluación *ex post*, aunque en 2014 se había finalizado la evaluación de todas las operaciones de apoyo presupuestario general de Ucrania⁴⁵.

45 IBF International Consulting, «Operaciones de evaluación y apoyo presupuestario en Ucrania, informe final de evaluación», septiembre de 2014.

La suspensión de los pagos de asistencia financiera de la UE llevada a cabo por la Comisión ha propiciado la atención a las prioridades de gestión de las finanzas públicas

49

La suspensión total de los pagos de apoyo presupuestario fue eficaz puesto que se trataba de un «último intento» para propiciar la atención a las prioridades de la UE en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas. La Comisión recurrió a este tipo de suspensión dos veces en 2011. En 2014 y 2015, el aplazamiento de los desembolsos de ayuda macrofinanciera también ayudó a garantizar el adecuado cumplimiento de ciertas condiciones del programa (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3

Ejemplos de pagos retenidos para impulsar las reformas

- En febrero de 2011 se suspendieron los desembolsos en todos los programas de apoyo presupuestario como respuesta al retroceso en la legislación de contratación pública aceptable a nivel internacional de 2010. La suspensión se revocó en septiembre de 2011, después de que el parlamento ucraniano adoptara en julio de 2011 una legislación de contratación pública compatible con las buenas prácticas internacionales.
- Como respuesta a la paralización de la cooperación entre la UE y Ucrania y a la persistente falta de una estrategia creíble de reforma de la gestión de las finanzas públicas, en diciembre de 2011 se suspendieron todos los pagos de apoyo presupuestario solicitados en el ejercicio. El 27 de noviembre de 2013, tras la aprobación oficial de una estrategia aceptable de reforma de la gestión de las finanzas públicas y del Plan de Acción, se desembolsaron los pagos de apoyo presupuestario aplazados (9 tramos de un total de 87,9 millones de euros).
- Resultó difícil distinguir un avance suficiente en el cumplimiento de las condiciones para los tramos de ayuda macrofinanciera desembolsados en 2014 y 2015. La Comisión aplazó el desembolso del tramo final de AMF I hasta abril de 2015 y el pago del segundo tramo de AMF II hasta diciembre de 2014, momento en el que pudo determinarse un avance suficiente por la contraparte ucraniana.

Los resultados de la asistencia de la UE siguen siendo frágiles

El avance limitado de las reformas y la reticencia de las autoridades ucranianas repercutieron en el cumplimiento de las condiciones específicas para la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción y retrasaron la ejecución del apoyo presupuestario

50

Durante casi todo el período controlado, el cumplimiento incompleto de las condiciones generales y específicas para la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción establecidas en los programas de apoyo presupuestario reflejaron la reticencia de las autoridades ucranianas a ejecutar reformas de gobernanza específicas. Las primeras cuotas se retrasaron en varias ocasiones, principalmente debido a que no se cumplieron las condiciones generales para la gestión de las finanzas públicas (véase el apartado 49). El porcentaje de desembolso de los tramos variables, sujeto a las condiciones específicas para la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción, osciló entre el 67 % en el programa Energía I y tan solo el 25 % en los programas de Eficiencia energética y Gestión de fronteras. Asimismo, el hecho de que el segundo tramo en los programas con varios tramos variables registre generalmente un grado de cumplimiento más reducido que el primero refleja la falta de dinamismo del proceso de reformas.

51

El ritmo de reforma también es más lento debido a que las autoridades ucranianas han canalizado los fondos del apoyo presupuestario sectorial desembolsados por la UE mediante un fondo extrapresupuestario. Los fondos de apoyo presupuestario se consideran ingresos de un fondo especial y se desembolsan durante un largo procedimiento de once etapas. En la primera cuota de Energía I hicieron falta dos años para completar el procedimiento, lo que se criticó durante la evaluación intermedia del programa Energía I y en la evaluación de los programas de apoyo presupuestario de Ucrania correspondientes a 2014. De acuerdo con la última evaluación, a mediados de 2014 solo se había transferido para la ejecución presupuestaria aproximadamente la mitad de los fondos de apoyo presupuestario desembolsados.

La mayoría de las condiciones de la ayuda macrofinanciera relativas a la gestión de las finanzas públicas se consideró globalmente cumplida, a pesar de las deficiencias en su aplicación

52

En la sección correspondiente a la gestión de las finanzas públicas de la AMF I y II, la Comisión determinó que se había cumplido en líneas generales con la mitad de las condiciones y que solo se había incumplido una. No obstante, para los desembolsos la Comisión aplicó su margen de apreciación y calificó de forma positiva varias condiciones para la gestión de las finanzas públicas, a pesar de que su ejecución sobre el terreno adolecía de deficiencias (véase el **recuadro 4**).

Ejemplos de deficiencias en el cumplimiento de las condiciones de los préstamos de ayuda macrofinanciera para la gestión de las finanzas públicas

Segunda cuota de AMF I:

- Condición 2: aunque el Comité Antimonopolio comenzó a funcionar, tuvo que enfrentarse en 2015 a una situación de incertidumbre presupuestaria y sigue existiendo el riesgo de que se produzca una limitación considerable de los recursos.
- Condición 4: a pesar de que se había adoptado en todos los niveles de la administración una estrategia de formación para los funcionarios encargados del control interno, ésta presenta insuficiencias (insuficientemente detallada, mal concebida, carente de un calendario concreto, de información sobre financiación o de criterios cuantitativos, y con débiles vínculos con la reforma del ámbito de la gestión de las finanzas públicas). No se ha introducido una certificación internacional de la auditoría interna.

Segunda cuota de AMF II:

- Condición 1: aunque un considerable número de organismos de contratación y poderes adjudicadores publicaron a tiempo sus programas de licitación, la mayoría de ellos se redactaron de forma inadecuada. Asimismo, el vínculo entre las necesidades de contratación y el presupuesto estatal era cuestionable debido al retraso en la adopción del presupuesto estatal correspondiente a 2015 (29 de diciembre de 2014).

El gobierno ucraniano ha logrado una serie de objetivos legislativos relativos a la gestión de las finanzas públicas, aunque todavía persisten bastantes dificultades a largo plazo

53

En general, la Comisión considera que la estrategia de reforma para la gestión de las finanzas públicas y el plan de acción de 2013 han representado los logros clave de la gestión de las finanzas públicas para el período controlado⁴⁶. Aunque el Ministerio de Finanzas ha mostrado un compromiso relativamente elevado con la estrategia, la sostenibilidad de las reformas realizadas, la visibilidad, y la actualidad de la estrategia dependen directamente de que se mantenga el compromiso político de Ucrania. La *ilustración 1* proporciona una visión general de la evaluación de los principales ámbitos de la gestión de las finanzas públicas durante el período controlado.

54

A pesar del cumplimiento incompleto de las condiciones impuestas para recibir la asistencia de la UE y otros donantes, entre 2010 y 2012 se aprobó una serie de decisiones legislativas relacionadas con la gestión de las finanzas públicas. Ahora bien, el gobierno ucraniano no prestó la atención necesaria al debido cumplimiento de estas decisiones: la legislación nacional pertinente era de calidad deficiente, la financiación asignada resultó insuficiente, y se aprobaron enmiendas legislativas que resultaron controvertidas y regresivas. Por consiguiente, la aplicación inmediata fue insatisfactoria en términos generales. El avance de las reformas sobre la gestión de las finanzas públicas resultó muy complicado durante este período al faltar una estrategia estructurada de reforma de la gestión de las finanzas públicas hasta 2013 (véase el apartado 34).

46 Basado en las entrevistas con el personal de la Comisión y en los informes anuales de situación.

Evolución de la gestión de las finanzas públicas en Ucrania, 2010-2015

Ámbitos de gestión de las finanzas públicas	Evolución de la gestión de las finanzas públicas en 2010-2013		Evolución de la gestión de las finanzas públicas en 2014-2015
	Mejoras	Problemas/deficiencias	
Contratación pública	<ul style="list-style-type: none"> • 2010/2011 legislación nueva y relativamente progresista en materia de contratación pública • 2010 Creación del Comité Antimonopolio 	<ul style="list-style-type: none"> • Enmiendas legislativas controvertidas y regresivas que requieren intervenciones firmes de la UE. • El Comité Antimonopolio carecía de fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva legislación de contratación pública, se redujo el número de excepciones y se denegaron las adjudicaciones no competitivas. • El Comité Antimonopolio está operativo aunque hay limitaciones considerables y una situación de incertidumbre presupuestaria.
Administración tributaria	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 nuevo código fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Los donantes y la comunidad empresarial consideran el nuevo código fiscal de escasa calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva reforma del sistema tributario. • Se han reducido los atrasos en el pago del IVA aunque permanece el riesgo de que aumenten. • En 2015 se puso en marcha un sistema electrónico para las declaraciones del IVA.
Control interno de las finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de ley disponible en 2008 • 2011 base jurídica para las normas sobre el control interno de las finanzas públicas • 2012 código ético/recomendaciones metodológicas • Desde 2012 unidades de auditoría interna en ministerios y otras organizaciones gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplazamiento reiterado de la aplicación de la legislación sobre el control interno de las finanzas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se han aclarado las disposiciones sobre el control interno de las finanzas públicas, pero no cumplen plenamente las normas de la UE en la materia. • Nueva estrategia de formación de los funcionarios encargados del control interno y de la auditoría.
Tribunal de Cuentas de Ucrania		<ul style="list-style-type: none"> • 2010 Las competencias del Tribunal de Cuentas de Ucrania se redujeron considerablemente al excluir los ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reintegración de los ingresos en las competencias del Tribunal de Cuentas de Ucrania. • La nueva legislación del Tribunal de Cuentas de Ucrania amplió sus competencias a las operaciones de las empresas públicas con el Estado. • Reducciones de plantilla de 550 a 386 personas.
Transparencia presupuestaria			<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de plazos y falta de consulta pública sobre el presupuesto estatal correspondiente a 2015.
Código presupuestario	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 nuevo código presupuestario 	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera que adolece de varias insuficiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Código presupuestario modificado: orientación a la descentralización presupuestaria. • Consolidación de tres fondos sociales presupuestarios adicionales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

55

Las reformas cobraron nuevo impulso en 2014 y 2015, principalmente gracias a varias decisiones legislativas adicionales, a lo que siguieron mejoras visibles en la gestión de la contratación pública, en la administración de los ingresos y en los procedimientos relacionados con el presupuesto estatal. Por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública, el número de excepciones y el porcentaje de contratos públicos adjudicados de forma no competitiva empezaron a reducirse en 2014. En colaboración con el FMI, el gobierno ucraniano elaboró y comenzó a aplicar una estrategia de reforma de la administración de los ingresos. Asimismo, en 2015 se tomaron las primeras medidas para una presupuestación basada en los resultados, así como para una planificación a medio plazo.

56

Se logró un gran avance en el control presupuestario con la aprobación de la nueva legislación del Tribunal de Cuentas de Ucrania (la entidad fiscalizadora superior del país), que entró en vigor el 9 de agosto de 2015. El mandato de dicho tribunal de cuentas se extendió con el objeto de cumplir las condiciones establecidas por la UE, el Banco Mundial y otros donantes. Paradójicamente, la legislación del Tribunal de Cuentas de Ucrania también requiere una reducción de los recursos de la institución⁴⁷.

57

A pesar de los avances logrados desde 2014, todavía persisten algunos problemas a largo plazo: el riesgo de un retroceso (por ejemplo en las excepciones al empleo de la contratación pública y en la transparencia presupuestaria), la falta de fondos asignados al Comité Antimonopolio, el riesgo de un incremento de los atrasos en el pago del IVA, e insuficiencias en el enfoque de control interno de las finanzas públicas.

Hasta después de la Revolución del Maidán no se tomaron medidas significativas para luchar contra la corrupción, si bien es necesario todavía seguir consolidando el marco aplicable y obtener resultados tangibles

58

La ilustración 2 recoge las principales acciones de la UE durante el período controlado para ayudar a Ucrania a establecer su marco jurídico y de lucha institucional contra la corrupción.

47 Los recursos del Tribunal de Cuentas de Ucrania constituyeron una cuestión clave que la Comisión debatió con las autoridades ucranianas en enero de 2015, con antelación a la decisión de desembolsar el tercer tramo de AMF I. El proyecto de ley requiere que se reduzcan los recursos de la organización con la introducción de un límite a la plantilla (un máximo de 250 personas). Este límite se incrementó de forma sustancial (si se compara con el proyecto inicial) hasta 386 personas en la versión definitiva de la ley del Tribunal de Cuentas de Ucrania, tras la intervención de la Comisión cuando examinó la aplicación de las condiciones de ayuda macrofinanciera.

Principales avances en materia de lucha contra la corrupción en Ucrania, 2006-2015

	Acciones de la UE	Decisiones legislativas y cambios institucionales	Observaciones
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> Condiciones para AMF II y III Contrato de Consolidación Estatal Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM) Asistencia del Grupo de apoyo a Ucrania (SGUA) al Ministerio de Justicia Plan de Acción para la Liberalización de Visados en curso 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Fiscalía Especial Anticorrupción (noviembre de 2015). Legislación que refuerza el marco jurídico para la recuperación de activos (noviembre de 2015). Legislación para la detección y prevención de la corrupción política y la financiación de partidos políticos (octubre de 2015). Organismo de coordinación: Consejo Nacional de Políticas de Lucha contra la Corrupción (octubre de 2014). Paquete legislativo de lucha contra la corrupción (octubre de 2014) que establece: 1) la Estrategia de lucha contra la corrupción para el período 2014-2017, 2) la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania, y 3) la Agencia Nacional de Prevención contra la Corrupción. Derecho penal en materia de corrupción (junio de 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Durante nueve meses el Gobierno bloqueó la legislación relativa a la prevención contra la corrupción. Resultados que se ajustan a las prioridades de lucha contra la corrupción de la Agenda de Asociación correspondiente a 2015. El impacto a largo plazo dependerá de un auténtico cumplimiento de la legislación.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción para la Liberalización de Visados en curso 	<ul style="list-style-type: none"> Varias modificaciones legislativas, como por ejemplo las que tipifican los delitos relacionados con la corrupción y disponen la incautación de los beneficios ilícitos de la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> Algunos avances en la armonización de la lucha contra la corrupción con las normas internacionales.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción para la Liberalización de Visados Programa de apoyo presupuestario de reforma de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación de lucha contra la corrupción aprobada en abril de 2011 (que sustituye parcialmente el paquete de lucha contra la corrupción revocado en diciembre de 2010). Programa de apoyo presupuestario para la reforma de la administración pública no ejecutado debido a que la legislación sobre la función pública requerida no cumplía con los principios básicos de la UE. 	<ul style="list-style-type: none"> La legislación de lucha contra la corrupción no cumple enteramente las normas internacionales. Programa de apoyo presupuestario liberado en 2013.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Condiciones para AMF I Apoyo al proyecto de reformas del ámbito de la justicia, (componente 5: independencia del poder judicial y componente 6: prevención y lucha contra la corrupción). Programa de apoyo presupuestario para la gestión de fronteras 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de lucha contra la corrupción correspondiente al período 2014-2017. Apoyo para la creación en 2014 de la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania. Resultados insatisfactorios del programa de gestión de fronteras (no se ha demostrado ningún avance por lo que respecta al nivel de corrupción en el Ministerio de Hacienda). 	<p>Retrasos de la ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> AMF I se inició en 2014. El proyecto de apoyo a las reformas de la justicia se inició en 2013.
2009-2006	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de lucha contra la corrupción del Programa de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes correspondiente a 2006 	<p>Resultados relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> la creación de un marco estratégico e institucional de lucha contra la corrupción; el refuerzo de capacidades para la prevención contra la corrupción; la mejora de la legislación de lucha contra la corrupción; 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto reducido debido a la supresión del paquete de lucha contra la corrupción existente por el nuevo parlamento en diciembre de 2010.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

59

La lucha contra la corrupción formaba parte de la agenda del proceso de diálogo entre la UE y Ucrania (véanse los apartados 35 a 37), aunque apenas se tomó en consideración en los programas de ayuda antes de 2010. El proyecto de lucha contra la corrupción en Ucrania del programa de asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes (TACIS) correspondiente a 2006, que fue demasiado ambicioso⁴⁸, se inició a raíz de la Revolución Naranja y tuvo un impacto reducido puesto que en diciembre de 2010 el parlamento ucraniano revocó el primer paquete de legislación de lucha contra la corrupción aprobado en 2009 debido a razones políticas⁴⁹.

60

A partir de 2011 la UE impulsó las reformas legislativas al incluir parámetros de referencia en el Plan de Acción para la Liberalización de Visados que le fue ofrecido a Ucrania en diciembre de 2010. La legislación de lucha contra la corrupción que se aprobó en abril de 2011, así como las consiguientes modificaciones legislativas adoptadas en 2012 y 2013, constituyeron un avance positivo ya que se armonizó la legislación de lucha contra la corrupción de Ucrania con las recomendaciones de la Comisión y del Grupo de Estados contra la Corrupción. Sin embargo, aunque se logró un avance considerable en 2013, es necesario introducir mejoras adicionales para culminar el marco de lucha contra la corrupción⁵⁰. En particular, la Comisión ha señalado la calidad deficiente del procedimiento legislativo en Ucrania y el hecho de que las reformas no cuenten con un enfoque estratégico integral⁵¹. Las instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción operativas hasta 2014, por ejemplo el Comité Nacional de Lucha contra la Corrupción, o bien el representante del Gobierno encargado de las políticas de lucha contra la corrupción, han sido disfuncionales y no han logrado desempeñar su mandato correctamente.

61

En 2014 el gobierno ucraniano comenzó a cooperar estrechamente con la sociedad civil en el ámbito de la legislación de lucha contra la corrupción. Se adoptaron leyes importantes en 2014 y 2015. Los avances en los ámbitos legislativo e institucional continuaron en diciembre de 2015⁵². También progresó la creación de nuevas instituciones, como la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania⁵³, la Fiscalía Especial Anticorrupción (encargada de supervisar las investigaciones realizadas por la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania), la Agencia Nacional de Prevención contra la Corrupción, y el Consejo Nacional de Políticas de Lucha contra la Corrupción.

62

En 2015 la Comisión y la OCDE consideraron que el marco de lucha contra la corrupción se ajustaba estrechamente a las normas internacionales y a los parámetros de referencia de la UE. Al mismo tiempo, ha de conseguirse todavía una serie de resultados adicionales para que el marco sea eficaz, entre otros⁵⁴:

- asignación de recursos presupuestarios idóneos para garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones de lucha contra la corrupción, y que se aplican tanto la estrategia como el plan de acción de lucha contra la corrupción;

- 48 Basado en los informes de seguimiento.
- 49 OCDE «Reformas en materia de lucha contra la corrupción en Ucrania», Seguimiento del plan de acción para la lucha contra la corrupción de Estambul, marzo de 2015, p. 17. El primer paquete de legislación de lucha contra la corrupción está formado por 1) la ley sobre los principios para la prevención y la lucha contra la corrupción, 2) la ley sobre la responsabilidad de las personas jurídicas en relación con los delitos de corrupción, y 3) la ley sobre las modificaciones de ciertos actos legislativos de Ucrania con respecto a la responsabilidad por los delitos de corrupción.
- 50 COM(2013) 809 final del 15 de noviembre de 2013, p. 11 «Tercer informe de situación sobre la aplicación por parte de Ucrania del Plan de Acción para la Liberalización de Visados».
- 51 *Ibidem*, p. 14.
- 52 SWD(2015) 705 final de 18 de diciembre de 2015, p.6 «Sexto informe de situación sobre la aplicación por parte de Ucrania del Plan de Acción para la Liberalización de Visados».
- 53 La Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania es un organismo de investigación que se encarga de la corrupción ejercida por altos funcionarios públicos, así como la realizada mediante considerables sobornos, incluso aunque no la haya ejercido un alto funcionario público. Formalmente, la Oficina Nacional de Lucha contra la Corrupción de Ucrania constituye una autoridad policial estatal y no está sujeta al control del gobierno.
- 54 Véanse los avances registrados de SWD(2015) 705 final y del Seguimiento del plan de acción para la lucha contra la corrupción de Estambul de la OCDE, del 7 al 9 de octubre de 2015.

- mejoras adicionales en el marco jurídico para asegurar la completa independencia e integridad de la Fiscalía Especial Anticorrupción;
- mejoras en las disposiciones legales que rigen la Oficina Nacional de Recuperación de Activos y la Oficina de Gestión de Activos;
- aclaración y coordinación de las tareas específicas de lucha contra la corrupción desempeñadas por las instituciones como el Servicio de Seguridad y el Tribunal de Cuentas de Ucrania;
- seguimiento y coordinación eficaces por parte del Consejo Nacional de Políticas de Lucha contra la Corrupción.

63

Además de la creación de estructuras adecuadas, los principales retos son los de asegurar un auténtico cumplimiento de la legislación y la independencia del poder judicial. A finales de 2015, el compromiso político de lucha contra la corrupción, como anunció el gobierno después de la Revolución del Maidán, no mostraba todavía un historial convincente de investigaciones y sanciones por casos de corrupción en las altas esferas. Los expertos señalan que la lucha contra la corrupción se bloqueó debido a que las instituciones responsables no eran suficientemente independientes del gobierno y los oligarcas interferían en los partidos políticos⁵⁵. El historial negativo de Ucrania en lo referente a la corrupción en las altas esferas está poniendo en riesgo su plan de rescate internacional⁵⁶.

55 Por ejemplo, véase el informe NIS sobre Ucrania correspondiente a 2015 elaborado por Transparencia Internacional (2015), que se llevó a cabo dentro del proyecto financiado por la UE «Evaluación del sistema de integridad nacional en la zona vecina de Europa Oriental».

56 Véase por ejemplo la declaración de Christine Lagarde, directora general del Fondo Monetario Internacional (FMI), comunicado de prensa n.º 16/50, 10 de febrero de 2016.

Parte II — Eficacia de la asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gobernanza en el sector del gas y la seguridad del suministro de gas a la UE a través de Ucrania

64

El Tribunal examinó si el diálogo entre la UE y Ucrania había abarcado las cuestiones del gas y la eficiencia energética de una manera eficaz, si la asistencia de la UE para mejorar la gobernanza en el sector del gas y la seguridad del suministro de gas a la UE a través de Ucrania se ideó y supervisó de forma apropiada, y si se obtuvieron resultados tangibles y sostenibles. El Tribunal evaluó las cuestiones de gobernanza en el sector del gas con respecto a los objetivos de la UE de desarrollar un mercado del gas competitivo, transparente y no discriminatorio de manera convergente con las disposiciones y normas de la UE⁵⁷. Esta evaluación incluía información y protección al consumidor, transparencia de precios, la rendición de cuentas de las empresas de servicio público y la presentación de información transparente con respecto al mercado del gas y al fomento de la eficiencia energética. La principal prueba documental que se utilizó para los resultados, y que se debatió con las entidades auditadas, estuvo constituida por los informes conjuntos de la UE y Ucrania sobre la aplicación del Memorándum de entendimiento relativo a la cooperación energética, las conclusiones del Consejo, los informes del Parlamento Europeo, la estrategia y los documentos de programación de la Comisión, así como los informes de gestión de la Comisión. También se utilizaron informes que procedían de fuentes externas como la Agencia Internacional de la Energía, el Instituto de Estudios de Energía de Oxford, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las organizaciones de la sociedad civil.

Hasta fecha reciente la falta de coherencia del compromiso y del enfoque con respecto a las reformas obstaculizó el diálogo entre la UE y Ucrania

El diálogo sobre el sector del gas ha sido amplio aunque ha tenido una eficacia limitada

65

El Memorándum de entendimiento relativo a la cooperación energética firmado entre la UE y Ucrania en 2005 establece la hoja de ruta y aborda los principales problemas energéticos⁵⁸ del país. El Tribunal considera un gran logro que Ucrania se convirtiera en parte contratante del Tratado de la Comunidad de la Energía⁵⁹ en febrero de 2011, y que desde 2014 adoptara también todas las medidas para cumplir con sus compromisos en virtud del Tratado, especialmente al ejecutar el tercer paquete legislativo sobre la energía de la UE⁶⁰, una prioridad clave de la cooperación energética entre la UE y Ucrania.

66

Hasta 2014 el diálogo de alto nivel entre la UE y Ucrania con respecto a la cooperación energética tuvo una eficacia limitada en términos de reestructuración del sector del gas, debido a una falta de compromiso auténtico por parte de los socios ucranianos. Muchos de estos importantes problemas surgieron en el período que abarcaba de 2007 a 2015 y el avance en la modernización del sistema de tránsito de gas fue limitado. Los esfuerzos

57 Basado en el capítulo I, título V del Acuerdo de Asociación.

58 Incluye, dentro del sector del gas, reformas de los precios, redes de seguridad social, eficiencia energética, diversificación del suministro, y modernización de las infraestructuras.

59 El Tratado constitutivo de la Comunidad de la Energía se firmó en 2006. Las partes se comprometen a liberalizar sus mercados energéticos y a aplicar los principales actos jurídicos de la UE en el ámbito de la electricidad, el gas, el medio ambiente y la energía renovable.

60 La última legislación de la UE sobre el mercado de la energía, conocido por el nombre del tercer paquete, se redactó en 2009 para mejorar el funcionamiento del mercado interior de la energía, así como para resolver los problemas estructurales.

acometidos por la Comisión para mantener los precios de la energía en Ucrania a unos niveles justificados económicamente, así como para reducir el déficit de Naftogaz, fueron insatisfactorios durante el período 2007-2013. No obstante, a pesar de la crisis entre Ucrania y Rusia, la Comisión logró evitar alteraciones graves del suministro de gas a la UE en 2014 y 2015 (véase el apartado 68).

El diálogo sobre el sector del gas se ha visto perjudicado por las discrepancias entre las partes interesadas de la UE y el compromiso titubeante de Ucrania

67

Existían discrepancias entre los Estados miembros, al igual que entre los Estados miembros y la Comisión, con respecto a las prioridades para la seguridad del suministro de gas a la UE a través de Ucrania y la necesidad de tomar medidas urgentes. Por consiguiente «tener una sola voz» con respecto a dichas prioridades sigue constituyendo un problema a pesar de los esfuerzos de la Comisión. La UE ha defendido claramente en su comunicación de alto nivel el carácter estratégico del tránsito de gas ucraniano, pero, al mismo tiempo no ha hablado claramente de la frágil situación económica y financiera tanto del país como de la compañía energética estatal Naftogaz, que se agravó debido a la corrupción sistémica en el sector del gas y que podría perjudicar a la fiabilidad de Ucrania como país de tránsito de gas.

68

El tránsito de gas a través de Ucrania es muy importante para la seguridad de los suministros en Europa central, meridional y oriental, y además tiene importantes consecuencias económicas, financieras y sociales para la propia Ucrania. En 2014, la UE reaccionó con rapidez cuando Gazprom suspendió los suministros de gas a Ucrania y surgió una posible amenaza para la seguridad del tránsito de gas a través del país: la UE ofreció soluciones alternativas para los suministros de gas a Ucrania al facilitar la inversión de flujos y al apoyar las nuevas interconexiones para poder asegurar la continuidad del tránsito a través del país.

69

La persistente falta de una estrategia de energía ucraniana lo suficientemente estable (salvo por el papel de Ucrania en el tránsito de gas) y una voluntad política fluctuante han dificultado que la Comisión adopte un enfoque coherente para el diálogo sobre el gas entre la UE y Ucrania dentro de un entorno geopolítico complejo.

Las condiciones para la asistencia de la UE resultaron muy genéricas en la fase inicial

70

Algunas de las condiciones incluidas en el programa de apoyo presupuestario Energía I de 2007 no fueron lo suficientemente precisas como para evitar conflictos de interpretación con las autoridades ucranianas⁶¹. Debido a esta falta de precisión y a que el programa

Observaciones

permitía únicamente tres tasas de finalización diferentes para el cumplimiento de la condición (0-50-100 %), la Comisión tuvo que mostrarse a veces indulgente en su evaluación⁶². Por otra parte, debido a las consideraciones urgentes de carácter macroeconómico y político, muchas de las condiciones sobre la energía acordadas por la Comisión y las autoridades ucranianas en AMF I se definieron también con amplitud⁶³.

Hasta 2014 la asistencia de la UE no se apoyaba en datos de calidad

71

La existencia de datos listos para su empleo y fiables, incluso en condiciones adversas, es esencial para una toma de decisiones fundamentada y con base empírica. Hasta 2014 la disponibilidad de datos de este tipo resultó problemática, por ejemplo en lo referente a:

- el tránsito diario de los flujos de gas a través de Ucrania;
- la recogida periódica de datos sobre las tasas de tránsito de gas de forma efectiva por parte de Ucrania⁶⁴;
- unas estadísticas resumidas íntegras sobre las subidas arancelarias reales del gas y la calefacción.

Se observaron algunas mejoras en 2014 en lo que respecta al acceso de la Comisión a los datos sobre el tránsito de gas a través de Ucrania y desde 2015 el operador del sistema de transmisión ucraniano facilita en línea información sobre los flujos de tránsito diario del gas.

72

Los informes anuales de situación elaborados conjuntamente por la UE y Ucrania sobre la aplicación del Memorándum de entendimiento sobre energía de 2005 ofrecieron un foro útil para el diálogo político periódico sobre los retos en el ámbito de la energía. No obstante, el Tribunal ha constatado que no eran lo suficientemente críticos y que no reflejaban por entero el enfoque de la Comisión.

La asistencia de la UE hasta 2014 tuvo un impacto limitado en el sector del gas

73

Hasta principios de 2015 la asistencia de la UE no fue satisfactoria para lograr un avance en el sector del gas en Ucrania⁶⁵, aunque desde entonces se han alcanzado algunos hitos y avances (véase asimismo la **ilustración 3**):

- 61 Por ejemplo, véase la condición de «no incrementar el déficit cuasi fiscal en el sector de la energía en comparación con 2006». La Comisión y los socios ucranianos interpretaron la condición de forma diferente y propusieron un grado de cumplimiento del 0 % y 100 % respectivamente.
- 62 Por ejemplo para el indicador 6 (consecución de los acuerdos financieros para los proyectos prioritarios de infraestructuras con las instituciones financieras internacionales), el indicador 5.3 (presentación para la contratación de la línea metrológica de gas en el Centro Metrológico Regional de Boyarka) y el indicador 8 (concepción y construcción de una estación piloto internacional de medición de gas en un punto de acceso al sistema de tránsito de gas de Ucrania).
- 63 Como ejemplo encontramos «incrementar de forma sustancial el porcentaje de recogida de Naftogaz», «lograr un avance significativo en el cumplimiento de las obligaciones de Ucrania en virtud del Tratado de la Comunidad de la Energía», «avanzar considerablemente hacia la consecución del estatuto de conformidad de la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE)», «reforzar de forma específica la red de seguridad social», e «incrementar de forma sustancial el uso de los contadores individuales de gas».
- 64 Se puede realizar una estimación de tasas aunque en teoría únicamente mediante el uso de una fórmula establecida basada en los contratos de tránsito de gas.
- 65 Para ilustrar este caso, las condiciones correspondientes de apoyo presupuestario del sector energético de la UE (Energía I y Eficiencia energética) se cumplieron solo parcialmente en un 59 %. La Comisión y las autoridades ucranianas discrepaban en muchos casos acerca del grado de cumplimiento real.

Avances en el sector de la energía y del gas en Ucrania, 2007-2015

Ámbitos / subámbitos		Avances en 2007-2013	Avances en 2014-2015	Observaciones
a) Reforma del sector del gas	Legislación sobre el sector del gas	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución progresiva sin avances importantes. • La adhesión de Ucrania al Tratado de la Comunidad de la Energía ha dado un impulso hacia una mejor integración de Ucrania en el mercado de la energía de la UE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción del plan de acción integral de la reforma del sector del gas (marzo de 2015), así como de la legislación sobre el sector del gas de abril de 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2015 constituyó un punto de inflexión positivo en la reforma del sector del gas. Tras la legislación sobre el sector de abril de 2015, se iniciaron las preparaciones para la desagregación de Naftogaz, de acuerdo con el tercer paquete de energía de la UE.
	Precios del gas y de la calefacción.	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementos insuficientes entre 2007 y 2013 (pese a lo exigido por la UE y el FMI). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los precios de los suministros públicos se elevaron de forma considerable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerable aumento adicional de los precios del gas en abril de 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> • No hubo una reducción del déficit de Naftogaz. 	<ul style="list-style-type: none"> • El déficit de Naftogaz se redujo significativamente en 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • El déficit de Naftogaz debería desaparecer en 2017.
	Red de protección social	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzos fallidos para establecer un sistema sólido que compense a los miembros de la sociedad más desfavorecidos por el aumento de los precios de la energía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mejoró el sistema de compensación social para compensar la gran escala de aumento de precios de la energía en 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todavía queda por constatar la solidez del sistema de compensación.
Medición en toda la cadena de suministro de gas.	<ul style="list-style-type: none"> • Avance considerable en la instalación de contadores de gas en los hogares. 	<ul style="list-style-type: none"> • El plan de acción para la reforma del sector del gas en 2015 pretende mejorar la medición a través de la entera cadena del gas. 	<ul style="list-style-type: none"> • En abril de 2017 se finalizará la instalación de contadores de gas en los hogares que quedan por medir y al menos un contador de calefacción por edificio. 	
b) Eficiencia energética		<ul style="list-style-type: none"> • No constituye una prioridad para el programa de reforma de la energía de Ucrania (a pesar de los esfuerzos de la Comisión). 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos avances positivos recientes (nuevos proyectos de la UE y programas con apoyo de la UE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Más esfuerzos al respecto desde 2015
c) Modernización del sistema de tránsito de gas		<ul style="list-style-type: none"> • No se llevó a cabo ninguna modernización mediante la asistencia de la UE (los socios ucranianos no cumplieron con las condiciones de préstamo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los trabajos de modernización del gasoducto comenzaron en 2016 (la financiación fue garantizada parcialmente por la UE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Gazprom amenaza con finalizar en 2019 el tránsito de gas ruso a través de Ucrania.
d) Seguridad del suministro de gas a través de Ucrania		<ul style="list-style-type: none"> • Situaciones de crisis en 2005-2006 y 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en el período 2014-2015 aunque el tránsito y los suministros de gas se mantuvieron gracias a los esfuerzos de la UE (mediante las interconexiones, los flujos invertidos y la mediación con Gazprom y Naftogaz). 	<ul style="list-style-type: none"> • Otros proyectos de tránsito rivales intentan evitar el tránsito por Ucrania. • Mejora de la gobernanza en el sector del gas y mayor integración en el mercado de la energía de la UE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- a) Reforma del sector del gas: a pesar de los esfuerzos de la UE, los avances durante 2007 y 2013 fueron lentos. Sin embargo, desde 2014 la ejecución de las condiciones de asistencia establecidas por la UE y sus socios ha relanzado la reforma del sector del gas (véase el **recuadro 5**):

Recuadro 5

Avances registrados desde 2014 en el sector del gas

- Se aprobó un plan de acción integral de reforma del sector del gas que establece acciones con plazos definidos, como una nueva legislación sobre dicho sector.
- Después de intentos fallidos durante un período difícil de crisis económica y de aumento de los precios del gas ruso, las tarifas se elevaron aproximadamente entre el 300 y el 600 % en el caso de los hogares, y aproximadamente un 70 % de la calefacción urbana a principios de 2015. Los aumentos se mantendrán hasta 2017 cuando los precios alcancen el mismo nivel del mercado. El déficit de Naftogaz se redujo de forma considerable en 2015 y tendría que desaparecer en 2017⁶⁶.
- En 2015 se amplió el sistema de compensación social para contrarrestar la gran escala de aumento de precios de la energía que se les impuso a los miembros de la sociedad más desfavorecidos. No obstante, se necesitan mejoras graduales adicionales, o bien una reforma, para poder hacer frente a futuros aumentos de los precios y de este modo crear incentivos más eficaces para lograr la eficiencia energética.
- El plan de acción de la reforma del sector del gas de 2015 pretende mejorar la medición en toda la cadena del gas.

66 Objetivo del Fondo Monetario Internacional.

- b) Eficiencia energética: las autoridades ucranianas no consideraron que la eficiencia energética fuera una prioridad para su programa de reforma de la energía, a pesar de su relevancia en el Memorandum de entendimiento relativo a la cooperación energética entre la UE y Ucrania de 2005. Desde 2015 las autoridades ucranianas han prestado más atención a la eficiencia energética.
- c) Modernización del sistema de tránsito de gas: a partir de 2006 la Comisión intenta generar medios de financiación a través de los préstamos de las instituciones financieras internacionales, con el objeto de modernizar el sistema de tránsito de gas. En 2012 la Comisión financió un estudio preparatorio, en el que se concluyó que la modernización podría costar entre 2 500 y 5 300 millones de euros, en función de las distintas hipótesis del flujo de gas. Hasta diciembre de 2014 el BEI y el BERD no pudieron firmar con Ukrtransgaz⁶⁷ los primeros acuerdos sobre préstamos de instituciones financieras internacionales, que ascendían a 150 millones de cada institución financiera⁶⁸, ya que hasta ese momento no se consideraba que Ucrania ya había avanzado lo suficiente respecto de determinadas condiciones claves acordadas en la declaración conjunta de 2009. La construcción comenzará en 2016 y se espera su finalización para 2018 de acuerdo con la primera fase del proyecto a gran escala para modernizar el tránsito del gasoducto Urengoy-Pomary-Uzhgorod.

67 Filial de Naftogaz encargada del transporte y almacenamiento de gas.

68 El préstamo del BEI está cubierto por una garantía global de la UE.

d) Seguridad del suministro de gas a través de Ucrania:

- i) Durante el período controlado, la seguridad de los suministros de gas de la UE a través de Ucrania seguía en riesgo debido a la inestabilidad política, administrativa y económica del país, lo cual agravó a su vez las situaciones de crisis en el período 2005-2006 y en 2009, y creó más dificultades en el período 2014-2015. Por otra parte, no es seguro que el gas continúe el tránsito a través del territorio ucraniano hasta los países de la UE: Gazprom amenaza con poner fin a dicho tránsito en 2019, momento en el que llegará a su fin el actual contrato que tiene suscrito con Naftogaz. Además, los proyectos alternativos de tránsito de gas (como por ejemplo Nord Stream II, Turkstream o Southstream) han intentado o intentan evitar el país. Sin embargo, el objetivo de la UE consiste en mantener el tránsito de gas a través de Ucrania.
- ii) Los esfuerzos acometidos recientemente por la Comisión para mantener el tránsito de gas a través de Ucrania durante el período 2014-2015 fueron satisfactorios, y reforzaron de forma significativa la seguridad de los suministros de gas de la UE y de Ucrania a través de las interconexiones y los flujos invertidos, y asimismo sirvieron de mediación en las negociaciones entre Naftogaz y Gazprom en relación con el llamado «paquete de invierno» para el período 2014-2015. Las instalaciones de almacenamiento de Ucrania, que son indispensables para la seguridad de los suministros de gas en el este de la UE, se reaprovisionaron satisfactoriamente gracias al paquete de invierno para el período 2015-2016 mediante recursos propios de Naftogaz y un instrumento de préstamo de una institución financiera internacional⁶⁹.
- iii) Se espera que la reforma del sector del gas mejore su gobernanza en Ucrania, y de este modo evite el factor de riesgo ligado a la gobernanza para la seguridad del tránsito de gas ucraniano. Otro de los logros de la Comisión fue la adhesión de Ucrania al Tratado de la Comunidad de la Energía en 2011, que pretende integrar plenamente al país en el mercado de la energía de la UE, lo que a su vez ayuda a estabilizar el sector del gas en Ucrania a largo plazo.

69 El BERD proporcionó 300 millones de dólares estadounidenses, respaldado por una garantía soberana facilitada por Ucrania, además de otro instrumento del Banco Mundial que ascendía hasta los 520 millones de dólares estadounidenses garantizados por el BEI y consecuentemente por la UE.

Conclusiones y recomendaciones

74

Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal llegó a la conclusión de que en general la asistencia de la UE a Ucrania ha sido parcialmente eficaz para apoyar la transformación del país en un estado bien gobernado en los ámbitos de la gestión de las finanzas públicas, la lucha contra la corrupción, y el funcionamiento del sector del gas.

Eficacia de la asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción

75

La asistencia de la UE a Ucrania ha sido parcialmente eficaz para mejorar la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción.

76

Durante la mayor parte del período controlado, la gestión de las finanzas públicas ocupó poco espacio en el diálogo entre la UE y Ucrania. No obstante, desde 2011 la UE comenzó a ser más exigente con las reformas de la gestión de las finanzas públicas, y ayudó a Ucrania a elaborar una estrategia de reforma y un plan de acción para la gestión de las finanzas públicas (véanse los apartados 31 a 34). La lucha contra la corrupción ha estado presente regularmente en la agenda de diálogo entre la UE y Ucrania, que se ha visto reforzada por el Plan de Acción para la Liberalización de Visados de 2011, y se aceleró con la mejora de la cooperación después de la Revolución del Maidán (véanse los apartados 35 a 37).

Recomendación 1 — Hacer mayor hincapié en la gestión de las finanzas públicas durante el proceso de diálogo con Ucrania

Con el objeto de mantener el impulso de reforma de la gestión de las finanzas públicas iniciado con la adopción de una estrategia en la materia para 2013, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior deberían consolidar el diálogo político sobre estas cuestiones. Asimismo, la Comisión debería explorar la posibilidad de iniciar un programa específico para garantizar que se lleva a cabo la reforma de la gestión de las finanzas públicas de forma eficaz lo antes posible.

Conclusiones y recomendaciones

77

La concepción de la asistencia de la UE fue parcialmente eficaz para contribuir a mejorar la gestión de las finanzas públicas y de la lucha contra la corrupción. La Comisión incluyó la necesidad de reforzar estos dos ámbitos en la concepción de los programas de apoyo presupuestario y en la Ayuda macrofinanciera para Ucrania, aunque a veces con insuficiencias en la manera en la que se estipularon las condiciones o cómo se evaluó el cumplimiento del método (véanse los apartados 38 a 40). La mayoría de los programas de apoyo presupuestario en Ucrania se idearon para desembolsar una proporción significativa del importe asignado al comienzo del programa una vez cumplidas las condiciones generales. Dicho enfoque puede terminar reduciendo el incentivo para llevar a cabo las reformas de las que dependen los consiguientes pagos de menor importe. Con el objeto de abordar la situación crítica de Ucrania, la Comisión se centró en proporcionar un rápido desembolso de la asistencia en 2014 (véanse los apartados 41 a 44).

Recomendación 2 — Mejorar la concepción de las condiciones y los desembolsos de ayuda financiera

La Comisión debería basarse en la experiencia adquirida en Ucrania para mejorar en el futuro la manera en la que se concibe la asistencia:

- a) Habría que definir claramente todos los indicadores seleccionados para el apoyo presupuestario y las condiciones de préstamos de ayuda macrofinanciera, con el propósito de evitar cualquier controversia que pueda surgir durante el proceso de evaluación.
- b) Las condiciones futuras de préstamos y subvenciones tendrían que complementarse y reforzarse entre sí.
- c) La Comisión debería trabajar estrechamente con otros donantes, en particular con las instituciones financieras internacionales, al negociar y establecer las condiciones, y así aumentar los incentivos a la reforma.
- d) Los programas tendrían que buscar un equilibrio razonable entre las presiones políticas y la necesidad de desembolsar la asistencia con rapidez. Por otra parte, en el caso del apoyo presupuestario, los importes de los tramos variables relativos a las condiciones para la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción tendrían que ser suficientemente significativos como para asegurar que se cumplen las condiciones.

78

El seguimiento de la forma en la que se llevó a cabo la asistencia de la UE fue en gran medida eficaz y mejoró durante el período controlado. Tanto la UE como las organizaciones internacionales evalúan periódicamente la situación de la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción en Ucrania, y desde 2012 la Comisión ha reforzado su marco de seguimiento del apoyo presupuestario. Sin embargo, no existe un enfoque sistemático para evaluar los programas de apoyo presupuestario (véanse los apartados 45 a 48). La suspensión de los pagos de apoyo presupuestario propició la atención a las prioridades de gestión de las finanzas públicas en el período 2011-2013 (véase el apartado 49).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 3 — Reforzar el seguimiento de la forma de ejecutar la asistencia de la UE

Con el objeto de profundizar y acelerar las reformas de gestión de las finanzas públicas y de lucha contra la corrupción, la Comisión debería reforzar su seguimiento en ciertos aspectos e insistir más en la rendición de cuentas por parte de los beneficiarios.

- a) Habría que racionalizar el enfoque de la Comisión para la evaluación de los programas de apoyo presupuestario.
- b) Dados los resultados obtenidos por la suspensión de los pagos, la Comisión debería recurrir a esta medida en los pagos de apoyo presupuestario, cuando esté debidamente justificado por el avance insuficiente en las reformas.

79

La asistencia de la UE fue parcialmente eficaz para obtener resultados tangibles y sostenibles tanto en la gestión de las finanzas públicas como en la lucha contra la corrupción. Hasta 2014 el limitado compromiso mostrado por el gobierno ucraniano con el proceso de reforma se reflejó en la consecución incompleta y tardía de los resultados esperados (véanse los apartados 50 y 51). A pesar del nuevo impulso a la reforma registrado desde 2014, los resultados obtenidos siguen siendo frágiles. En los programas de ayuda macrofinanciera, la Comisión utilizó su margen de apreciación para concluir que la mayoría de las condiciones para la gestión de las finanzas públicas se habían cumplido en términos generales a pesar de algunas deficiencias en la aplicación (véase el apartado 52). En el caso de la gestión de las finanzas públicas y de la lucha contra la corrupción, la mayoría de los resultados obtenidos adoptan la forma de cambios legislativos e institucionales (véanse los apartados 53 a 63). Por lo que respecta a la política sobre lucha contra la corrupción todavía queda esperar a los resultados de una aplicación eficaz.

Recomendación 4 — Insistir más en la aplicación eficaz y la sostenibilidad de las reformas

Además de abogar por cambios legislativos, la Comisión, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, debería condicionar la asistencia de la UE a la aplicación eficaz de las reformas clave para la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción. Esto se refiere en especial a la estrategia y al plan de acción para la reforma de la gestión de las finanzas públicas, así como a la sostenibilidad financiera de los organismos operativos e imparciales que luchan contra la corrupción. Habría que evaluar de forma estricta las condiciones requeridas para el desembolso.

La asistencia de la UE a Ucrania para mejorar la gobernanza en el sector del gas y la seguridad del suministro de gas a la UE

80

En general, la asistencia de la UE a Ucrania fue parcialmente eficaz para mejorar la gobernanza en el sector del gas y la seguridad del suministro de gas a la UE.

81

Hasta fecha reciente el diálogo entre la UE y Ucrania sobre cuestiones relacionadas con la energía sufría los efectos del compromiso titubeante de Ucrania, así como de las discrepancias entre las partes interesadas de la UE por la seguridad del suministro de gas a la UE a través de Ucrania. Durante el período 2007-2015 se reprodujeron los mismos problemas importantes (véanse los apartados 65 a 69).

82

En la fase inicial, la concepción de la asistencia de la UE, revisada para el sector del gas y la seguridad del suministro de gas a través de Ucrania, incluía algunas condiciones que eran imprecisas y difíciles de evaluar (véase el apartado 70).

83

Hasta 2014 el seguimiento de la ejecución de la asistencia de la UE no se apoyaba en datos de calidad, y la elaboración de informes conjuntos de la UE y Ucrania muchas veces no proporcionaron todos los elementos del trasfondo de los problemas en el sector del gas (véanse los apartados de 71 y 72).

84

Hasta 2014 la asistencia de la UE había tenido un impacto limitado sobre el funcionamiento del sector del gas ucraniano y obtenido resultados dispares en lo que respecta a la seguridad de los suministros de gas a la UE a través de Ucrania. Desde 2014 se han alcanzado hitos importantes (véase el apartado 73).

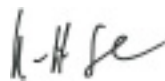
Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 5 — Tomar medidas para que la asistencia de la UE a Ucrania sea más eficaz en el ámbito del gas

La Comisión debería tomar medidas sin demora para mejorar el seguimiento de la cooperación estratégica entre la UE y Ucrania en el ámbito del gas y lograr que sea más eficaz. En particular, habría que hacer más hincapié en la recopilación, verificación y análisis de los datos. La Comisión debería recopilar de manera sistemática información que sea más precisa y verificable, incluso en condiciones adversas, lo que es de vital importancia para una toma de decisiones fundamentada y con base empírica.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 8 de noviembre de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Programas examinados

Cuadro 1 — Ucrania: programas de apoyo presupuestario, período 2007-2015

Programas de apoyo presupuestario sectorial ¹ (abreviatura, año de la decisión)	Asignado	Importe desembolsado
	(millones de euros)	
	588	259
Apoyo para la aplicación de la política sobre energía de Ucrania (Energía I, 2007)	87	73
Apoyo para la aplicación de la estrategia de Ucrania en el ámbito de la eficiencia energética y de las fuentes de energía renovables (Eficiencia energética, 2008)	70	52
Fomentar el comercio mutuo al eliminar los obstáculos técnicos al comercio entre Ucrania y la UE (Comercio, 2008)	45	29
Apoyo para la aplicación de la Estrategia medioambiental en Ucrania (Medio ambiente, 2009)	35	24
Apoyo para la aplicación de la política sobre transporte de Ucrania (Energía I, 2009)	65	27
Apoyo a la política en materia de gestión de fronteras en Ucrania (Gestión de fronteras, 2010)	66	49
Apoyo continuo para la aplicación de la estrategia de energía en Ucrania (Energía II, 2012)	45	5
Programas de apoyo a las políticas sectoriales		
Apoyo a la política regional de Ucrania (Regional, 2013)	55	0
Reforma del marco jurídico administrativo y de la función pública en Ucrania (2011)	70	anulado
Apoyo presupuestario para la política de desarrollo regional de Ucrania (2012)	50	anulado
Contrato de Consolidación Estatal²	355	250

- 1 El importe incluye el componente de apoyo complementario (asistencia técnica, auditoría, revisiones y evaluaciones del programa).
- 2 De los 355 millones de euros para el Contrato de Consolidación Estatal, 232 millones de euros constituyeron los nuevos fondos y se absorbieron 123 millones de las adjudicaciones del Programa de acción anual correspondiente a 2013 (por ejemplo de dos nuevos programas de apoyo a las políticas sectoriales para eliminar los obstáculos al comercio, y para la aplicación de la estrategia medioambiental en Ucrania, 55 millones de euros para cada uno), y 13 millones provenientes del incremento presupuestario que se ideó inicialmente para el ámbito medioambiental.

Fuente: Sistema de información común RELEX (CRIS) a 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 2 — Ucrania: visión general de la ayuda macrofinanciera de la UE, período 2007-2015

Año de la decisión	Abreviatura de la fiscalización	Asignado	Importe desembolsado
		(millones de euros)	
2002	AMF I	110	610
2010		500	
2014	AMF II	1 000	1 000
2015	AMF III	1 800	600
	Total	3 410	2 210

Fuente: DG Asuntos Económicos y Financieros, a 31 de diciembre de 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Cuadro 3 — Ucrania: proyectos examinados correspondientes al período 2007 –2015

Título (año del contrato)	Asignado	Importe desembolsado
	<i>(millones de euros)</i>	
Gestión de las finanzas públicas		
Hermanamiento «Reforzar el cumplimiento de la legislación y las políticas en materia de competencia en Ucrania» (2007)	1	0,9
Hermanamiento «Apoyo a la Oficina Central de Control y Revisión de Ucrania para que adopte el nuevo sistema de control interno de las finanzas públicas» (2007)	1,1	1,1
Armonización de los sistemas de competencia y contratación pública en Ucrania con las normas de la UE (2008).	4,4	4,4
Refuerzo de la capacidad del Banco Nacional de Ucrania mediante la aproximación a las normas de los bancos centrales (2009)	1,1	0,6
Apoyo al Ministerio de Finanzas de Ucrania en los ámbitos de la gestión de la deuda pública y de las previsiones presupuestarias (2010)	1,7	1,5
Elaboración del documento para el proyecto de hermanamiento basado en riesgos de supervisión de las instituciones financieras no bancarias (2011)	0,1	0,1
Suministro de equipos informáticos para integrar la red regional del Comité Antimonopolio de Ucrania en apoyo al proyecto del plan de acción entre la UE y Ucrania correspondiente a 2006 «Armonización de los sistemas de competencia y contratación pública en Ucrania con las normas de la UE» (2010)	0,2	0,2
Extensión del contrato 147-509 «Armonización de los sistemas de competencia y contratación pública con las normas de la UE» (2011)	1,1	1,1
Creación de tres proyectos de hermanamiento en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas en Ucrania (2013).	0,1	0,1
Armonización de los sistemas de contratación pública en Ucrania con las normas de la UE (2013).	4	2,7
Los costes estatales: fomento del control público del proceso presupuestario estatal (2013)	0,3	0,2
Sociedad civil y medios de comunicación para presupuestos locales transparentes (2013)	0,3	0,1
Creación y ejecución del sistema de «Presupuesto Abierto» para el seguimiento del uso de fondos públicos (2013)	0,3	0,2
Seguimiento independiente de los flujos de recursos y financieros a partir del desarrollo de hidrocarburos convencionales y no convencionales dentro del acuerdo de reparto de la producción en Ucrania (2013)	0,2	0,2
Total de gestión de las finanzas públicas	15,9	13,4
Lucha contra la corrupción		
Apoyo a la buena gobernanza: proyecto de lucha contra la corrupción en Ucrania (2006)	1,5	1,4
Proyecto de apoyo a las reformas en el ámbito de la justicia en Ucrania (2013)	8,6	2,4
Total de lucha contra la corrupción	10,1	3,8

Fuente: Sistema de información común RELEX (CRIS) a 31 de diciembre de 2015.

Resumen

III

Los dramáticos acontecimientos ocurridos en Ucrania a finales de febrero de 2014, concretamente la destitución del anterior presidente ucraniano Yanukovich el 28 de febrero de 2014 y la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en los días siguientes, exigieron una respuesta firme y rápida para mitigar en la medida de lo posible los efectos de una grave e inesperada situación.

Aunque esto no permitió que la Comisión dispusiera de tiempo suficiente para desarrollar una estrategia predefinida a largo plazo, antes de anunciar un importante paquete de ayudas para Ucrania en marzo de 2014, se inició, de inmediato, una planificación a más largo plazo y desde entonces se han celebrado extensos debates estratégicos en los que también se ha incluido la participación de socios internacionales.

V

La Comisión considera que, aunque la asistencia de la UE fue parcialmente eficaz, diferentes programas de la UE han iniciado o apoyado importantes reformas estructurales en casi todas las áreas descritas en el apartado IV.

VI

La Comisión tuvo que negociar y evaluar la ayuda macrofinanciera y las condiciones del apoyo presupuestario en un excepcional contexto político, económico y financiero en Ucrania.

La mayoría de los programas de apoyo presupuestario incluyen un tramo fijo que debe desembolsarse al principio del programa previo cumplimiento de las condiciones generales estándar para las operaciones de apoyo presupuestario.

VII

La cooperación con Ucrania en el sector energético durante los últimos diez años se basaba en el memorándum de entendimiento relativo a la cooperación energética de 2005 y se centraba en garantizar la seguridad del suministro de gas a Europa a través de la red de gasoductos de Ucrania y la introducción de amplias reformas en el sector energético. Este fue también el objetivo de la Declaración conjunta sobre la modernización del sistema de tránsito de gas de Ucrania de marzo de 2009. Además, la crisis del gas de 2009 aumentó la pertinencia y oportunidad de esta iniciativa, aunque su implementación fue dificultosa debido a la compleja situación política en el país y a las continuas tensiones geopolíticas.

Los progresos realizados permitieron al BEI y al BERD firmar un primer conjunto de préstamos para la modernización del sistema de tránsito de gas en diciembre de 2014. Los esfuerzos para mejorar la gobernanza del sector del gas en Ucrania así como la seguridad general del suministro se vieron afectados hasta 2014 por la dependencia ucraniana de los suministros energéticos rusos. Desde entonces, los importantes progresos logrados en las reformas del mercado del gas en Ucrania están ampliamente reconocidos.

Desde marzo de 2015, se está implementado un amplio plan de reforma del sector del gas. Además de la nueva legislación sobre el sector del gas, el gobierno adoptó un plan para la desagregación de Naftogaz del gestor de la red de transporte en julio de 2016 que debería implementarse en 2017.

La Comisión, junto con la Secretaría de la Comunidad de la Energía y otros socios, seguirá impulsando la finalización de las reformas del sector del gas, mejorando la transparencia y garantizando unas condiciones de plena competencia, entre otras cosas, permitan la entrada de nuevos operadores en el mercado y aumenten la seguridad del suministro de gas y la fiabilidad del sistema de tránsito ucraniano.

Introducción

04

Desde mediados de 2015, la economía de Ucrania ha presenciado signos de estabilización económica tras una recesión especialmente profunda, consecuencia principalmente de la pérdida de confianza y los daños en la capacidad productiva asociados al conflicto armado del Este. Esta estabilización reflejaba una combinación de factores tales como una firme respuesta de política macroeconómica usada para abordar desequilibrios a largo plazo y un apoyo financiero y técnico internacional a gran escala decisivo para controlar la crisis de confianza.

Tras la contracción del 6,6 % en 2014 y del 9,9 % en 2015, se espera que la economía vuelva a crecer (estimación del 1-2 %) en 2016 gracias a una mejora gradual de la confianza de los consumidores y los inversores. El crecimiento del PIB fue de un 0,1 % en términos reales en el primer trimestre de 2016 y alcanzó el 1,3 % en el segundo.

08

Debido a la situación en Ucrania, desde 2014 la asistencia del IEV se ha proporcionado en forma de «medidas especiales» anuales. Ya se han iniciado los preparativos para volver a la programación plurianual normal en forma de un marco único de ayuda común que se iniciará en 2018.

13

La Comisión reconoce que el compromiso de reforma de las autoridades ucranianas ha mejorado sustancialmente desde 2014. En concreto, la actual administración ucraniana está mostrando un firme compromiso con la Reforma de la Administración Pública (RAP).

La Comisión está aprovechando y alentando este impulso reformista. Se está trabajando para diseñar un importante programa de asistencia de la UE en este ámbito para apoyar y sostener este compromiso de reforma. El tercer programa de AMF también contiene importantes compromisos para la RAP, relativos tanto a la legislación como a la implementación.

15

La AMF no duplica las condiciones impuestas por el FMI sino que las complementa. La AMF solo puede desembolsarse si el programa complementario del FMI avanza según lo previsto y se prosigue con sus revisiones. Esto implica que el beneficiario debe seguir cumpliendo las condiciones del FMI para poder beneficiarse de desembolsos de AMF.

Recuadro 1 — Activación de la campaña de las autoridades ucranianas contra la oligarquía

La Comisión considera que el papel y la relevancia de la Agencia para la modernización están sobreestimados y que no existía riesgo de confusión con la asistencia oficial de la UE a Ucrania.

17

Los dramáticos acontecimientos ocurridos en Ucrania a finales de febrero de 2014, concretamente la destitución del anterior presidente ucraniano Yanukovich el 28 de febrero de 2014 y la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en los días siguientes, exigieron una respuesta firme y rápida para mitigar en la medida de lo posible los efectos de una grave e inesperada situación.

Aunque esto no permitió que la Comisión dispusiera de tiempo suficiente para desarrollar una estrategia predefinida a largo plazo antes de anunciar un importante paquete de ayudas para Ucrania en marzo de 2014, se inició, de inmediato, una planificación a más largo plazo y desde entonces se han celebrado extensos debates estratégicos en los que también se ha incluido la participación de socios internacionales.

Además, tras el anuncio del paquete de ayuda, que tuvo una gran relevancia política, se diseñaron meticulosamente programas de apoyo específicos de la UE teniendo en cuenta y documentando los riesgos financieros así como las actividades de otros donantes.

18

El objetivo del paquete financiero de marzo de 2014 era enviar un claro mensaje de apoyo político y, al mismo tiempo, movilizar el apoyo presupuestario y fiscal a corto plazo así como el apoyo a la inversiones y el asesoramiento a largo plazo. Por tanto, abordaba necesidades a corto, medio y largo plazo, estando estas últimas sujetas al compromiso de reforma constante por parte de las autoridades ucranianas.

Cabe señalar que solo 1 610 millones EUR de AMF formaban parte del paquete financiero de marzo de 2014 (volumen combinado de AMF I y AMF II). En enero de 2015, la Comisión aprobó la propuesta de una tercera operación de AMF en favor de Ucrania (con un volumen de 1 800 millones EUR). Esta operación se añade al paquete de marzo de 2014 sobre la base de una evaluación global de la ayuda proporcionada hasta ese momento, su impacto en la economía y la estabilidad financiera de Ucrania desde el comienzo de la crisis y en vistas del deterioro de la situación financiera en Ucrania a principios de 2015.

20

Para 2018 se prevé el regreso a una programación plurianual en forma de un marco único de ayuda común. Los trabajos preparatorios ya han comenzado.

21

Aunque puede que hayan existido ciertos problemas iniciales de coordinación, las actividades de la delegación de la UE en Kiev, el Grupo de apoyo a Ucrania y la Misión asesora de la UE se encuentran actualmente estrechamente coordinadas y se complementan plenamente. Así lo demuestra, por ejemplo, el diseño conjunto de un nuevo programa de apoyo contra la corrupción adoptado este año (junio 2016).

22

No se ha dado continuidad a esta iniciativa. La Comisión prefiere apoyar a Ucrania en la lucha contra la corrupción y el fraude mediante otras iniciativas como, por ejemplo, el apoyo a los nuevos organismos anticorrupción ucranianos a través del programa anticorrupción referido en la respuesta al apartado 21 y el apoyo a la reforma de la judicatura.

24

La coordinación de los donantes por parte de los gobiernos ucranianos fue relativamente débil durante gran parte del periodo auditado. Sin embargo, el actual gobierno de Ucrania está adoptando medidas para abordar y mejorar esta situación, lo cual está empezando a tener efectos positivos.

25

La Comisión se ha coordinado desde el principio con el fondo de donantes múltiples del BERD y ha adoptado también una decisión (julio 2016) para contribuir a dicho fondo.

Observaciones

34

De hecho, la UE apoyó muy activamente el desarrollo de una estrategia de gestión de las finanzas públicas en 2012 y 2013 cuyo resultado fue la adopción de un documento de buena calidad antes de la Cumbre de Vilna. Actualmente, se está trabajando, de nuevo con la ayuda de expertos de la UE y la OCDE-SIGMA, para actualizar y mejorar la estrategia de gestión de las finanzas públicas.

38

Las condiciones relativas a la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción han ocupado el centro de los programas de apoyo de la UE como, por ejemplo, el Contrato de Consolidación Estatal. La Comisión seguirá mejorando el método y los criterios usados para evaluar los progresos de la gestión de las finanzas públicas.

40

La Comisión considera que ha usado su margen de apreciación de forma apropiada teniendo en cuenta las excepcionales circunstancias políticas y financieras de Ucrania.

Recuadro 2 — Flexibilidad para establecer y evaluar el cumplimiento de las condiciones de ayuda macrofinanciera

El memorándum de entendimiento para la AMF I se negoció principalmente entre 2010 y 2012 con un gobierno ucraniano mucho menos reformista y que no fue ratificado por el Parlamento de este país hasta 2014. A pesar de la dificultad de las negociaciones, la Comisión consiguió introducir algunas condiciones generales de gestión de las finanzas públicas en este ME.

El criterio de incluir más de un resultado en una condición permite fijar un objetivo global en un ámbito concreto de reforma con el fin de proporcionar orientación estratégica al tiempo que se ofrece claridad y precisión en cuanto a las medidas políticas que se prevén.

Respuesta conjunta a los apartados 41 y 42

La Comisión considera que la proporción de la distribución anticipada de los tramos fijos del apoyo presupuestario sectorial permaneció dentro de los márgenes recomendados por las Directrices de Apoyo Presupuestario y estuvo justificada por la situación en Ucrania.

43

La Comisión considera que en 2014, Ucrania estuvo al borde del colapso financiero y, finalmente, político. Junto al FMI y otros donantes internacionales, la UE respondió con rapidez a la crisis financiera en Ucrania, en concreto en 2014 y en la primera mitad de 2015. Dada la gravedad de la crisis económica en este país así como su tamaño (con diferencia, el mayor de todos los vecinos orientales de la UE), fue necesario proporcionar importantes cantidades de ayuda macrofinanciera.

46

De hecho, desde 2010, los desembolsos de apoyo presupuestario están basados en una evaluación global de la gestión de las finanzas públicas que tiene en cuenta todo el material analítico relevante, incluidas las evaluaciones del PEFA.

48

La Comisión considera que la evaluación de la operaciones de apoyo presupuestario en Ucrania de 2014 ofrecía una descripción y valoración global y comparativa.

51

La Comisión es consciente de este asunto, que también fue destacado por la evaluación de apoyo presupuestario, y aconseja al Ministerio de Hacienda que encuentre mejores vías para canalizar los recursos de la UE.

52

La Comisión considera que su categoría de evaluación «ampliamente cumplida» significa que, aunque no se hayan implementado todos los aspectos de la condición de la AMF, se ha logrado el objetivo de reforma en cuestión hasta tal punto que no se podría justificar un retraso en el desembolso de la AMF.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 67-69.

Durante el periodo auditado, la Comisión mantuvo una política coherente en vista del papel estratégico del sistema de tránsito de gas de Ucrania y, en relación con esto, la necesidad de realizar reformas fundamentales en el sector del gas.

Los Estados miembros respaldaron ampliamente los esfuerzos de la Comisión. Sin embargo, la Comisión reconoce que las prioridades de algunos Estados miembros con respecto a la cooperación en el sector del gas no siempre coincidían plenamente con las suyas.

Tras las crisis de 2006 y 2009, la Comisión realizó evaluaciones de riesgo internas y trató de evaluar las lecciones aprendidas de la interrupción del suministro de gas en un documento de trabajo [documento de trabajo de los servicios de la Comisión {COM(2009) 363} SEC(2009) 977].

La Comisión considera que las interrupciones de tránsito de gas de 2006 y 2009 fueron resultado directo del conflicto comercial entre Gazprom y Naftogaz, influenciado y exacerbado por las tensiones políticas entre Ucrania y Rusia.

La Comisión tuvo que tener en cuenta el carácter reservado de la información al respecto y considera que, en estas circunstancias, no pudo haber sido más explícita.

70

La Comisión reconoce que el diseño de los programas de asistencia relativos al sector del gas podría haber sido mejor en algunos casos pero señala la escasa capacidad administrativa de los ministerios ucranianos pertinentes para formular este tipo de programas.

Respuestas de la Comisión y del SEAE

71

La Comisión considera que el acceso a los datos mejoró gradualmente durante el periodo auditado. Desde 2015, los datos relevantes sobre los flujos de tránsito de gas así como la información de mercado relativa al sector del gas ucraniano están a disposición del público gracias a la cooperación entre las autoridades ucranianas, la Comisión y la REGRT de Gas (Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas).

73

La Comisión considera que en 2014 ya se produjeron avances, por ejemplo, con la redacción de la nueva legislación sobre el sector del gas por parte del gobierno que permitió la firma de los primeros préstamos del BEI y del BERD para la modernización del sistema de tránsito de gas en diciembre de 2014.

c)

Los esfuerzos de la Comisión para ayudar a Ucrania en la modernización del sistema de tránsito de gas no se plasmaron en decisiones de inversión importantes y concretas hasta finales de 2014, debido principalmente a que los gobiernos anteriores no estaban dispuestos a implementar reformas clave acordadas en la declaración conjunta de 2009.

d) i)

La Comisión y el SEAE consideran que la seguridad del suministro de gas de la UE a través de Ucrania también estuvo en riesgo debido a agentes externos (Rusia).

Conclusiones y recomendaciones

74

La Comisión y el SEAE consideran que la asistencia de la UE desempeñó un papel fundamental en la promoción de la asociación política y la integración económica de Ucrania en la UE. Desde el comienzo de la crisis en 2014, la asistencia de la UE ha jugado un papel clave en la estabilización de la situación de Ucrania y en el inicio de importantes reformas estructurales en una amplia variedad de ámbitos y sectores.

76

La Comisión considera que la lucha contra la corrupción y la gestión de las finanzas públicas son temas fundamentales en el diálogo de la UE con Ucrania. En consecuencia, durante los últimos años, se han lanzado un número importante de reformas que están dando notables resultados.

Recomendación 1 — Hacer mayor hincapié en la gestión de las finanzas públicas durante el proceso de diálogo con Ucrania

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación.

Actualmente, se está estudiando un programa específico de apoyo a la gestión de las finanzas públicas como medida especial para 2017. Los asuntos relativos a la gestión de las finanzas públicas ya suponen un elemento fundamental de todos los programas de apoyo presupuestario en curso y hay en marcha una actualización de la estrategia de gestión de las finanzas públicas que cuenta con la ayuda de expertos de la UE y la OCDE-SIGMA.

77

La Comisión considera que, en 2014 y 2015, la rápida movilización y desembolso de la asistencia fue crucial debido a la crítica situación en Ucrania. Todos los pagos de apoyo presupuestario se basaron en una evaluación exhaustiva para garantizar que se cumplieran las condiciones generales para este tipo de apoyo.

La mayoría de los programas de apoyo presupuestario incluyen un tramo fijo que debe desembolsarse al principio del programa tras el cumplimiento de las condiciones generales estándar para las operaciones de apoyo presupuestario.

Recomendación 2 — Mejorar la concepción de las condiciones y los desembolsos de ayuda financiera

La Comisión acepta la recomendación.

a)

La Comisión ya ha empezado a definir objetivos estratégicos de forma más precisa y concreta, como puede observarse en la evolución de los memorandos de entendimiento (ME) con Ucrania, en concreto, entre AMF II y III. La Comisión se esforzará por ser más clara y precisa en el futuro.

Sin embargo, las condiciones de la AMF son siempre el resultado de la negociación con el país beneficiario. Concretamente, cuando estas negociaciones se producen en un contexto geopolítico y financiero excepcional, la Comisión puede y podrá verse obligada a encontrar un equilibrio entre los motivos de urgencia así como entre el plazo ampliado de asistencia por una parte y la precisión y la claridad por otra.

c)

En el caso de sus programas de AMF, la Comisión seguirá actuando en estrecha coordinación, como siempre lo ha hecho, con el FMI y los demás donantes.

d)

La Comisión seguirá buscando un equilibrio razonable entre el efecto multiplicador y la velocidad de los desembolsos. En 2014, el contexto geopolítico y financiero excepcional en Ucrania justificó, en ciertas ocasiones, cometer el error de realizar rápidos desembolsos de AMF. Una vez que la estabilización económica en Ucrania empezó a prosperar a finales de 2015, la Comisión aumentó sus exigencias con respecto a la implementación de las condiciones de la AMF. Esto se confirma por el hecho de que el segundo tramo de AMF III está pendiente desde octubre de 2015 ya que la implementación sigue siendo incompleta.

La Comisión seguirá supervisándola, con miras a usar el efecto multiplicador de su asistencia de la mejor forma posible. Al mismo tiempo, no puede descartarse que, en el futuro, los tramos de AMF puedan desembolsarse en un contexto de buena implementación general, aunque exista un reducido número de condiciones que no se cumplan.

78

La Comisión considera que la evaluación de las operaciones de apoyo presupuestario de 2014 en Ucrania proporcionaron una valoración global y comparativa.

Recomendación 3 — Reforzar el seguimiento de la forma de ejecutar la asistencia de la UE

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión seguirá trabajando para reforzar el seguimiento de la ejecución de la asistencia de la UE y usará todos los instrumentos a su disposición para acelerar el avance de las reformas.

79

La Comisión considera que su categoría de evaluación «ampliamente cumplida» significa que, aunque no se hayan implementado todos los aspectos detallados subyacentes de la condición de AMF, se ha logrado el objetivo de reforma en cuestión hasta tal punto que no se podría justificar un retraso en el desembolso de la AMF.

Recomendación 4 — Insistir en la aplicación eficaz y la sostenibilidad de las reformas

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación.

En el caso de la AMF; a la hora de evaluar las condiciones de desembolso, la Comisión se limitará a las categorías de evaluación «cumplida», «ampliamente cumplida» y «no cumplida».

80

La cooperación con Ucrania en el sector energético durante los últimos diez años se ha centrado en garantizar la seguridad del suministro de gas (y petróleo) a Europa a través de la red de gasoductos de Ucrania. Los esfuerzos para mejorar la gobernanza del sector del gas en Ucrania así como la seguridad general del suministro se vieron afectados por la situación política y la dependencia ucraniana de los suministros energéticos rusos. A este respecto, el diálogo de alto nivel sobre energía mantenido en el contexto del memorándum de entendimiento de 2005 ofreció un foro útil e imprescindible.

81

Durante este periodo, la Comisión mantuvo una política coherente en vista del papel estratégico del sistema de tránsito de gas de Ucrania y la necesidad de realizar reformas fundamentales en el sector del gas. Asimismo, el Consejo ha reconocido esta cuestión en una serie de conclusiones relativas al tema. Aunque los Estados miembros respaldaron ampliamente los esfuerzos de la Comisión, las prioridades de algunos de ellos con respecto a la cooperación en el sector del gas no siempre coincidían plenamente con los de esta.

82

A pesar de las deficiencias, la Comisión considera que tanto los programas de apoyo financiero como los proyectos de asistencia técnica relacionados permitieron realizar algunos progresos en el crítico programa de reformas del sector del gas así como aumentar la seguridad del suministro, a pesar de las frecuentes condiciones políticas adversas. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 70.

83

La Comisión considera que la comunicación y el acceso a los datos mejoró gradualmente a medida que evolucionó el diálogo sobre energía (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 71). La Comisión abordó los principales retos experimentados en el sector del gas en su diálogo regular sobre energía, incluso aunque el informe conjunto no ofreciera siempre todos los antecedentes.

Recomendación 5 — Tomar medidas para que la asistencia de la UE a Ucrania sea más eficaz en el ámbito del gas

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando.

Ya se han dado pasos para que la asistencia de la UE sea más eficaz, incluida la creación de un equipo de expertos en energía dentro del Grupo de apoyo a Ucrania y una coordinación mejorada y más estrecha con la Secretaría de la Comunidad de la Energía y con las demás partes interesadas (donantes, REGRT de Gas, etc.).

La Comisión se encuentra en proceso de mejorar el memorándum de entendimiento sobre la cooperación en el ámbito energético con Ucrania y pretende firmar una Asociación estratégica en materia de energía para finales de 2016 con miras a intensificar su diálogo sobre energía con Ucrania y mejorar la eficacia de la cooperación en el sector energético.

Asimismo, la Comisión prosigue sus esfuerzos para mediar en el actual conflicto del gas entre Rusia y Ucrania a través de, entre otras medidas, un estrecho seguimiento de los flujos de tránsito de gas. Actualmente está en vigor un sistema de alerta rápida en virtud del acuerdo de asociación con Ucrania.

Se tomarán más medidas con el fin de mejorar la calidad de los datos estadísticos recogidos en Ucrania, en concreto, mediante el componente estadístico del proyecto EU4Energy lanzado en junio de 2016 junto con la Agencia Internacional de la Energía y la Comunidad de la Energía.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	7.10.2014
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	20.7.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	8.11.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	24.11.2016

En este informe el Tribunal examina si la ayuda de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior fue eficaz para apoyar la transformación de Ucrania en un Estado bien gobernado en los ámbitos de la gestión de las finanzas públicas, la lucha contra la corrupción y el sector del gas durante el período 2007-2015.

En general, la ayuda a Ucrania ha sido parcialmente eficaz en estos tres ámbitos, ya que hasta 2014 la asistencia de la UE tuvo un impacto limitado. A pesar del nuevo impulso dado a la reforma desde 2014, los resultados obtenidos siguen siendo frágiles. En el informe se formulan cinco recomendaciones para mejorar la asistencia de la UE a Ucrania.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones