

RO

2016

nr.

32

Raportul special

Asistența acordată Ucrainei de către UE



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6351-3	ISSN 1831-0966	doi:10.2865/466135	QJ-AB-16-031-RO-C
PDF	ISBN 978-92-872-6360-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/9720	QJ-AB-16-031-RO-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6364-3	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/406326	QJ-AB-16-031-RO-E

© Uniunea Europeană, 2016

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

Raportul special

Asistența acordată Ucrainei de către UE

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea
paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera III – condusă de domnul Karel Pinxten, membru al Curții de Conturi Europene – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente acțiunilor externe, securității și justiției. Auditul a fost condus de domnul Szabolcs Fazakas, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Márton Baranyi, atașat în cadrul cabinetului; Beatrix Lesiewicz, manager principal, și Francis Joret, manager principal *ad interim*; Christian Geoffroy, coordonator; Alina Milasiute și Balazs Kaszap, auditori.



De la stânga la dreapta: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Puncte

Acronime

I-VIII Sinteza

1-10 Introducere

1-3 Context geografic și politic

4-5 Situația economică și financiară

6-7 Cadrul de cooperare dintre UE și Ucraina

8-10 Asistența financiară acordată de UE

11-25 Contextul specific al asistenței acordate de UE pentru Ucraina

11-16 Situația politică, economică și administrativă instabilă din Ucraina a avut un impact negativ asupra cooperării dintre această țară și UE

11 Negocierile legate de Acordul de asociere au consolidat dialogul dintre UE și Ucraina

12-14 Instabilitatea politică și administrativă a încetinit ritmul dialogului dintre UE și Ucraina și a frânat progresul reformelor

15-16 Începând din 2010, Comisia a pus din ce în ce mai mult accentul pe riscurile prezentate de sistemul oligarhic

17-22 Deși a fost promptă, reacția UE la criza din Ucraina din 2014 nu a fost decât o soluție de urgență

17-18 Pachetul de finanțare anunțat de Comisie în martie 2014 era format, în principal, din împrumuturi potențiale

19-20 Comisia a utilizat măsuri speciale pentru a reacționa rapid la criza din Ucraina

21-22 UE a creat structuri *ad hoc* care să gestioneze implicarea sa sporită în Ucraina

23-25 Donatorii și-au intensificat coordonarea ca răspuns la deficiențele guvernului ucrainean din acest domeniu

23-24 Guvernul ucrainean nu a gestionat în mod corespunzător coordonarea donatorilor

25 Începând din 2014, comunitatea donatorilor și-a ameliorat coordonarea internă

26-29	Sfera și abordarea auditului
30-73	Observații
30-63	Partea întâi – Eficacitatea asistenței acordate de UE pentru Ucraina în vederea îmbunătățirii gestiunii finanțelor publice și a consolidării luptei împotriva corupției
31-37	Dialogul dintre UE și Ucraina privind gestiunea finanțelor publice s-a îmbunătățit semnificativ începând din 2013, iar dialogul privind lupta împotriva corupției s-a ameliorat începând din 2011
38-44	Modul în care a fost concepută asistența a permis efectuarea rapidă a plăților, dar nu a ținut seama întotdeauna în mod suficient de reformele care trebuiau să fie întreprinse
45-49	Monitorizarea modului în care este implementată asistența UE s-a îmbunătățit
50-63	Rezultatele asistenței acordate de UE rămân fragile
64-73	Partea a doua – Eficacitatea asistenței acordate de UE în ceea ce privește îmbunătățirea guvernancei în sectorul gazelor naturale și a securității aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina
65-69	Până de curând, inconsecvența abordării și a angajamentului față de reformă a afectat negativ dialogul dintre UE și Ucraina
70	Într-o primă fază, condițiile pentru acordarea de asistență din partea UE erau de natură generală
71-72	Înainte de 2014, nu existau date de bună calitate care să stea la baza deciziilor privind asistența UE Până în 2014, asistența acordată de UE a avut un impact limitat asupra sectorului gazelor naturale
74-84	Concluzii și recomandări

Anexă — Programele examinate

Răspunsurile Comisiei și ale SEAE

AMF: Asistență macrofinanciară

BEI: Banca Europeană de Investiții

BERD: Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare

CRIS: Sistemul informațional comun Relex

DG: Direcție generală

EAMR: Raport privind gestionarea asistenței externe (*External assistance management report*)

EUAM: Misiunea Uniunii Europene de consiliere pentru reforma sectorului securității civile în Ucraina

FMI: Fondul Monetar Internațional

GRECO: Grupul de state împotriva corupției

IEV: Instrumentul european de vecinătate

IEVP: Instrumentul european de vecinătate și parteneriat

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

PEFA: Cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (*Public expenditure and financial accountability*)

PIB: Produs intern brut

PIFC: Control financiar intern public (*Public internal financial control*)

SEAE: Serviciul European de Acțiune Externă

SIGMA: Sprijin pentru îmbunătățirea guvernancei și a gestionării

TACIS: Programul de asistență tehnică pentru Comunitatea Statelor Independente și Georgia

TVA: Taxa pe valoarea adăugată

I

Ucraina este una dintre cele mai mari și mai importante țări din punct de vedere politic din vecinătatea directă a Uniunii Europene. Această țară este caracterizată de instabilitate politică și instituțională, de probleme de guvernare și de dificultăți economice și financiare. Conflictul din estul țării a exacerbât provocările economice și financiare existente. Cu toate acestea, după evenimentele din Piața Maidan din 2014, Ucraina a lansat numeroase reforme importante.

II

Cooperarea dintre UE și Ucraina face parte din politica europeană de vecinătate și din dimensiunea estică a acesteia, cunoscută ca Parteneriatul estic. După îndelungi negocieri, Acordul de asociere semnat în 2014, odată intrat în vigoare, va înlocui în întregime Acordul de parteneriat și cooperare din 1994. Instrumentul european de vecinătate și parteneriat, care a fost înlocuit de Instrumentul european de vecinătate în 2014, a pus la dispoziție cea mai mare parte a asistenței bilaterale. În perioada auditată (2007-2015), asistența financiară din partea UE a constat în 1,6 miliarde de euro sub formă de finanțări nerambursabile: jumătate din această sumă a fost alocată ca sprijin bugetar, iar 3,4 miliarde de euro sub formă de împrumuturi macrofinanciare.

III

În cea mai mare parte a perioadei auditate, instabilitatea politică, legislativă și administrativă a limitat eficacitatea asistenței acordate de UE. Cooperarea dintre UE și Ucraina a înregistrat progrese după evenimentele din Piața Maidan din 2014, dar provocările cu care se confruntă această țară continuă să afecteze în mod considerabil procesul de reformă, iar riscurile legate de sistemul oligarhic rămân ridicate. Reacția UE la criza din Ucraina din 2014 (pachetul de 11,2 miliarde de euro pentru perioada 2014-2020), deși rapidă, nu a fost decât o soluție de urgență. UE a reușit să aloce și să deburseze rapid sume mari de bani, fără să dispună de o strategie predefinită.

IV

Obiectivul auditului a fost de a evalua dacă asistența acordată de Comisie și de SEAE (Serviciul European de Acțiune Externă) a fost bine pregătită, adecvată și eficace în a ajuta Ucraina să devină un stat bine guvernat în domeniul gestiunii finanțelor publice și al luptei împotriva corupției, precum și în sectorul gazelor naturale în perioada 2007-2015. Sfera auditului a inclus toate programele de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară din partea UE inițiate începând din 2007, precum și instrumentele financiare incluse în pachetul Comisiei lansat în 2014.

V

Per ansamblu, asistența acordată de către UE a fost parțial eficace în a ajuta Ucraina să devină un stat bine guvernat în domeniile menționate la punctul IV.

VI

Asistența acordată de UE Ucrainei a fost parțial eficace în ceea ce privește obținerea de rezultate tangibile și sustenabile în domeniul gestiunii finanțelor publice și în cel al luptei împotriva corupției. Gestiunea finanțelor publice a ocupat un loc modest pe agenda dialogului UE-Ucraina pentru cea mai mare parte a perioadei 2007-2013. Înainte de 2014, angajamentul limitat al guvernului ucrainean față de procesul de reformă s-a reflectat în rezultate întârziate și incomplete. Lupta împotriva corupției a fost consolidată prin Planul de acțiune din 2011 privind liberalizarea vizelor și a fost apoi accelerată în contextul cooperării îmbunătățite care s-a instalat după evenimentele din Piața Maidan. În pofida relansării reformelor după 2014, rezultatele obținute până în prezent rămân fragile. În ceea ce privește măsurile de combatere a corupției, rămâne de văzut care vor fi rezultatele punerii efective în aplicare. Anumite deficiențe observate în modul de stabilire a condițiilor sau în legătură cu metoda de evaluare a îndeplinirii lor au afectat proiectarea programelor de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară. Cele mai multe programe de sprijin bugetar pentru Ucraina au fost concepute astfel încât să permită debursarea unei părți semnificative din suma alocată încă de la începutul programului, odată ce condițiile generale au fost îndeplinite. Pentru a face față situației critice din Ucraina din 2014, Comisia s-a concentrat asupra debursării rapide a asistenței. Monitorizarea implementării asistenței UE a fost, în linii mari, eficace. Suspendarea plăților de sprijin bugetar a permis promovarea priorităților în materie de gestiune a finanțelor publice în perioada 2011-2013.

VII

Asistența acordată Ucrainei de către UE a fost parțial eficace în ceea ce privește îmbunătățirea guvernancei în sectorul gazelor naturale și în garantarea aprovizionării cu gaze via Ucraina. Dialogul dintre UE și Ucraina privind sectorul gazelor naturale a acoperit o gamă variată de chestiuni, dar a fost afectat de angajamentul ezitant al acestei țări și de punctele de vedere divergente ale părților interesate din UE în ceea ce privește securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina. Concepția de la baza asistenței examinate acordate de UE pentru îmbunătățirea guvernancei în sectorul gazelor naturale și a securității aprovizionării cu gaze via Ucraina a inclus anumite condiții care erau vagi și greu de evaluat. Uneori, nu erau disponibile date de bună calitate pentru monitorizarea implementării asistenței UE, iar rapoartele comune UE-Ucraina nu conțineau explicații suficient de detaliate cu privire la dificultățile întâmpinate în sectorul gazelor naturale. Înainte de 2014, asistența UE a avut un impact limitat asupra funcționării sectorului gazelor naturale din această țară și a condus la rezultate eterogene în ceea ce privește securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina. Între timp, au fost obținute însă progrese importante, printre care se poate remarca adoptarea unei legi a gazelor naturale în aprilie 2015, care este conformă cu al treilea pachet legislativ al UE privind energia.

VIII

Prezentul raport conține cinci recomandări pentru îmbunătățirea asistenței acordate Ucrainei de către UE.

Context geografic și politic

01

Ucraina acoperă o suprafață de 603 000 km² și avea în 2014 o populație de 44,3 milioane de locuitori. Țara și-a dobândit independența în 1991, în urma colapsului Uniunii Sovietice. Odată cu extinderea din 2004 a Uniunii Europene către Europa Centrală și de Est, Ucraina a devenit una din cele mai mari și mai importante țări din punct de vedere politic din vecinătatea directă a UE.

02

În această țară predomină un climat de instabilitate politică și instituțională. Din 2004 și până în prezent au avut loc trei evenimente majore: Revoluția portocalie din 2004, alegerile prezidențiale din 2010 (care s-au desfășurat în cea mai mare parte în mod democratic și pașnic) și Revoluția din Piața Maidan¹ din 2014.

03

De la începutul anului 2014, integritatea teritorială a Ucrainei este grav amenințată. La data auditului, armata ucraineană se afla în conflict cu separatiști sprijiniți de Rusia în anumite zone din regiunile Donețk și Lugansk, iar Peninsula Crimeea fusese anexată de forțe rusești².

Situația economică și financiară

04

De la obținerea independenței în 1991, Ucraina a înregistrat o performanță economică slabă. Ratele pozitive de creștere economică de la începutul anilor 2000 au fost grav afectate de criza globală din 2008 și încă nu au revenit. Finanțele publice ale Ucrainei s-au deteriorat în ultimii ani, în principal din cauza proastei gestionări a fondurilor publice. În plus, partea de venituri din bugetul de stat este afectată în mod negativ de o importantă economie subterană³. În ciuda eforturilor de reformă, Ucraina este percepută în continuare ca fiind cea mai coruptă țară din Europa⁴. Grupurile de interese influențează elaborarea politicilor publice. Clanurile oligarhice, care s-au dezvoltat în mod considerabil după ce țara a devenit independentă, continuă să exercite o influență dominantă asupra economiei, a politicii și a presei din Ucraina.

- 1 Pentru a se face referire la aceste evenimente, sunt utilizați mai mulți termeni, cum ar fi Euromaidan sau evenimentele, protestele, demonstrațiile ori revolta din Piața Maidan sau Revoluția demnității.
- 2 Rusia susține că Crimeea face parte din Federația Rusă pe baza unui referendum care a avut loc la 16 martie 2014 și care a fost condamnat ca fiind ilegal de către guvernul ucrainean, de Uniunea Europeană, de Statele Unite ale Americii și de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite.
- 3 Economia subterană a Ucrainei, cea mai mare din Europa, este estimată la aproximativ 44 % din PIB. A se vedea publicația *Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis*, Igor Vinnychuk și Serhii Ziukov, Universitatea Națională Yurii Fedkovych Chernivtsi, 2013.
- 4 În 2015, *Transparency International* a plasat Ucraina pe locul 130 din 168 (locul 142 din 175 în 2014) (a se vedea <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Conflictul din estul Ucrainei a agravat în mare măsură situația economică și financiară a țării, absorbind resursele financiare limitate ale acesteia și distrugând efectiv cea mai importantă zonă industrială a sa. La începutul anului 2014, guvernul ucrainean a estimat nevoia de ajutor extern la aproximativ 35 de miliarde de dolari americani pe parcursul perioadei 2014-2015. Deficitul înregistrat de compania de gaze naturale Naftogaz, deținută de stat, a exercitat o presiune din ce în ce mai mare asupra finanțelor publice, crescând de la 1,9 % din PIB în 2013 la 5,7 % din PIB în 2014, an în care acest deficit a fost mai mare chiar și decât deficitul total de 4,6 % al administrației publice⁵.

Cadrul de cooperare dintre UE și Ucraina

06

Cooperarea dintre UE și Ucraina face parte din politica europeană de vecinătate și din dimensiunea estică a acesteia, cunoscută ca Parteneriatul estic. Semnarea Acordului de parteneriat și cooperare în 1994, Planul de acțiune UE-Ucraina din 2005 și Programul de asociere din 2009⁶ au constituit principalele progrese în materie de cooperare.

07

În martie 2007, UE și Ucraina au deschis negocierile privind un „nou acord consolidat” (denumit „acord de asociere” începând din septembrie 2008) care urma să înlocuiască Acordul de parteneriat și cooperare; negocierile au fost finalizate în decembrie 2011, iar acordul a fost parafat. Ca parte a pregătirilor pentru semnarea acordului în cadrul celei de a 16-a reuniuni la nivel înalt UE-Ucraina din februarie 2013, Ucraina și-a reafirmat hotărârea de a realiza progrese tangibile în trei domenii: remedierea problemelor electorale, problema justiției selective și împiedicarea reapariției unor cazuri de acest tip și implementarea reformelor prevăzute în Programul de asociere. La 21 noiembrie 2013, Ucraina a decis să suspende pregătirile pentru semnarea Acordului de asociere. Această schimbare bruscă de direcție a declanșat demonstrațiile masive care au avut loc în Piața Maidan în sprijinul asocierii politice și al integrării economice cu UE. După evenimentele din Piața Maidan, UE și Ucraina au semnat dispozițiile politice ale Acordului de asociere la 21 martie 2014, iar celelalte dispoziții au fost semnate la 27 iunie 2014⁷. Acordul prevede consolidarea relațiilor dintre UE și Ucraina în toate domeniile de cooperare și constituie totodată un program de reformă, bazat pe un plan cuprinzător de aliniere a legislației Ucrainei la normele UE.

- 5 Raportul de țară nr. 15/69 al FMI: *Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report*, Fondul Monetar Internațional, martie 2015.
- 6 Programul de asociere din 2009 a fost actualizat în 2011, în 2013 și în 2015.
- 7 Până la jumătatea lunii aprilie 2016, acordul de asociere fusese ratificat de Parlamentul Ucrainei (Verkhovna Rada), Parlamentul European aprobase încheierea acordului și acesta fusese ratificat de 27 de state membre (Țările de Jos nu au luat încă o decizie definitivă cu privire la ratificare în urma rezultatului negativ al unui referendum național). Anumite părți din Acordul de asociere se aplică deja cu titlu provizoriu.

Asistența financiară acordată de UE

08

Asistența financiară, sub forma finanțării nerambursabile destinate să ajute Ucraina să pună în aplicare Planul de acțiune, a fost pusă la dispoziție în principal prin intermediul Instrumentului european de vecinătate și parteneriat (IEVP)⁸, care a fost înlocuit de Instrumentul european de vecinătate (IEV) în 2014⁹. Asistența bilaterală pentru Ucraina din cadrul IEVP a fost programată prin intermediul Documentului de strategie de țară pentru perioada 2007-2013 și prin două programe indicative naționale (pentru 2007-2010 și pentru 2011-2013). De la acea dată, nu au mai fost anunțate noi documente de strategie de țară sau noi programe indicative din cauza situației dificile din Ucraina. Cea mai mare parte a asistenței IEVP-IEV (65 %) a fost acordată utilizând abordarea de sprijin bugetar sectorial. De asemenea, Ucraina a beneficiat de finanțări nerambursabile acordate de UE prin intermediul Instrumentului pentru cooperarea în materie de securitate nucleară și al Instrumentului care contribuie la stabilitate și pace.

09

Pe lângă finanțări nerambursabile, UE a acordat Ucrainei și asistență macrofinanciară, sub formă de împrumuturi care sunt eliberate în mai multe tranșe sub rezerva îndeplinirii unor condiții legate de situația macroeconomică și de reformele sectoriale.

Tabelul 1 prezintă distribuția asistenței financiare alocate Ucrainei de către UE sub formă de finanțări nerambursabile și împrumuturi în perioada 2007-2015.

- 8 Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat (JO L 310, 9.11.2006, p. 1).
- 9 Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate (JO L 77, 15.3.2014, p. 27).

Tabelul 1

Asistența bilaterală alocată Ucrainei de către UE în perioada 2007-2015, per instrument (în milioane de euro)

	Total alocat ¹	
	Sumă	Proporție
Asistența totală a UE pentru Ucraina (inclusiv asistență macrofinanciară)	5 019	100 %
Total finanțări nerambursabile	1 609	32 %
IEVP/IEV ²	1 330	27 %
din care		
Sprijin bugetar ^{3,4}	794	16 %
Alte finanțări nerambursabile prin IEVP/IEV	536	11 %
Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace	54	1 %
Instrumentul pentru cooperarea în materie de securitate nucleară	225	4 %
Total împrumuturi de asistență macrofinanciară (AMF)	3 410	68 %
AMF I	610	12 %
AMF II	1 000	20 %
AMF III	1 800	36 %

1 Date valabile la 30 noiembrie 2015.

2 Instrumentul european de vecinătate și parteneriat/Instrumentul european de vecinătate.

3 Include Contractul de sprijin în vederea consolidării statului.

4 Nu include 29 de milioane de euro alocați pentru acțiuni complementare (asistența tehnică).

10

În martie 2014, Comisia a anunțat un pachet orientativ de sprijin pentru Ucraina, în valoare totală de 11,2 miliarde de euro, din care o sumă de până la 8 miliarde de euro reprezenta împrumuturi din partea BEI (Banca Europeană de Investiții) și a BERD (Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare) pentru perioada 2014-2020 în vederea sprijinirii procesului de reformă (a se vedea punctele 17-18).

Contextul specific al asistenței acordate de UE pentru Ucraina

Situația politică, economică și administrativă instabilă din Ucraina a avut un impact negativ asupra cooperării dintre această țară și UE

Negocierile legate de Acordul de asociere au consolidat dialogul dintre UE și Ucraina

11

În perioada vizată de audit, dialogul UE-Ucraina a avut loc într-un cadru structurat în linii generale, care a fost modelat de negocierile legate de Acordul de asociere și, ulterior, de aplicarea cu titlu provizoriu a acestuia. Eforturile actuale de cooperare dintre UE și Ucraina se bazează pe Acordul de asociere semnat în 2014 și pe versiunea din 2015 a Programului de asociere. Cooperarea la nivel înalt a fost discutată în cadrul reuniunilor anuale la nivel înalt dintre UE și Ucraina și al reuniunilor Consiliului de Cooperare/Asociere UE-Ucraina. Pentru a sprijini activitatea acestui consiliu a fost creat Comitetul de Cooperare/Asociere UE-Ucraina, împreună cu șapte subcomitete care au sarcina de a monitoriza progresele înregistrate cu privire la Planul de acțiune și la Programul de asociere¹⁰. La procesul de dialog au contribuit, de asemenea, vizitele efectuate de comisari și de înalți funcționari. Gestiunea finanțelor publice, lupta împotriva corupției și energia au fost incluse în mod formal în mandatul care stă la baza procesului de dialog.

Instabilitatea politică și administrativă a încetinit ritmul dialogului dintre UE și Ucraina și a frânat progresul reformelor

12

Instabilitatea politică din Ucraina a afectat puternic cooperarea dintre UE și această țară, precum și implementarea asistenței UE. Între 2004 și 2014, Ucraina a cunoscut trei schimbări politice importante (a se vedea punctul 2), care au antrenat schimbări majore în orientarea politică a țării, în special în ceea ce privește aspirațiile sale europene. Aceste schimbări au avut un impact semnificativ atât asupra legislației, de exemplu prin retractări legate de acte legislative deja acceptate și prin contrarevizuiri, cât și asupra stabilității administrației publice, în special în ceea ce privește personalul de conducere de nivel mediu și superior.

13

În perioada vizată de audit, administrația publică din Ucraina a cunoscut mai multe tentative de restructurare (de exemplu în perioada 2010-2011). Până în 2014, procesul de restructurare a suferit din cauza lipsei de voință politică de a respecta standardele de guvernanță ale UE. Acest proces s-a desfășurat într-un mod ineficace și a afectat punerea în aplicare a programelor UE pe teren. Curtea a constatat că, la momentul auditului, exista un angajament politic ferm în ceea ce privește reforma administrației publice. Rotația personalului de conducere de nivel superior și mediu a pus însă în pericol reformele sprijinite de asistența UE și sustenabilitatea rezultatelor, în timp ce salariile scăzute reprezentau un posibil factor de stimulare a corupției.

¹⁰ La momentul auditului, noile entități de cooperare prevăzute de Programul de asociere erau în curs de a fi create.

14

Curtea a constatat că, după evenimentele din Piața Maidan, cooperarea a avansat într-o serie de domenii care stagneră în perioada 2007-2013 (reforma achizițiilor publice și reorganizarea în sectorul energiei, de exemplu). Cu toate acestea, provocările economice și geopolitice cu care se confruntă Ucraina afectează în mod considerabil prioritățile guvernamentale și activitățile serviciilor publice.

Începând din 2010, Comisia a pus din ce în ce mai mult accentul pe riscurile prezentate de sistemul oligarhic

15

Curtea a constatat că, din 2010, Comisia s-a exprimat din ce în ce mai deschis cu privire la riscurile pe care le prezintă sistemul oligarhic în Ucraina, cum ar fi o administrație publică disfuncțională, corupție la niveluri înalte care se propagă în jos și utilizarea finanțelor publice în scopuri private¹¹. Comisia a evaluat riscul de conflicte de interese la toate nivelurile administrației ucrainene ca fiind foarte ridicat și a căutat să modereze acest risc prin intermediul dialogului formal și al suspendării sprijinului bugetar. Totodată, se spera că punerea în aplicare a strategiilor privind reforma gestiunii finanțelor publice (2013) și combaterea corupției (2014) va aduce rezultate¹². În ceea ce privește chestiunea specifică a privatizării, sprijinul bugetar al UE și programele de asistență macrofinanciară nu includeau condiții care să asigure faptul că privatizările viitoare vor fi deschise și echitabile. Comisia a sprijinit totuși obiectivele de privatizare ale FMI, făcând trimitere la implementarea programului FMI în cadrul condițiilor legate de asistența macrofinanciară.

16

Mai multe inițiative legislative apărute de la începutul anului 2015 au încercat să pună capăt dominației oligarhilor asupra politicii și a economiei Ucrainei. Cu toate acestea, nivelul de risc rămâne ridicat (a se vedea **caseta 1**), iar rezultatele concrete nu se ridică deocamdată la nivelul așteptărilor (a se vedea punctul 63).

- 11 Rapoartele privind gestionarea asistenței externe din 2010, 2011 și 2012 (nu sunt disponibile publicului).
- 12 Cadru Comisiei Europene de gestionare a riscurilor pentru Ucraina, Registrul riscurilor 2012-2014 (nu este disponibil publicului).

Caseta 1

Lansarea campaniei autorităților ucrainene împotriva oligarhiei

În 2015, pentru a răspunde cerințelor UE, guvernul ucrainean a inițiat o campanie cu scopul de a slăbi dominația oligarhilor asupra sistemului economic și politic al țării. În cadrul acestei inițiative au fost lansate o serie de anchete și urmăriri penale, iar activele unor oligarhi au fost plasate sub control, în special în sectorul energiei. Aceste măsuri au fost însă sporadice și controversate și s-au lovit de o puternică opoziție din partea foștilor și a actualilor oligarhi. Unii dintre aceștia au venit cu inițiative proprii de reforme pentru Ucraina¹³.

13 De exemplu, Agenția pentru Modernizarea Ucrainei – o organizație neguvernamentală cu sediul la Viena și finanțată de un oligarh ucrainean din sectorul energiei – a fost lansată în martie 2015 cu scopul de a prezenta un plan de acțiune propriu și separat pentru modernizarea Ucrainei și de a crea un fond de relansare. Agenția a angajat persoane care deținuseră anterior roluri importante la nivelul UE și al statelor membre. Deoarece activitățile acestei agenții se suprapun în mare măsură cu cele ale guvernului Ucrainei și ale UE, există un risc de confuzie cu asistența oficială acordată de UE Ucrainei.

Deși a fost promptă, reacția UE la criza din Ucraina din 2014 nu a fost decât o soluție de urgență

Pachetul de finanțare anunțat de Comisie în martie 2014 era format, în principal, din împrumuturi potențiale

17

La 5 martie 2014, Comisia a anunțat un pachet orientativ de 11,2 miliarde de euro pentru perioada 2014-2020 (a se vedea **tabelul 2**), cu rolul de a contribui la stabilizarea situației economice și financiare a Ucrainei, de a sprijini procesul de tranziție, de a încuraja reformele politice și economice și de a sprijini dezvoltarea inclusivă¹⁴. Dat fiind caracterul urgent al situației, la momentul anunțului politic (5 martie 2014), Comisia elaborase acest pachet fără să analizeze în detaliu modul în care a fost calculată asistența sau măsurile care ar fi putut fi luate cu privire la cooperarea cu alți donatori, iar riscurile financiare pentru UE nu au fost luate în considerare în mod corespunzător și nici nu fuseseră documentate suficient. Analiza și documentația au urmat mai târziu, ele însoțind propunerile Comisiei de acte legislative.

14 A se vedea http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_ro.htm și, pentru detalii suplimentare, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Tabelul 2

Sprijinul UE pentru Ucraina: pachetul orientativ pentru perioada 2014-2020, anunțat la 5 martie 2014

Sursa de finanțare	Sume orientative (în milioane de euro)
I. COMISIA EUROPEANĂ (2014-2020)	
I.1 Total asistență pentru dezvoltare (finanțări nerambursabile)	1 565
Finanțări bilaterale (în principal prin Instrumentul european de vecinătate):	
– Programul anual de acțiune pentru 2014	140-200
– Programele anuale de acțiune (medie) pentru 2015-2020	780
– Programul unic („mai mult pentru mai mult”) pentru perioada 2015-2020	240-300
Facilitatea de investiții pentru vecinătate	200-250
Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace	20
Politica externă și de securitate comună (PESC)	15
I.2 Asistență macrofinanciară (împrumuturi) ¹	1 610
II. INSTITUȚIILE FINANCIARE INTERNAȚIONALE	
BEI	până la 3 000
BERD	5 000
TOTAL GENERAL	11 175

1 În plus, în 2015 a fost acordat un nou împrumut de asistență macrofinanciară (AMF III) în valoare de 1,8 miliarde de euro.

Sursa: Comisia Europeană.

18

În sine, pachetul financiar din martie 2014 consta în cea mai mare parte (71,5 %) din împrumuturi potențiale pentru Ucraina din partea BEI și a BERD. Nu există nicio certitudine că sumele alocate de BEI și BERD vor fi debursate în întregime¹⁵. Pachetul a mărit valoarea finanțărilor nerambursabile la aproximativ 220 de milioane de euro pe an până în 2020, în comparație cu aproximativ 140 de milioane de euro pe an în perioada 2007-2013. Finanțările nerambursabile din cadrul programului unic (acordate pe baza principiului „mai mult pentru mai mult”) nu sunt însă garantate, ele fiind condiționate de progrese dovedite în ceea ce privește consolidarea democrației și respectarea drepturilor omului. Pe de altă parte, plățile debursate în cadrul asistenței macrofinanciare (2,21 miliarde de euro din 3,41 miliarde de euro) depășesc deja valoarea orientativă din pachetul anunțat în martie 2014. Curtea a constatat că instrumentul de asistență macrofinanciară gestionat de Comisie a fost cea mai eficace metodă de debursare rapidă a sprijinului promis Ucrainei pentru a face față situației financiare dificile cu care se confruntă această țară (a se vedea punctul 43).

Comisia a utilizat măsuri speciale pentru a reacționa rapid la criza din Ucraina

19

La baza politicii UE față de Ucraina stau o serie de documente strategice care stabilesc principalele obiective și priorități și care urmăresc să asigure coerența și eficacitatea politicii. Aceste documente strategice nu au fost însă concepute pentru a orienta procesul de elaborare a politicilor în situații de criză precum cea care a izbucnit în Ucraina în noiembrie 2013. Comisia a fost nevoită să facă față rapid unor schimbări radicale, fără să dispună de o strategie definită în prealabil.

20

Din cauza crizei, procedura de programare multianuală pentru Ucraina a fost amânată. Comisia nu a putut utiliza Cadrul unic de sprijin – instrumentul său standard care prezintă sectoarele prioritare pe o bază multianuală – în vederea alocării asistenței pentru 2014 și 2015. Astfel cum se prevede în regulament¹⁶, Comisia a alocat asistență sub forma unor măsuri speciale anuale.

15 Începând din 2014, BEI și BERD au reușit să contracteze aproximativ 940 de milioane de euro și, respectiv, 870 de milioane de euro reprezentând împrumuturi pentru proiecte (sume orientative, conform situației de la sfârșitul lunii iulie 2015).

16 Articolul 2 alineatele (5) și (1) din Regulamentul (UE) nr. 236/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de stabilire a normelor și procedurilor comune pentru punerea în aplicare a instrumentelor Uniunii pentru finanțarea acțiunii externe (JO L 77, 15.3.2014, p. 95).

UE a creat structuri *ad hoc* care să gestioneze implicarea sa sporită în Ucraina

21

În paralel cu creșterea semnificativă a asistenței sale pentru Ucraina în 2014, UE a creat noi entități, făcând apel la o expertiză suplimentară pentru a oferi Ucrainei consiliere în procesul de reformă. Cele mai importante două inițiative în acest sens sunt Grupul de sprijin pentru Ucraina din cadrul Comisiei și Misiunea UE de consiliere pentru reforma sectorului securității civile (EUAM)¹⁷. Atât Grupul de sprijin, cât și EUAM contribuie în mod considerabil la consolidarea cooperării dintre UE și Ucraina. Aceste două entități pun la dispoziție expertiză în anumite sectoare vizate care beneficiază deja de sprijin din partea Delegației UE. Curtea a constatat că există, așadar, un risc de suprapunere cu activitățile Delegației UE, precum și un risc de confuzie pentru autoritățile ucrainene, în special în domeniul combaterii corupției, care este acoperit de mandatul fiecăreia dintre cele trei părți. În 2015, Comisia a luat măsuri pentru a contracara acest risc¹⁸.

22

Pentru a asigura utilizarea în bune condiții a volumului mai mare de finanțare din partea UE, Comisia preconiza, de asemenea, în iunie 2014, crearea unui organism independent, în comun cu autoritățile ucrainene, care să se ocupe de investigarea cazurilor de fraudă și corupție¹⁹. Până la sfârșitul anului 2015, acest organism comun nu fusese încă înființat.

Donatorii și-au intensificat coordonarea ca răspuns la deficiențele guvernului ucrainean din acest domeniu

Guvernul ucrainean nu a gestionat în mod corespunzător coordonarea donatorilor

23

Coordonarea donatorilor nu a fost gestionată în mod corespunzător de către autoritățile din Ucraina. Comunicarea dintre ministere era limitată, nu exista niciun interlocutor care să reprezinte partea ucraineană, iar modul de atribuire a responsabilităților nu era clar. Evaluările din 2006 și 2011 cu privire la cheltuielile publice și răspunderea financiară (așa-numitele „evaluări PEFA”) (a se vedea punctul 46) au exprimat și ele critici în legătură cu fluxurile de informații financiare dintre guvernul ucrainean și donatori pe tema asistenței externe. Deși guvernul ucrainean a încercat să centralizeze coordonarea donatorilor în perioada 2008-2009, nu au fost alocate mandate clare în acest sens și sprijinul politic a dispărut rapid: prin urmare, inițiativa a eșuat.

- 17 EUAM este o misiune civilă și fără caracter executiv din cadrul politicii de securitate și apărare comune (PSAC), creată cu scopul de a sprijini, a consilia și a îndruma părțile interesate de la nivel politic și instituțional din Ucraina cu privire la reforma sectorului securității civile la nivel strategic.
- 18 De exemplu, pentru a limita suprapunerile, soluția temporară găsită a fost că EUAM urma să lucreze la crearea Biroului Anticorupție, în timp ce Grupul de sprijin urma să se ocupe de reformele anticorupție la nivelul Ministerului Justiției.
- 19 Notă de informare din 25 iunie 2014 privind sprijinul Comisiei Europene pentru Ucraina (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

24

Începând cu anul 2014, Ministerul Dezvoltării Economice și Comerțului a întreprins o serie de acțiuni de coordonare a donatorilor, dar rezultatele și sustenabilitatea lor în acest moment rămân incerte²⁰. Procesul de elaborare a Legii privind asistența tehnică internațională, inițiat în 2012, este suspendat din 2014.

Începând din 2014, comunitatea donatorilor și-a ameliorat coordonarea internă

25

Implicarea crescută a donatorilor în Ucraina presupune provocări suplimentare în ceea ce privește coordonarea în cadrul comunității donatorilor și înseamnă o presiune în plus asupra unei capacități de absorbție deja slabe pe teren. Începând din 2014, Comisia s-a întâlnit frecvent cu alți donatori importanți. Împreună, Comisia și acești donatori au elaborat și țin la zi o situație a asistenței acordate Ucrainei. Curtea a constatat că această situație a asistenței acordate de donatori scoate la iveală activități paralele, cum ar fi proiectele UE și ale USAID (Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională) din domeniul justiției. Deși Comisia nu participă la fondul cu donatori multipli al BERD, există mecanisme pentru a ajuta BERD să își coordoneze deciziile în materie de proiecte și de programe cu serviciile de resort din cadrul Comisiei.

20 Până la momentul auditului, mandatele legate de coordonarea donatorilor nu fuseseră încă atribuite și nu fuseseră instituite, în cadrul guvernului Ucrainei, o politică clară de coordonare a donatorilor. La 8 iulie 2014, a avut loc la Bruxelles o reuniune la nivel înalt pentru a coordona sprijinul internațional pentru Ucraina (la reuniune au participat reprezentanți ai mai multor țări donatoare, ai UE și ai altor instituții internaționale și organizații donatoare importante). O conferință a donatorilor și a investitorilor, care urma să analizeze punerea în aplicare a Agendei de relansare și creștere economică a Ucrainei pentru perioada 2014-2016, a fost convocată pentru toamna anului 2014. Aceasta a fost înlocuită însă de o conferință internațională privind asistența pentru Ucraina, care a avut loc în aprilie 2015 și care se adresa comunității de donatori/mediului de afaceri și societății civile.

26

Pentru perioada 2007-2015, Curtea a examinat dacă asistența acordată de Comisie²¹ și de SEAE, denumită în continuare „asistența din partea UE” sau „asistența acordată de UE”²², s-a dovedit eficace în a ajuta Ucraina să devină un stat bine guvernat. Domeniile pe care s-a concentrat Curtea au fost următoarele: gestiunea finanțelor publice, lupta împotriva corupției, sectorul gazelor naturale și eficiența energetică. Aceste domenii sunt deosebit de importante pentru procesul de reformă din Ucraina și au beneficiat de o asistență considerabilă din partea UE. Obiectivul urmărit a fost acela de a îmbunătăți guvernanta prin promovarea utilizării standardelor internaționale și a celor mai bune practici²³.

27

Sfera auditului a inclus toate programele de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară din partea UE inițiate începând din 2007 în cadrul Instrumentului european de vecinătate și parteneriat și al Instrumentului european de vecinătate, precum și instrumentele incluse în pachetul financiar al Comisiei lansat în 2014 ca răspuns la situația de criză din Ucraina. Programele examinate sunt enumerate în **anexă**.

28

Activitățile de audit ale Curții au avut loc în perioada iunie 2014-decembrie 2015. Auditul s-a axat pe:

- eficacitatea asistenței acordate de UE Ucrainei în vederea îmbunătățirii gestiunii finanțelor publice și a consolidării luptei împotriva corupției;
- eficacitatea asistenței acordate de UE Ucrainei în vederea îmbunătățirii guvernantei în sectorul gazelor naturale și a securității aprovizionării cu gaze a UE.

29

Auditul s-a bazat pe discuții și schimburi de corespondență cu Comisia, cu SEAE și cu Delegația UE în Ucraina, cu autoritățile și agențiile ucrainene, cu organizațiile societății civile, cu state membre ale UE²⁴, cu instituții financiare internaționale și cu Agenția Internațională a Energiei; totodată, s-a procedat la o analiză a documentelor, inclusiv a documentelor strategice și de politică, și a altor rapoarte relevante întocmite de grupuri de reflecție și de organizații ale societății civile. Auditul a constat, de asemenea, într-o vizită de o săptămână efectuată la Kiev în martie 2015.

- 21 În principal, direcțiile generale responsabile pentru politica de vecinătate și negocierile privind extinderea, pentru afaceri economice și financiare și pentru energie.
- 22 Până la sfârșitul anului 2010, responsabilitatea pentru stabilirea abordării de la baza PEV și pentru programarea și implementarea ulterioară a asistenței, precum și pentru cadrul general de cooperare în cadrul PEV i-a revenit Comisiei Europene. După înființarea sa în decembrie 2010, Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) a devenit responsabil de elaborarea politicilor și de cadrul general de cooperare, în timp ce, pentru programarea asistenței, responsabilitățile sunt repartizate între SEAE și Comisie. Implementarea asistenței rămâne responsabilitatea Comisiei.
- 23 De exemplu, în ceea ce privește gestiunea finanțelor publice: punerea în aplicare a standardelor și a metodelor INTOSAI, armonizarea cu standardele internaționale privind controlul intern public și eforturi de apropiere a legislației de acquis-ul UE în domeniul achizițiilor publice. În ceea ce privește lupta împotriva corupției: ratificarea și punerea în aplicare a Convenției ONU împotriva corupției și a Convenției penale a Consiliului Europei privind corupția.
- 24 Franța, Italia, Ungaria, Slovenia și Suedia.

Partea întâi – Eficacitatea asistenței acordate de UE pentru Ucraina în vederea îmbunătățirii gestiunii finanțelor publice și a consolidării luptei împotriva corupției

30

Curtea a analizat dacă dialogul UE-Ucraina a permis abordarea cu eficacitate a chestiunilor legate de gestiunea finanțelor publice și de lupta împotriva corupției, dacă asistența din partea UE a fost concepută și monitorizată astfel încât să contribuie în mod eficace la îmbunătățirea gestiunii finanțelor publice și la consolidarea luptei împotriva corupției și dacă aceasta a permis obținerea de rezultate tangibile și sustenabile în aceste două domenii. Principalele probe documentare care au fost utilizate pentru constatările Curții și care au fost discutate cu entitățile auditate proveneau din surse interne, cum ar fi rapoartele interne de gestiune ale Comisiei – rapoarte de monitorizare, rapoarte anuale privind progresele înregistrate și rapoarte de conformitate –, dar și din surse externe, cum ar fi rapoarte ale PEFA, SIGMA, OCDE sau ale organizațiilor societății civile.

Dialogul dintre UE și Ucraina privind gestiunea finanțelor publice s-a îmbunătățit semnificativ începând din 2013, iar dialogul privind lupta împotriva corupției s-a ameliorat începând din 2011

Dialogul dintre UE și Ucraina în materie de gestiune a finanțelor publice: o abordare fragmentată și nicio strategie credibilă de reformă înainte de 2013

31

Domeniul gestiunii finanțelor publice și cel al luptei împotriva corupției au fost incluse în mod formal în mandatul structurilor de dialog (a se vedea punctul 11). Gestiunea finanțelor publice a ocupat însă doar un loc modest pe agenda dialogului UE-Ucraina pentru cea mai mare parte a perioadei auditate. Principalele documente de la baza dialogului UE-Ucraina s-au axat pe un număr limitat de componente ale acestui domeniu²⁵. Nici gestiunea finanțelor publice și nici lupta împotriva corupției nu au ocupat un loc important în Documentul de strategie de țară pentru perioada 2007-2013 și în cele două programe indicative naționale (pentru 2007-2010 și, respectiv, pentru 2011-2013).

32

Evaluarea din 2010 referitoare la cooperarea Comisiei Europene cu Ucraina²⁶ a criticat sever modul în care a fost abordată chestiunea gestiunii finanțelor publice în Ucraina, subliniind faptul că nu exista un cadru care să permită un dialog aprofundat în materie de politici cu guvernul Ucrainei referitor la acest domeniu. Nu exista un subcomitet specific a cărui activitate să fie consacrată gestiunii finanțelor publice în ansamblu. Componentele acestui domeniu (cum ar fi auditul, controlul financiar și achizițiile publice) au fost discutate în cadrul mai multor subcomitete competente. Potrivit concluziilor evaluării, nici grupurile comune de monitorizare create pentru a evalua progresele realizate în punerea în aplicare a programelor de sprijin bugetar sectorial, nici Subcomitetul pentru afaceri economice și sociale, finanțe și statistici, care se întrunea o dată pe an și acoperea o gamă largă de subiecte, nu reprezentau structuri adecvate și suficiente în acest scop²⁷.

25 Componentele selectate din domeniul gestiunii finanțelor publice au fost achizițiile publice, impozitarea și, într-o măsură mult mai mică, controlul financiar intern public, auditul extern și planificarea bugetară.

26 *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine* (Evaluare referitoare la cooperarea Comisiei Europene cu Ucraina), evaluare realizată de ADE – *Analysis for Economic Decisions* pentru Comisia Europeană, decembrie 2010.

27 *Ibidem*, p. 87.

33

O problemă persistentă consta în lipsa unei strategii credibile de reformă a gestiunii finanțelor publice. În 2007, guvernul Ucrainei a adoptat o strategie în materie de gestiune a finanțelor publice, care fusese elaborată cu sprijinul Băncii Mondiale. În cursul perioadei acoperite de audit, mai precis în 2007 și în 2010, UE a propus un program de sprijin bugetar pentru acest domeniu. Ambele propuneri au fost însă anulate, deoarece se preconiza că un proiect al Băncii Mondiale lansat în ianuarie 2008, în valoare de 50 de milioane de dolari americani, urma să acopere într-o măsură suficient de aprofundată chestiunile legate de gestiunea finanțelor publice. Proiectul Băncii Mondiale de modernizare a finanțelor publice nu și-a atins însă obiectivele²⁸. Începând din 2010, mai multe studii și evaluări cheie au subliniat punctele slabe ale strategiei Ucrainei în materie de gestiune a finanțelor publice²⁹.

34

Ca reacție la aceste critici, începând din 2011, UE a solicitat în mod mult mai explicit o reformă a gestiunii finanțelor publice³⁰. În anul 2012, Ministerul de Finanțe a creat un grup de lucru pe tema gestiunii finanțelor publice, cu rolul de a elabora o strategie de reformă care să permită reluarea sprijinului bugetar suspendat în 2011 ca urmare a progreselor lente înregistrate în acest domeniu, în special în legătură cu achizițiile publice. Comisia Europeană, în special prin intermediul Delegației UE la Kiev, a ajutat considerabil Ministerul de Finanțe să elaboreze o strategie acceptabilă de reformă a gestiunii finanțelor publice, însoțită de un plan de acțiune, înainte de reuniunea la nivel înalt de la Vilnius din 2013.

Dialogul dintre UE și Ucraina pe tema luptei împotriva corupției: un început timid, progrese limitate în pofida eforturilor depuse de UE în cea mai mare parte a perioadei acoperite de audit și un nou elan în urma evenimentelor din Piața Maidan

35

Lupta împotriva corupției a fost menționată în planurile de acțiune legate de Acordul de parteneriat și cooperare UE-Ucraina din 1994 și s-a aflat pe ordinea de zi a dialogului cu Ucraina. După Revoluția portocalie din 2004, Ucraina a încercat să intensifice lupta împotriva corupției prin crearea unui nou cadru bazat pe analize și recomandări ale organizațiilor internaționale. UE a îndemnat Ucraina să adere la Grupul de state împotriva corupției (GRECO) creat de Consiliul Europei, să pună în aplicare recomandările formulate de acest grup și să ratifice convențiile ONU împotriva corupției. Ucraina a devenit membru al GRECO în 2006 și a ratificat convențiile ONU în 2009. Progresele înregistrate în punerea în aplicare a recomandărilor internaționale au fost lente până în 2010³¹.

36

În decembrie 2010, parlamentul ucrainean nou-ales a abolit pachetul legislativ anticorupție și alte măsuri adoptate în 2009, dar care nu fuseseră niciodată puse în aplicare. Ca reacție, începând din 2011, UE a inclus obiective legate de legislația și organismele anticorupție în cadrul Planului de acțiune privind liberalizarea vizelor.

28 În evaluarea finală a proiectului, publicată în 2015, rezultatele globale sunt notate cu calificativul „nesatisfăcător”: „Rezultat: relevanța obiectivelor este considerată a fi ridicată, având în vedere intențiile guvernului de reformare a gestiunii finanțelor publice. Relevanța concepției proiectului este notată cu calificativul „limitată”, întrucât nu este clar dacă activitățile planificate ale proiectului abordează obiectivul de asigurare a transparenței. Rezultatele obținute în ceea ce privește obiectivul de consolidare a gestiunii finanțelor publice din perspectiva eficienței operaționale au fost considerate limitate. Rezultatele obținute în ceea ce privește obiectivul de consolidare a gestiunii finanțelor publice din perspectiva transparenței au fost neglijabile. Eficiența proiectului a fost de asemenea considerată limitată. Aceste calificative indică deficiențe importante în pregătirea și punerea în aplicare a proiectului, rezultatele acestuia fiind deci evaluate ca nesatisfăcătoare.” (a se vedea <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 Evaluarea SIGMA publicată în 2011 a arătat că strategia a fost în principal orientată către obiectivele Proiectului Băncii Mondiale de modernizare a finanțelor publice, alte domenii ale gestiunii finanțelor publice fiind abordate doar în mod superficial. Sfera strategiei a fost criticată și în Studiul privind chestiuni legate de gestiunea finanțelor publice în anumite țări din vecinătatea UE (*Study on PFM issues in Selected Countries in the European Neighbourhood region*), precum și în evaluarea din 2010 referitoare la cooperarea Comisiei Europene cu Ucraina.

30 În urma reuniunii la nivel înalt din 19 decembrie 2011, comisarul pentru extindere și politica de vecinătate a transmis prim-viceprim-ministrului Ucrainei un document neoficial conținând cerințe legate de gestiunea finanțelor publice necesare

37

În urma revoluției din Piața Maidan, UE a luat măsuri suplimentare pentru a consolida recomandările adresate în ceea ce privește combaterea corupției. În urma semnării Acordului de asociere din 2014, Programul de asociere UE-Ucraina din 2015 prevedea priorități mai specifice pe termen scurt, în special punerea în aplicare a pachetului legislativ anticorupție adoptat la 14 octombrie 2014 și înființarea și asigurarea eficacității Biroului Național Anticorupție și a Agenției Naționale pentru Prevenirea Corupției. Considerate a fi un element-cheie în atenuarea riscului ca reformele anticorupție să stagneze, organizațiile societății civile au fost implicate într-o măsură mai mare în procesul de dialog.

Modul în care a fost concepută asistența a permis efectuarea rapidă a plăților, dar nu a ținut seama întotdeauna în mod suficient de reformele care trebuiau să fie întreprinse

Condițiile legate de gestiunea finanțelor publice și de lupta împotriva corupției care au fost incluse în programele de sprijin bugetar și în asistența macrofinanciară prezentau o serie de neajunsuri

38

Reforma gestiunii finanțelor publice face parte din condițiile generale aferente sprijinului bugetar³², care trebuie să fie considerate îndeplinite înainte de efectuarea oricărui plăți. Aceste condiții generale sunt singurele necesare pentru plata „tranșelor” fixe. O evaluare pozitivă legată de gestiunea finanțelor publice depinde de realizarea unor progrese satisfăcătoare în punerea în aplicare a unei strategii de reformă în materie³³. Acordurile de finanțare pentru programele de sprijin bugetar destinate Ucrainei nu au fost însă întotdeauna clare în ceea ce privește etapele, bazele pe obiective intermediare sau realizări specifice, care reprezentau nivelul necesar de „progrese satisfăcătoare”³⁴.

39

În plus față de condiția generală legată de gestiunea finanțelor publice impusă pentru debursarea tuturor tranșelor și pe lângă proiectele legate de acest domeniu și de lupta împotriva corupției, unele programe includeau indicatori specifici legați de gestiunea finanțelor publice sau de combaterea corupției care trebuiau îndepliniți înainte de plata tranșelor variabile. Indicatorii se aplicau pentru o parte substanțială (10-20 % per total) din tranșele variabile respective. Rata relativ redusă de îndeplinire a indicatorilor specifici reflectă valoarea adăugată limitată a acestei abordări în cadrul procesului de reformă a gestiunii finanțelor publice (a se vedea punctul 50).

pentru a permite progresul sprijinului bugetar. Printre acestea se numărau crearea unui grup de lucru privind gestiunea finanțelor publice și elaborarea unei strategii de reformă în domeniu și a unui plan de acțiune aferent.

- 31 A se vedea Rețeaua anticorupție a OCDE pentru Europa de Est și Asia Centrală – Planul de acțiune anticorupție de la Istanbul – *Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report* (Raport de monitorizare pentru Ucraina, a doua rundă de monitorizare), decembrie 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).
- 32 Programele de sprijin bugetar sectorial sunt, de regulă, o combinație de tranșe fixe și tranșe variabile. Plata tranșelor fixe depinde de îndeplinirea condițiilor generale, în timp ce tranșele variabile sunt condiționate și de progrese înregistrate în raport cu indicatori specifici. Condițiile generale se aplică pentru debursarea tuturor tranșelor și vizează politici și reforme naționale/sectoriale („politici publice”), un cadru macroeconomic stabil, gestiunea finanțelor publice și, din 2012, transparența și supravegherea bugetului.
- 33 De exemplu, sprijinul bugetar acordat pentru gestiunea frontierelor include o condiție care prevede numai „o îmbunătățire progresivă în elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu”; programul de sprijin bugetar Energie II din 2012 includea de asemenea o condiție foarte larg definită legată de gestiunea finanțelor publice, făcând trimitere la un program nespecificat de îmbunătățire a acestui domeniu.
- 34 A se vedea Raportul special nr. 11/2010 al Curții, intitulat „Gestiunea sprijinului bugetar general, asigurată de Comisie, în țările ACP și în țările din Asia și din America Latină” (<http://eca.europa.eu>).

40

În cadrul programelor de asistență macrofinanciară, acordurile de finanțare nu permit Comisiei să deburseze tranșele proporțional cu gradul de îndeplinire a condițiilor prevăzute în program. Prin urmare, aceasta aplică o marjă de apreciere în ceea ce privește formularea condițiilor și măsura în care acestea sunt evaluate ca fiind îndeplinite. Această marjă de apreciere s-a dovedit a fi importantă în unele cazuri (a se vedea **casetă 2**):

Casetă 2

Flexibilitate în stabilirea și evaluarea îndeplinirii condițiilor aferente asistenței macrofinanciare

- Anumite condiții legate de gestiunea finanțelor publice care au fost negociate pentru programul AMF I din 2013 erau formulate în termeni generali, permițând astfel o marjă considerabilă de apreciere în contextul evaluării gradului de punere în aplicare³⁵ (această observație este valabilă și pentru condițiile legate de energie aferente programului AMF I; a se vedea punctul 70).
- În plus, toate împrumuturile destinate Ucrainei în cadrul programelor de asistență macrofinanciară includ condiții care reunesc mai multe subcondiții în vederea evaluării progreselor; acest lucru poate complica procesul de evaluare dacă este îndeplinită doar o parte a condiției generale³⁶.
- În cazul condițiilor care însoțesc asistența macrofinanciară, termenii utilizați pentru a evalua gradul de îndeplinire variau de la un program la altul³⁷ și nu au existat puncte de referință clare care să permită o demarcare în vederea evaluărilor parțiale.

35 Exemple de descrieri foarte generale în AMF I: „să continue să înregistreze progrese în instituirea unui sistem de achiziții publice”, „o creștere corespunzătoare a numărului și a calității auditorilor” și „să facă progrese semnificative în direcția consolidării sistemului administrativ în materie de TVA”.

36 A doua tranșă din cadrul programului AMF I – condițiile 1, 2, 4 (gestiunea finanțelor publice), condiția 11 (energie); condiția 4 din cadrul AMF II (lupta împotriva corupției); a doua tranșă din cadrul AMF III – condițiile 5 (gestiunea finanțelor publice), 6 (lupta împotriva corupției) și 8 (întreprinderile de stat); a treia tranșă din cadrul AMF III – condițiile 7 (lupta împotriva corupției), 13 (energie), 18 (comerț) și 19 (justiție). În total, există 12 condiții alcătuite din mai multe cerințe și ele reprezintă 17 % din ansamblul condițiilor aferente programelor de asistență macrofinanciară pentru Ucraina.

37 Condiție îndeplinită (programele AMF I și II); condiție îndeplinită în prezent (programul AMF I); condiție îndeplinită în linii mari (AMF I și II); condiție parțial îndeplinită – progrese înregistrate (AMF II); condiție neîndeplinită, dar există progrese satisfăcătoare (AMF II).

Sprijinul bugetar sectorial a fost, în general, debursat încă de la începutul perioadei, în pofida bilanțului relativ mediocru al reformelor structurale

41

În general, programele de sprijin bugetar sectorial au fost concepute astfel încât să permită debursarea, încă de la începutul programului, a unei părți semnificative din suma alocată. Înainte de 2012, concentrarea sprijinului bugetar la începutul perioadei – cu alte cuvinte, plata integrală și, în general, fără întârziere, a primei tranșe fixe – a reprezentat între 31 % și 49 % din totalul sprijinului (a se vedea **tabelul 3**).

42

Deși a respectat limitele generale recomandate de orientările privind sprijinul bugetar³⁸, concentrarea la începutul perioadei a plăților de sprijin bugetar sectorial efectuate în cadrul programelor concepute în perioada 2007-2010 era în contrast cu bilanțul slab al implementării politicii de reformă în Ucraina³⁹ (a se vedea, de asemenea, **figurile 1 și 2**) și cu rezultatele relativ modeste obținute în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor pentru plata tranșelor variabile. Concepția de la baza celor mai recente două programe (Energie II și Dezvoltare regională), care presupune o tranșă inițială fixă mai mică, ține seama într-o mai mare măsură de riscul ca tranșele fixe cu valoare ridicată să reducă interesul de a implementa reformele de care depinde plata tranșelor ulterioare variabile de mai mică valoare.

Tabelul 3

Ucraina: concentrarea la începutul perioadei a plăților de sprijin bugetar sectorial (sumele alocate inițial)

Programe ¹	Total	Tranșe fixe	Tranșe variabile	Tranșe fixe
	în milioane de euro			în %
Eficiență energetică (2008)	63	31	32	49 %
Energie I (2007)	82	40	42	49 %
Mediu (2009)	35	15	20	43 %
Gestionarea frontierelor (2010)	60	25	35	42 %
Transporturi (2009)	65	27	38	42 %
Comerț (2008)	39	12	27	31 %
Dezvoltare regională (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energie II (2012)	45	5	40	11 %

1 Aceste sume includ numai componenta de sprijin bugetar, nu și pe cea de sprijin complementar (24 de milioane de euro în total pentru Energie I, Comerț, Eficiență energetică și Gestionarea frontierelor).

Sursa: Comisia Europeană.

38 De exemplu, orientările privind sprijinul bugetar propun un raport de 60%-40% între tranșele fixe și cele variabile din cadrul sprijinului bugetar, cu tranșe variabile mai mari în cazul țărilor care se confruntă cu riscuri mai ridicate și care prezintă un bilanț de implementare mai slab.

39 Astfel cum reiese, de exemplu, pe baza rapoartelor anuale privind progresele înregistrate, a rapoartelor EAMR și a analizei rapoartelor de evaluare a performanței care au precedat plata sprijinului bugetar sectorial.

În 2014 și în 2015, concepția de la baza asistenței din partea UE s-a axat pe debursarea rapidă a fondurilor

43

Pentru a remedia situația critică a balanței de plăți și a poziției bugetare din Ucraina, asistența financiară din partea UE alocată începând cu 2014 a fost constituită în principal din granturi reprezentând sprijin bugetar general aprobate și plătite rapid (Contractul de sprijin în vederea consolidării statului) și din împrumuturi reprezentând asistență macrofinanciară (a se vedea **tabelul 4**). Împrumuturile din cadrul asistenței macrofinanciare (plăți efectuate în valoare de 2,21 miliarde de euro) reprezintă în prezent cea mai mare parte a plăților efectuate de UE către Ucraina, depășind cu mult toate celelalte forme de ajutor din partea UE, inclusiv sprijinul bugetar cumulativ. Această creștere a numărului de împrumuturi reprezentând asistență macrofinanciară către Ucraina este o noutate și pentru DG Afaceri Economice și Financiare, depășind de departe valoarea totală cumulată a plăților de asistență macrofinanciară din perioada 2002-2014.

44

Debursarea la începutul perioadei a împrumutului din cadrul programului AMF II pentru Ucraina, precum și condițiile mai puțin stricte decât cele pentru AMF I reprezintă un răspuns la riscul de colaps financiar și, în cele din urmă, politic. În mod similar, Comisia a plătit 250 de milioane de euro sau 70 % din Contractul de sprijin în vederea consolidării statului în luna iunie 2014, la o lună de la data semnării⁴⁰, lăsând 105 milioane de euro (30 % din total) pentru tranșa variabilă, care este însoțită de condiții relativ numeroase (opt condiții și 29 de indicatori).

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

Tabelul 4

Ucraina: debursarea rapidă a asistenței macrofinanciare și a sumelor aferente Contractului de sprijin în vederea consolidării statului în 2014 și în 2015 (situația la 31.12.2015)

Sprijin	Programe (anul semnării)	Total	Sume debursate în 2014	Sume debursate în 2015	Sume restante
			în milioane de euro		
Împrumuturi în cadrul asistenței macrofinanciare (AMF)	AMF I (2013)	610	360	250	0
	AMF II (2014)	1 000	1 000	—	0
	AMF III (2015)	1 800	—	600	1 200
	Total AMF	3 410	1 360	850	1 200
Sprijin bugetar	Contractul de sprijin în vederea consolidării statului (2014)	355	250	0	105
Total general		3 765	1 610	850	1 305

Sursa: Comisia Europeană.

Monitorizarea modului în care este implementată asistența UE s-a îmbunătățit

UE și diferite organizații internaționale au evaluat periodic situația gestiunii finanțelor publice și a luptei împotriva corupției în Ucraina

45

De-a lungul perioadei acoperite de audit, diferite organizații/instrumente ale UE și internaționale au evaluat domeniul gestiunii finanțelor publice⁴¹ și pe cel al luptei împotriva corupției⁴² în Ucraina. Domeniul gestiunii finanțelor publice și situația în ceea ce privește lupta împotriva corupției erau bine cunoscute și ca urmare a proiectelor desfășurate și a rapoartelor anuale de gestiune ale delegațiilor UE (așa-numitele rapoarte EAMR). Rapoartele privind progresele înregistrate în domeniul politicii europene de vecinătate au contribuit, de asemenea, la conceperea asistenței acordate de UE Ucrainei, chiar dacă chestiunea transparenței bugetare a fost abordată în mod explicit în aceste documente numai începând din 2015.

Cadrul de monitorizare a sprijinului bugetar s-a îmbunătățit, dar nu există o abordare sistematică pentru evaluările programelor de sprijin bugetar

46

Rapoartele PEFA din 2006 și 2011 (privind cheltuielile publice și responsabilitatea financiară) au fost o importantă sursă de referință pentru evaluările pozitive ale Comisiei cu privire la gestiunea finanțelor publice, aceasta în pofida punctajelor PEFA mediocre atribuite Ucrainei⁴³ și a unora dintre caracteristicile acestor evaluări: evaluările PEFA nu sunt suficient de frecvente pentru a putea monitoriza utilizarea fondurilor UE, iar indicatorii PEFA nu acoperă în totalitate prioritățile în materie de gestiune a finanțelor publice urmărite de politicile UE. În orientările privind sprijinul bugetar⁴⁴, evaluările PEFA sunt desemnate în continuare ca instrumentul de nivel înalt preferat pentru evaluarea gestiunii finanțelor publice; cu toate acestea, începând din 2010, Comisia utilizează, de asemenea, propriul raport anual privind gestiunea finanțelor publice pentru a evalua progresele anuale.

47

Începând din 2012, Comisia și-a consolidat și cadrul de monitorizare a sprijinului bugetar prin crearea Comitetului interservicii de coordonare pentru sprijin bugetar și prin instituirea unui cadru de gestionare a riscurilor.

41 Principalele documente de referință privind domeniul gestiunii finanțelor publice au fost următoarele: două evaluări operaționale ale DG Afaceri Economice și Financiare (din 2009 și din 2014); rapoartele anuale, începând din 2010, ale Delegației UE cu privire la gestiunea finanțelor publice; două evaluări PEFA realizate în comun de Banca Mondială și de UE (în 2006 și în 2011, a se vedea punctul 46) și evaluarea SIGMA (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernancei și a gestionării) publicată în 2011.

42 Principalele referințe pentru domeniul luptei împotriva corupției au fost rapoartele privind progresele înregistrate în legătură cu Planul de acțiune privind liberalizarea vizelor începând din 2011, raportul din 2013 al Biroului Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate, rapoartele GRECO, rapoartele ale Consiliului Europei și ale OCDE (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică), anchetele realizate de Transparency International și Planul de acțiune anticorupție de la Istanbul.

43 În ambele evaluări PEFA, raportul dintre indicatorii care au înregistrat punctaje mari (A și B) și cei cu punctaje medii și mici (C și D) a fost de aproximativ 40 %-60 %, proporția reprezentată de indicatorii din categoria D fiind în creștere în raportul din 2011. Problemele fundamentale erau amploarea operațiunilor nedecarate ale administrației publice, supravegherea riscului bugetar agregat prezentat de alte entități din sectorul public, eficacitatea controalelor privind plata salariilor și auditul extern. Sursa: Banca Mondială, 2012. *Ukraine — Public financial management performance report*, Washington, DC: Banca Mondială (<http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>).

44 Orientările din 2007 și din 2012 privind sprijinul bugetar.

48

Curtea a constatat că sprijinul bugetar acordat de UE Ucrainei nu este evaluat în mod sistematic. Pentru fiecare program, Comisia poate stabili un cadru de evaluare în acordul de finanțare. Or, Comisia a planificat evaluări la jumătatea perioadei doar pentru trei programe de sprijin bugetar sectorial din Ucraina: Energie I, Eficiență energetică și Gestionarea frontierei. Nu a fost realizată nicio evaluare *ex post* finală, dar evaluarea ansamblului de operațiuni de sprijin bugetar desfășurate în Ucraina a fost în cele din urmă finalizată în 2014⁴⁵.

45 IBF International Consulting, *Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report*, septembrie 2014.

Suspendarea de către Comisie a plății sprijinului din partea UE a permis promovarea priorităților în materie de gestiune a finanțelor publice

49

Suspendarea pur și simplu a plăților de sprijin bugetar s-a dovedit a fi eficace ca soluție de ultimă instanță pentru a promova îndeplinirea priorităților UE în sectorul gestiunii finanțelor publice. Comisia a recurs la această soluție de două ori în 2011. În 2014 și 2015, amânarea plăților din cadrul asistenței macrofinanciare a contribuit de asemenea la asigurarea faptului că anumite condiții aferente programului au fost puse în aplicare în mod corespunzător (a se vedea **caseta 3**).

Caseta 3

Exemple de plăți reținute cu scopul de a asigura progresul reformelor

- În februarie 2011, plățile din cadrul tuturor programelor de sprijin bugetar au fost suspendate ca reacție la retractările legate de legea din 2010 privind achizițiile publice, care era acceptabilă la nivel internațional. Suspendarea a fost anulată în septembrie 2011, numai după ce parlamentul ucrainean a adoptat în iulie 2011 o lege privind achizițiile publice considerată compatibilă cu bunele practici internaționale.
- Ca răspuns la stagnarea cooperării dintre UE și Ucraina și ca urmare a lipsei de foarte mult timp a unei strategii credibile de reformă a gestiunii finanțelor publice, toate plățile de sprijin bugetar solicitate în 2011 au fost suspendate în decembrie 2011. La 27 noiembrie 2013, după adoptarea oficială a unei strategii și a unui plan de acțiune considerate acceptabile în materie de gestiune a finanțelor publice, plățile amânate de sprijin bugetar (nouă tranșe însumând 87,9 milioane de euro) au fost în cele din urmă debursate.
- S-a dovedit dificil să se identifice progrese suficiente în materie de condiționalitate pentru tranșele de asistență macrofinanciară plătite în 2014 și în 2015. Comisia a amânat plata ultimei tranșe din programul AMF I până în aprilie 2015. De asemenea, aceasta a amânat plata celei de a doua tranșe din cadrul AMF II până în luna decembrie 2014, când a fost în măsură să constate progrese suficiente realizate de Ucraina.

Rezultatele asistenței acordate de UE rămân fragile

Progresele limitate în ceea ce privește reforma și reticența autorităților ucrainene au afectat îndeplinirea condițiilor specifice legate de gestiunea finanțelor publice și de lupta împotriva corupției și au întârziat execuția sprijinului bugetar

50

În cea mai mare parte a perioadei auditate, îndeplinirea parțială a condițiilor generale și specifice legate de gestiunea finanțelor publice și de lupta împotriva corupției prevăzute în cadrul programelor de sprijin bugetar se explica în principal prin reticența arătată de autoritățile ucrainene față de punerea în aplicare a unor reforme concrete în materie de guvernare. Primele tranșe au fost amânate de mai multe ori, în mare parte deoarece condițiile generale legate de gestiunea finanțelor publice nu fuseseră îndeplinite (a se vedea punctul 49). Rata plăților efectuate pentru tranșele variabile care făceau obiectul unor condiții specifice legate de gestiunea finanțelor publice și de lupta împotriva corupției varia între 67 % pentru programul Energie I și doar 25 % pentru programele Eficiență energetică și Gestionarea frontierelor. Faptul că, în cadrul programelor cu mai multe tranșe variabile, condițiile aferente celei de a doua tranșe prezentau, în general, o rată mai redusă de îndeplinire decât condițiile aferente primei tranșe reflectă, de asemenea, lipsa de dinamism a procesului de reformă.

51

Ritmul reformelor este mai lent și deoarece autoritățile ucrainene canalizează fondurile de sprijin bugetar sectorial acordat de UE prin intermediul unui fond extrabugetar. Fondurile alocate în cadrul sprijinului bugetar sunt considerate ca venituri ale unui fond special și sunt debursate în urma unei proceduri de lungă durată, care cuprinde 11 etape. Pentru prima tranșă din cadrul programului Energie I, au fost necesari doi ani pentru finalizarea procedurii. Această situație a fost criticată atât în evaluarea la jumătatea perioadei a programului Energie I, cât și în evaluarea din 2014 a programelor de sprijin bugetar pentru Ucraina. Din această ultimă evaluare reiese că, până la jumătatea anului 2014, numai aproximativ jumătate dintre fondurile de sprijin bugetar debursate fuseseră transferate în vederea execuției bugetare.

Cea mai mare parte a condițiilor referitoare la gestiunea finanțelor publice care fuseseră prevăzute pentru acordarea asistenței macrofinanciare au fost evaluate ca fiind îndeplinite în linii mari, în pofida unor neajunsuri în punerea în aplicare

52

În ceea ce privește secțiunea referitoare la gestiunea finanțelor publice din cadrul AMF I și II, Comisia a evaluat jumătate dintre condiții ca fiind îndeplinite în linii mari, o singură condiție fiind considerată neîndeplinită. Cu toate acestea, pentru a debursa fondurile, Comisia a recurs la marja de apreciere pe care o avea la dispoziție și a evaluat în mod favorabil îndeplinirea mai multor condiții legate de gestiunea finanțelor publice, chiar dacă punerea în aplicare pe teren a cunoscut unele neajunsuri (a se vedea *caseta 4*).

Exemple de neajunsuri în îndeplinirea condițiilor legate de gestiunea finanțelor publice stabilite în vederea acordării împrumuturilor reprezentând asistență macrofinanciară

A doua tranșă din cadrul programului AMF I:

- Condiția 2: deși Comitetul antimonopol a devenit operațional, acesta s-a confruntat cu o incertitudine bugetară pentru 2015 și există în continuare riscul unor constrângeri importante în materie de resurse.
- Condiția 4: chiar dacă fusese adoptată la toate nivelurile administrației o strategie de formare pentru funcționarii responsabili de controlul intern, aceasta prezenta unele puncte slabe (strategia nu era suficient de elaborată, prezenta o concepție necorespunzătoare, nu dispunea de un calendar specific, de informații referitoare la finanțare sau de criterii cantitative, iar legăturile cu reforma în domeniul gestiunii finanțelor publice erau slabe). Nu fusese încă introdusă certificarea în materie de audit intern.

A doua tranșă din cadrul programului AMF II:

- Condiția 1: un număr important de organisme de achiziții și de autorități contractante și-au publicat planurile de achiziții la timp, dar majoritatea acestora nu erau suficient de elaborate. În plus, legătura dintre nevoile în materie de achiziții și bugetul de stat era discutabilă, având în vedere adoptarea cu întârziere a bugetului de stat pentru 2015 (la 29 decembrie 2014).

Guvernul ucrainean a îndeplinit o serie de obiective legislative legate de gestiunea finanțelor publice, însă numeroase probleme pe termen lung persistă

53

În general, Comisia consideră că strategia pentru reforma gestiunii finanțelor publice și planul de acțiune aferent din 2013 reprezintă realizări majore în acest domeniu înregistrate în perioada acoperită de audit⁴⁶. Ministerul de Finanțe a demonstrat un nivel relativ ridicat de angajament față de strategie. Cu toate acestea, sustenabilitatea reformelor realizate, precum și vizibilitatea și relevanța continuă a strategiei depind în mod direct de un angajament politic continuu din partea Ucrainei. **Figura 1** redă o imagine de ansamblu a evoluțiilor înregistrate în principalele domenii ale gestiunii finanțelor publice în cursul perioadei vizate de audit.

54

În ciuda îndeplinii doar parțiale a condițiilor legate de asistența acordată de UE și de alți donatori, o serie de decizii legislative legate de gestiunea finanțelor publice au fost totuși adoptate între 2010 și 2012. Guvernul ucrainean nu a acordat însă o atenție suficientă aplicării corespunzătoare a acestora: legislația națională aferentă nu era de bună calitate, nu fuseseră alocate fonduri suficiente și au fost adoptate modificări legislative controversate și regresive. În consecință, punerea imediată în aplicare a fost, în general, lipsită de succes. Promovarea reformelor în domeniul gestiunii finanțelor publice în această perioadă a fost cu atât mai dificilă în lipsa unei strategii de reformă structurată în materie înainte de 2013 (a se vedea punctul 34).

46 Pe baza discuțiilor purtate cu personalul Comisiei și a rapoartelor anuale privind progresele realizate.

Figura 1

Evoluțiile în materie de gestiune a finanțelor publice în Ucraina între 2010 și 2015

Domenii ale gestiunii finanțelor publice	Evoluțiile în materie de gestiune a finanțelor publice în perioada 2010-2013		Evoluțiile în materie de gestiune a finanțelor publice în perioada 2014-2015
	Îmbunătățiri	Provocări/deficiențe	
Achiziții publice	<ul style="list-style-type: none"> • 2010/2011 – acte legislative noi, relativ progresiste, privind achizițiile publice • 2010 – crearea Comitetului antimonopol 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificări controversate și regresive ale actelor legislative; au fost necesare răspunsuri severe din partea UE. • Comitetul antimonopol nu dispunea de fonduri. 	<ul style="list-style-type: none"> • Noua lege privind achizițiile publice, reducerea numărului de excepții, scăderea numărului de contracte atribuite pe bază necompetitivă. • Comitetul antimonopol era operațional, dar se confrunta cu constrângeri importante și cu o situație de incertitudine bugetară.
Administrarea fiscală	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – un nou Cod fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Noul Cod fiscal a fost considerat de donatori și de comunitatea de afaceri a fi de slabă calitate. 	<ul style="list-style-type: none"> • O nouă reformă a sistemului fiscal • Arieratele în materie de TVA s-au redus, dar există riscul ca ele să crească din nou. • Sistemul electronic de administrare a TVA a fost implementat în 2015.
Controlul financiar intern public (PIFC)	<ul style="list-style-type: none"> • Proiect de lege disponibil în 2008 • 2011 – baza legală pentru standardele PIFC • 2012 – codul de etică/recomandări metodologice • Începând din 2012 – unități de audit intern în cadrul ministerelor și al altor organizații guvernamentale 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementarea legislației PIFC a fost amânată în mod repetat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispozițiile în materie de PIFC au fost mai bine clarificate, dar nu erau pe deplin conforme cu standardele PIFC ale UE. • O nouă strategie de formare a funcționarilor de stat responsabili de controlul și auditul intern.
Curtea de Conturi din Ucraina		<ul style="list-style-type: none"> • 2010 - mandatul Curții de Conturi a fost considerabil redus prin excluderea veniturilor din sfera sa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandatul Curții de Conturi a fost extins din nou pentru a acoperi și veniturile. • Noua lege privind Curtea de Conturi a extins mandatul acesteia la operațiunile cu statul desfășurate de întreprinderile deținute de stat. • Efectivul de personal a fost redus de la 550 la 386 de persoane.
Transparența bugetară			<ul style="list-style-type: none"> • Termene nerespectate și absența unei consultări publice în legătură cu bugetul de stat pentru 2015.
Codul bugetar	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 – un nou Cod bugetar 	<ul style="list-style-type: none"> • Se consideră că acesta are o serie de deficiențe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea Codului bugetar: accent pe descentralizarea bugetului. • Consolidarea a trei fonduri extrabugetare de asigurări sociale.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

55

Reformele au cunoscut un nou elan în 2014 și în 2015, în principal datorită unei serii de decizii legislative suplimentare, urmate de îmbunătățiri vizibile în ceea ce privește gestionarea achizițiilor publice, administrarea veniturilor și procedurile legate de bugetul de stat. În domeniul achizițiilor publice, de exemplu, numărul de excepții și proporția contractelor de achiziții atribuite pe bază necompetitivă au început să scadă în 2014. În cooperare cu FMI, guvernul ucrainean a elaborat și a început să pună în aplicare o strategie de reformă a administrării veniturilor. Mai mult, în 2015 au fost făcuți primii pași în direcția întocmirii bugetului pe bază de rezultate și a planificării pe termen mediu.

56

Au fost realizate progrese majore în domeniul supravegherii bugetare prin adoptarea unei noi legi privind Curtea de Conturi din Ucraina (instituția supremă de audit a țării), lege care a intrat în vigoare la 9 august 2015. Mandatul acesteia a fost extins în vederea îndeplinirii condițiilor stabilite de UE, de Banca Mondială și de alți donatori. În mod paradoxal, legea privind Curtea de Conturi impune totodată o reducere a resurselor organizației⁴⁷.

57

În pofida progreselor observate începând din 2014, există în continuare anumite probleme pe termen lung: riscul unor regrese (de exemplu în ceea ce privește excepțiile în achizițiile publice și transparența bugetară), lipsa de fonduri pentru Comitetul antimonopol, riscul creșterii arieratelor în materie de TVA și deficiențe ale abordării PIFC.

Măsurile importante de combatere a corupției au fost luate abia după revoluția din Piața Maidan și este nevoie în continuare de consolidarea suplimentară a cadrului anticorupție, precum și de rezultate concrete

58

Figura 2 prezintă principalele acțiuni întreprinse de UE în perioada acoperită de audit pentru a ajuta Ucraina să instituie un cadru juridic și instituțional propriu pentru lupta împotriva corupției.

47 Resursele Curții de Conturi au fost una dintre principalele chestiuni discutate de Comisie cu autoritățile ucrainene în ianuarie 2015, înainte de luarea unei decizii cu privire la plata celei de a treia tranșe din cadrul programului AMF I. Proiectul de lege privind Curtea de Conturi impunea o reducere a resurselor instituției, prin limitarea efectivului de personal (la maximum 250 de persoane). În versiunea finală a textului de lege, acest plafon a fost majorat în mod semnificativ (în comparație cu proiectul inițial) la 386 de persoane, în urma intervenției Comisiei după ce aceasta evaluase punerea în aplicare a condiționalității pentru acordarea asistenței macrofinanciare.

Figura 2

Principalele evoluții în materie de combatere a corupției în Ucraina între 2006 și 2015

	Acțiuni ale UE	Decizii legislative și schimbări instituționale	Observații
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> Condiționalitățile aferente AMF II și AMF III Contractul de sprijin în vederea consolidării statului Misiunea Uniunii Europene de consiliere pentru reforma sectorului securității civile în Ucraina (EUAM) Asistență acordată Ministerului Justiției de către Grupul de sprijin pentru Ucraina Planul de acțiune în curs privind liberalizarea vizelor 	<ul style="list-style-type: none"> Crearea unui parchet specializat în combaterea corupției (noiembrie 2015). Legi pentru consolidarea cadrului legislativ pentru recuperarea activelor (noiembrie 2015). Legi privind prevenirea și combaterea corupției politice și finanțarea partidelor politice (octombrie 2015). Organismul de coordonare: Consiliul Național pentru Politică Anticorupție (octombrie 2014). Pachetul legislativ anticorupție (octombrie 2014) prin care au fost create: (1) Strategia anticorupție pentru perioada 2014-2017; (2) Biroul Național Anticorupție din Ucraina; și (3) Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției. Legea privind răspunderea penală în cazuri de corupție (iunie 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Guvernul a blocat Legea privind prevenirea corupției timp de 9 luni. Realizări obținute în conformitate cu prioritățile luptei împotriva corupției stabilite în Programul de asociere din 2015. Impactul pe termen lung va depinde de aplicarea efectivă a legislației.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Planul de acțiune în curs privind liberalizarea vizelor 	<ul style="list-style-type: none"> Mai multe modificări legislative, de exemplu în ceea ce privește infracțiunile de corupție și confiscarea câștigurilor dobândite în urma unor fapte de corupție. 	<ul style="list-style-type: none"> S-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește alinierea luptei împotriva corupției la standardele internaționale.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Planul de acțiune privind liberalizarea vizelor Programul de sprijin bugetar pentru reforma administrației publice 	<ul style="list-style-type: none"> Legea anticorupție adoptată în aprilie 2011 (care a înlocuit parțial pachetul anticorupție revocat în decembrie 2010). Programul de sprijin bugetar pentru reforma administrației publice <i>nu a fost implementat</i> deoarece legea necesară a funcției publice nu respecta principiile de bază ale UE. 	<ul style="list-style-type: none"> Legile anticorupție nu respectau pe deplin standardele internaționale. Programul de sprijin bugetar a fost dezangajat în 2013.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Condiționalitatea aferentă AMF I Proiectul „Sprijin pentru reformele din sectorul justiției” (componenta 5 – Independența sistemului judiciar și componenta 6 – Prevenirea și lupta împotriva corupției) Programul de sprijin bugetar pentru gestionarea frontierelor 	<ul style="list-style-type: none"> Strategia anticorupție pentru perioada 2014-2017 Sprijin pentru înființarea Biroului Național Anticorupție din Ucraina începând din 2014. Rezultate nesatisfăcătoare ale programului privind gestionarea frontierelor (<i>zero progrese demonstrate în ceea ce privește nivelul corupției în cadrul Ministerului Veniturilor și Taxelor</i>). 	<p>Întârzieri în implementare:</p> <ul style="list-style-type: none"> AMF I a fost lansat în 2014; Proiectul de sprijin pentru reformele în sectorul justiției a fost lansat în 2013.
2009-2006	<ul style="list-style-type: none"> Proiectul TACIS 2006 împotriva corupției 	<p>Realizări legate de:</p> <ul style="list-style-type: none"> crearea unui cadru strategic și instituțional împotriva corupției; consolidarea capacităților legate de prevenirea corupției; consolidarea legislației anticorupție. 	<ul style="list-style-type: none"> Impact scăzut din cauza revocării pachetului anticorupție existent de către noul Parlament în decembrie 2010.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

59

Lupta împotriva corupției a figurat pe ordinea de zi a procesului de dialog dintre UE și Ucraina (a se vedea punctele 35-37), dar a fost rareori luată în considerare în cadrul programelor de asistență de dinainte de 2010. Lansat în urma Revoluției portocalii, mult prea ambițiosul⁴⁸ Proiect împotriva corupției în Ucraina desfășurat în 2006 în cadrul TACIS (Programul de asistență tehnică pentru Comunitatea Statelor Independente și Georgia) a avut un impact minim, deoarece, în decembrie 2010, Parlamentul Ucrainei a revocat din motive politice primul pachet legislativ anticorupție adoptat în 2009⁴⁹.

60

Începând din 2011, UE a stimulat reformele legislative prin includerea unor criterii de referință în Planul de acțiune privind liberalizarea vizelor propus Ucrainei în decembrie 2010. Legislația anticorupție adoptată în aprilie 2011 și modificările legislative adoptate ulterior în 2012 și în 2013 au reprezentat o evoluție pozitivă, legislația anticorupție a Ucrainei aliniindu-se astfel la recomandările formulate de Comisie și de GRECO. Cu toate acestea, deși s-au realizat progrese importante în 2013, erau necesare îmbunătățiri suplimentare pentru finalizarea cadrului anticorupție⁵⁰. În special, Comisia a atras atenția asupra calității precare a procesului legislativ al Ucrainei și asupra faptului că reformele nu se bazează pe o abordare strategică exhaustivă⁵¹. Instituțiile anticorupție existente înainte de 2014, și anume Comitetul Național Anticorupție și Agenția guvernamentală privind politica de combatere a corupției, erau disfuncționale și nu au fost în măsură să își exercite mandatul în mod corespunzător.

61

În 2014, guvernul ucrainean a început să coopereze îndeaproape cu societatea civilă pe tema legislației anticorupție. Legi importante au fost adoptate în 2014 și în 2015. Progresele legislative și instituționale au continuat în decembrie 2015⁵². De asemenea, s-au înregistrat progrese odată cu înființarea unor noi instituții în 2014 și în 2015, și anume: Biroul Anticorupție⁵³, Parchetul specializat anticorupție însărcinat cu supravegherea anchetelor desfășurate de Biroul Anticorupție, Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției și Consiliul Național pentru Politica Anticorupție.

62

În 2015, Comisia și OCDE considerau cadrul anticorupție al Ucrainei ca fiind strâns aliniat la standardele internaționale și la criteriile de referință ale UE. În același timp, erau încă așteptate o serie de rezultate suplimentare necesare pentru ca acest cadru să devină eficace, inclusiv⁵⁴:

- alocarea de resurse bugetare adecvate pentru a se asigura faptul că instituțiile anticorupție funcționează bine și că strategia de combatere a corupției și planul de acțiune aferent sunt puse în aplicare;

48 Astfel cum reiese din rapoartele de monitorizare.

49 OCDE, *Anti-corruption reforms in Ukraine*, Monitorizarea Planului de acțiune anticorupție de la Istanbul, martie 2015, p. 17. Primul pachet legislativ anticorupție a constat în: (1) Legea privind principiile pentru prevenirea și combaterea corupției; (2) Legea privind răspunderea persoanelor juridice pentru infracțiunile de corupție; și (3) Legea de modificare a anumitor acte legislative din Ucraina în ceea ce privește răspunderea pentru infracțiuni de corupție.

50 COM(2013) 809 final din 15 noiembrie 2013, „Al treilea raport privind punerea în aplicare de către Ucraina a Planului de acțiune privind liberalizarea vizelor”, p. 12.

51 *Ibidem*, p. 15.

52 SWD(2015) 705 final din 18 decembrie 2015, *Sixth progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation* (Al șaselea raport privind progresele înregistrate în punerea în aplicare de către Ucraina a Planului de acțiune privind liberalizarea vizelor), p. 6.

53 Biroul Anticorupție este o agenție care anchetează cazuri de corupție în care sunt implicați funcționari publici de rang înalt, precum și cazuri de corupție implicând sume importante oferite ca mită chiar dacă aceste cazuri nu vizează funcționari publici de rang înalt. Biroul Anticorupție este în mod oficial o autoritate publică de asigurare a respectării legii și nu este supus controlului guvernului.

54 A se vedea SWD(2015) 705 final și OCDE, *Monitorizarea Planului de acțiune anticorupție de la Istanbul*: informații actualizate privind progresele, 7-9 octombrie 2015.

- îmbunătățirea în continuare a cadrului juridic, astfel încât să se asigure deplina independență și integritatea Parchetului anticorupție specializat;
- îmbunătățirea dispozițiilor legale referitoare la Oficiul Național de Recuperare a Activelor și la Oficiul de Gestionare a Activelor;
- clarificarea și coordonarea sarcinilor specifice de combatere a corupției ale unor instituții precum Serviciul de Securitate al Ucrainei și Curtea de Conturi din Ucraina;
- o monitorizare și coordonare eficace din partea Consiliului Național pentru Politica Anticorupție.

63

Pe lângă crearea unor structuri adecvate, principalele provocări sunt legate de asigurarea aplicării legii și de independența justiției. Până la sfârșitul anului 2015, voința politică de a combate corupția, proclamată de guvernul instaurat după evenimentele din Piața Maidan, nu produsese încă un bilanț convingător în materie de anchete și sancțiuni în cazuri de corupție la nivel înalt. Experții subliniază faptul că lupta împotriva corupției în Ucraina stagnează deoarece instituțiile responsabile de asigurarea respectării legii nu erau suficient de independente față de guvern și oligarhii continuau să exercite o influență asupra partidelor politice⁵⁵. Rezultatele mediocre ale Ucrainei privind combaterea corupției la nivel înalt pun în pericol pachetul internațional de salvare destinat acestei țări⁵⁶.

55 A se vedea, de exemplu, evaluarea sistemului național de integritate din Ucraina din 2015 realizată de Transparency International ca parte a proiectului finanțat de UE și intitulat *National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region*.

56 A se vedea, de exemplu, declarația doamnei Christine Lagarde, director general al FMI, Comunicatul de presă nr. 16/50, 10 februarie 2016.

Partea a doua – Eficacitatea asistenței acordate de UE în ceea ce privește îmbunătățirea guvernării în sectorul gazelor naturale și a securității aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina

64

Curtea a examinat dacă dialogul dintre UE și Ucraina a abordat în mod eficace problematica gazelor naturale și a eficienței energetice, dacă asistența acordată de UE pentru a îmbunătăți guvernarea în sectorul gazelor naturale și securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina a fost concepută și monitorizată în mod adecvat și dacă aceasta a permis obținerea de rezultate tangibile și sustenabile. Aspectele legate de guvernarea din sectorul gazelor naturale au fost evaluate în raport cu obiectivele UE de dezvoltare a unei piețe competitive, transparente și nediscriminatorii a gazelor, în convergență cu normele și standardele UE⁵⁷. Aceste aspecte au inclus informarea și protecția consumatorilor, transparența prețurilor, asumarea răspunderii de către societățile de utilități publice, transparența raportării pe piața gazelor naturale și promovarea eficienței energetice. Principalele probe documentare care au fost utilizate pentru constatările Curții și care au fost discutate cu entitățile auditate au fost următoarele: rapoartele comune UE-Ucraina privind punerea în aplicare a Memorandumului de înțelegere privind cooperarea în domeniul energiei, concluzii ale Consiliului, rapoarte ale Parlamentului European, strategia și documentele de programare ale Comisiei și rapoarte de gestiune ale Comisiei. Au fost de asemenea utilizate rapoarte din surse externe, cum ar fi Agenția Internațională a Energiei, *Oxford Institute for Energy Studies*, Banca Mondială, FMI și organizații ale societății civile.

Până de curând, inconsecvența abordării și a angajamentului față de reformă a afectat negativ dialogul dintre UE și Ucraina

Dialogul cu privire la sectorul gazelor naturale a acoperit o sferă largă, dar a avut o eficacitate limitată

65

Memorandumul de înțelegere privind cooperarea în domeniul energiei semnat de UE și Ucraina în 2005 a stabilit foi de parcurs și a abordat principalele chestiuni legate de energie⁵⁸ din Ucraina. În opinia Curții, faptul că Ucraina a devenit, în februarie 2011, parte contractantă la Tratatul de instituire a Comunității Energiei⁵⁹ reprezintă o realizare majoră. Mai mult, începând din 2014, Ucraina a depus eforturi în vederea îndeplinirii angajamentelor sale în temeiul tratatului, în special prin punerea în aplicare a celui de al treilea pachet legislativ al UE privind energia⁶⁰, care constituia o prioritate-cheie a cooperării dintre UE și Ucraina în acest domeniu.

57 Pe baza titlului V capitolul I din Acordul de asociere.

58 Printre acestea se numără, pentru sectorul gazelor naturale: reforma prețurilor, rețelele de protecție socială, eficiența energetică, diversificarea aprovizionării și modernizarea infrastructurilor.

59 Tratatul de instituire a Comunității Energiei a fost semnat în 2006. Părțile la tratat se angajează să își liberalizeze piețele energiei și să pună în aplicare actele legislative cheie ale UE în domeniile energiei electrice, gazelor naturale, mediului și energiei din surse regenerabile.

60 Ultima rundă a legislației UE privind piața energiei, cunoscută ca cel de al treilea pachet legislativ privind energia, a fost adoptată în UE în 2009 cu scopul de a îmbunătăți funcționarea pieței interne a energiei și de a soluționa problemele structurale.

66

Până în 2014, dialogul la nivel înalt dintre UE și Ucraina privind cooperarea în domeniul energiei a avut o eficacitate limitată în ceea ce privește restructurarea sectorului gazelor naturale, aceasta explicându-se prin lipsa unui angajament autentic al partenerilor ucraineni. O mare parte din aceleași probleme majore au apărut și în perioada 2007-2015, iar progresele legate de modernizarea sistemului de tranzit al gazelor naturale au fost limitate. Eforturile Comisiei de a aduce prețurile de pe piața energiei din Ucraina la niveluri justificate din punct de vedere economic sau eforturile de reducere a deficitului companiei Naftogaz au eșuat în perioada 2007-2013. Comisia a reușit totuși să evite perturbări majore ale aprovizionării cu gaze a UE în 2014 și 2015, în pofida crizei dintre Ucraina și Rusia (a se vedea punctul 68).

Dialogul cu privire la sectorul gazelor naturale a avut de suferit din cauza opiniilor divergente ale părților interesate din UE și a unui angajament ezitant al părții ucrainene

67

Au existat opinii divergente între statele membre, precum și între statele membre și Comisie, în ceea ce privește prioritățile pentru securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina și necesitatea de a întreprinde acțiuni urgente. „A vorbi cu o singură voce” despre aceste priorități a rămas, prin urmare, o provocare, în ciuda eforturilor Comisiei. Comunicarea la nivel înalt din partea UE a susținut în mod clar caracterul strategic al tranzitului de gaze prin Ucraina. În același timp, comunicarea nu era explicită cu privire la modul în care situația economică și financiară fragilă atât a țării, cât și a companiei de energie Naftogaz deținute de stat – situație agravată de corupția sistemică din sectorul gazelor naturale – ar putea afecta fiabilitatea Ucrainei ca țară de tranzit pentru gazele naturale.

68

Tranzitul gazelor naturale prin Ucraina este extrem de important pentru securitatea aprovizionării în Europa Centrală, Europa de Sud și Europa de Est, având importante consecințe economice, financiare și sociale și pentru Ucraina. În 2014, UE a reacționat rapid atunci când Gazprom a încetat livrările de gaze către Ucraina și a apărut astfel o posibilă amenințare pentru securitatea tranzitului gazelor prin această țară: UE a oferit atunci soluții alternative pentru aprovizionarea cu gaze a Ucrainei facilitând fluxurile inverse și sprijinind noi interconexiuni pentru a asigura continuitatea tranzitului prin Ucraina.

69

Lipsa persistentă a unei strategii suficient de stabile în domeniul energiei (cu excepția rolului de țară de tranzit al Ucrainei) și voința politică fluctuantă au complicat sarcina Comisiei de a adopta o abordare coerentă în cadrul dialogului UE-Ucraina privind sectorul gazelor, care are loc într-un mediu geopolitic complex.

Într-o primă fază, condițiile pentru acordarea de asistență din partea UE erau de natură generală

70

Unele condiții incluse în programul de sprijin bugetar Energie I din 2007 nu erau suficient de precise pentru a se evita conflicte de interpretare cu autoritățile ucrainene⁶¹. Dată fiind această lipsă de precizie, precum și faptul că programul permitea numai trei rate diferite de îndeplinire pentru îndeplinirea condiției (și anume 0 %, 50 % sau 100 %), Comisia a fost nevoită uneori să dea dovadă de indulgență în evaluarea sa⁶². În plus, ca urmare a considerațiilor macroeconomice și politice urgente, numeroase condiții legate de domeniul energiei convenite între Comisie și autoritățile ucrainene în cadrul programului AMF I au fost și ele definite doar în sens larg⁶³.

Înainte de 2014, nu existau date de bună calitate care să stea la baza deciziilor privind asistența UE

71

Un proces decizional bine fundamentat și bazat pe dovezi are nevoie de date fiabile și gata de utilizare, chiar și în condiții nefavorabile. Până în 2014, disponibilitatea unor date fiabile și gata de utilizare a fost problematică, de exemplu în ceea ce privește:

- fluxurile de gaze care tranzitează zilnic Ucraina;
- date periodice privind taxele de tranzit colectate efectiv de către Ucraina⁶⁴;
- statistici recapitulative cuprinzătoare privind majorările tarifare reale la gaze și la încălzire.

În 2014 s-au observat unele îmbunătățiri în ceea ce privește accesul Comisiei la datele privind tranzitul gazelor naturale prin Ucraina și, începând din 2015, operatorul ucrainean al sistemului de transport publică online informații privind fluxurile zilnice ale tranzitului de gaze.

72

Rapoartele anuale comune UE-Ucraina privind punerea în aplicare a Memorandumului de înțelegere din domeniul energiei semnat în 2005 au oferit un forum util pentru un dialog politic periodic pe marginea problemelor esențiale din acest domeniu. Totuși, Curtea a constatat că aceste rapoarte nu erau suficient de critice și că nu reflectau pe deplin punctul de vedere al Comisiei.

Până în 2014, asistența acordată de UE a avut un impact limitat asupra sectorului gazelor naturale

73

Până la începutul anului 2015, asistența acordată de UE nu reușise o reformă de fond în sectorul gazelor naturale din Ucraina⁶⁵, dar, de la acea dată, au fost totuși realizate etape/progrese importante (a se vedea, de asemenea, **figura 3**):

61 A se vedea, de exemplu, condiția privind „deficitul cvasi-fiscal din sectorul energiei care nu trebuie să crească în comparație cu 2006”. Această condiție a fost interpretată în mod diferit de Comisie și de partenerii ucraineni, Comisia propunând o rată de îndeplinire de 0 %, în timp ce partea ucraineană a propus o rată de 100 %.

62 De exemplu, pentru indicatorul 6 (Finalizarea cu instituțiile financiare internaționale a acordurilor de finanțare pentru proiectele prioritare de infrastructură), indicatorul 5.3 (Prezentare pentru darea în exploatare a liniei de verificări metrologice privind gazul în Centrul Regional de Metrologie din Boyarka) și indicatorul 8 (Proiectarea și construcția unei stații-pilot internaționale de măsurare a gazelor la un punct de intrare în sistemul ucrainean de tranzit al gazelor naturale).

63 De exemplu: „creșterea substanțială a ratei globale de colectare a Naftogaz”, „realizarea unor progrese substanțiale în respectarea obligațiilor care revin Ucrainei în temeiul Tratatului de instituire a Comunității Energiei”, „realizarea unor progrese substanțiale în direcția certificării conformării cu EIT1 (Inițiativa privind transparența în industriile extractive)”, „consolidarea în mod direcționat a rețelei de protecție socială” și „extinderea substanțială a utilizării contoarelor individuale de gaz”.

64 Taxele colectate pot fi calculate, dar numai în teorie, utilizând o formulă care se bazează pe contractele privind tranzitarea gazului.

65 De exemplu, condițiile aferente sprijinului bugetar sectorial oferit de UE în domeniul energiei (programele Energie I și Eficiență energetică) au fost îndeplinite doar parțial, și anume în proporție de 59 %. În numeroase cazuri, Comisia și autoritățile ucrainene nu au fost de acord cu privire la ratele reale de îndeplinire a condițiilor.

Figura 3

Principalele evoluții în sectorul energiei și al gazelor naturale în Ucraina între 2007 și 2015

Domenii/subdomenii		Evoluții în perioada 2007-2013	Evoluții în perioada 2014-2015	Observații
(a) Reforma în sectorul gazelor naturale	Legea privind gazele naturale	<ul style="list-style-type: none"> Progrese treptate, dar nu majore. O mai bună integrare a Ucrainei în piața energiei a UE este stimulată prin aderarea Ucrainei la Tratatul de instituire a Comunității Energetice. 	<ul style="list-style-type: none"> Adoptarea unui plan de acțiune cuprinzător pentru reforma sectorului gazelor naturale (martie 2015) și a Legii gazelor naturale în aprilie 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 a fost un punct de cotitură cu implicații pozitive pentru reforma din sectorul gazelor. După Legea gazelor naturale din aprilie 2015, pregătirile pentru degruparea activităților Naftogaz au demarat în conformitate cu al treilea pachet legislativ al UE privind energia.
	Prețurile la gaze și la încălzire	<ul style="list-style-type: none"> Creșterea insuficientă a prețurilor între 2007 și 2013 (în pofida cerințelor UE și ale FMI). 	<ul style="list-style-type: none"> Prețurile la utilități au crescut în mod substanțial. 	<ul style="list-style-type: none"> O nouă creștere substanțială a prețurilor la gaze în aprilie 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> Deficitul Naftogaz nu s-a redus deloc. 	<ul style="list-style-type: none"> Deficitul Naftogaz a scăzut considerabil în 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Deficitul Naftogaz ar trebui să dispară până în 2017.
	Rețeaua de protecție socială	<ul style="list-style-type: none"> Eșecul eforturilor de a crea un sistem solid menit să acorde o compensație celor mai săraci membri ai societății pentru a face față creșterii prețurilor la energie. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemul de compensare socială a fost îmbunătățit pentru a contracara creșterile masive ale prețurilor la energie în 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Soliditatea sistemului de compensare nu a fost încă dovedită.
Măsurarea gazelor în întreg lanțul de aprovizionare cu gaze	<ul style="list-style-type: none"> Progrese importante legate de instalarea de contoare de gaze în gospodăriile individuale. 	<ul style="list-style-type: none"> Planul de acțiune din 2015 pentru reforma sectorului gazelor urmărește ameliorarea măsurării în întreg lanțul de aprovizionare cu gaze. 	<ul style="list-style-type: none"> Până în aprilie 2017 urma să fie finalizată instalarea de contoare de gaze pentru toate gospodăriile care nu erau dotate cu un astfel de echipament, precum și instalarea a cel puțin unui contor de energie termică pentru fiecare clădire. 	
(b) Eficiența energetică		<ul style="list-style-type: none"> Nu a fost o prioritate în cadrul programului de reformă a sectorului energiei din Ucraina (în ciuda eforturilor Comisiei). 	<ul style="list-style-type: none"> Unele evoluții pozitive recente (noi proiecte și programe ale UE, cu sprijin din partea UE). 	<ul style="list-style-type: none"> Mai multe eforturi în acest domeniu începând din 2015.
(c) Modernizarea sistemului de tranzit al gazelor		<ul style="list-style-type: none"> Nu a avut loc o modernizare declanșată de asistența acordată de UE (partenerii ucraineni nu au îndeplinit condițiile pentru acordarea împrumuturilor). 	<ul style="list-style-type: none"> Primele lucrări de modernizare a conductelor vor începe în 2016 (finanțare garantată parțial de către UE). 	<ul style="list-style-type: none"> Gazprom amenință să pună capăt în 2019 tranzitului gazelor rusești prin Ucraina.
(d) Securitatea aprovizionării cu gaze prin Ucraina		<ul style="list-style-type: none"> Situații de criză în 2005-2006 și în 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> Dificultăți în perioada 2014-2015, dar tranzitul și livrarea gazelor au fost asigurate datorită eforturilor UE (prin intermediul interconexiunilor, al fluxurilor inverse și al medierii cu Gazprom și Naftogaz). 	<ul style="list-style-type: none"> Alte proiecte concurente de tranzit încearcă să propună rute alternative care să ocolească Ucraina. Îmbunătățirea guvernării în sectorul gazelor naturale și o mai bună integrare în piața UE a energiei.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

- (a) Reforma sectorului gazelor naturale: în pofida eforturilor UE, progresele înregistrate între 2007 și 2013 au fost lente. Reforma în sectorul gazelor naturale a fost relansată însă începând din 2014, datorită implementării condițiilor stabilite de UE și de partenerii săi pentru acordarea de sprijin (a se vedea **caseta 5**):

Caseta 5

Evoluții în sectorul gazelor începând din 2014

- A fost adoptat un amplu plan de acțiune în vederea reformei din sectorul gazelor naturale, care stabilea acțiuni specifice și un calendar de realizare a acestora. De asemenea, a fost adoptată o nouă lege a gazelor naturale.
- După încercările insuficiente dintr-o perioadă dificilă de criză economică și după o creștere a prețurilor la gazul rusesc, tarifele au crescut la începutul anului 2015 cu aproximativ 300-600 % la gazul pentru consumatorii casnici și cu aproximativ 70 % la încălzire. Aceste creșteri vor continua probabil până în 2017, când prețurile vor ajunge la nivelul pieței. Deficitul Naftogaz a fost redus în mod semnificativ în 2015 și ar trebui să dispară până în 2017⁶⁶.
- În 2015, sistemul existent de compensare socială a fost extins pentru a contracara creșterile masive ale prețurilor la energie impuse celor mai săraci membri ai societății. Cu toate acestea, sunt necesare în continuare îmbunătățiri graduale – sau o reformă – pentru a face față viitoarelor creșteri de prețuri și pentru a se crea stimulente mai eficiente în ceea ce privește eficiența energetică.
- Planul de acțiune din 2015 pentru reforma sectorului gazelor urmărește ameliorarea măsurării în întreg lanțul de aprovizionare.

66 Obiectiv al FMI.

- (b) Eficiența energetică: autoritățile ucrainene nu au considerat eficiența energetică drept o prioritate în cadrul programului lor de reformă în sectorul energiei, în ciuda importanței acordate acestui aspect în Memorandumul de înțelegere UE-Ucraina din 2005 privind cooperarea în domeniul energiei. Începând din 2015, autoritățile ucrainene au acordat mai multă atenție eficienței energetice.
- (c) Modernizarea sistemului de tranzit al gazelor naturale: începând din 2006, Comisia a încercat să genereze finanțare prin intermediul unor împrumuturi acordate de instituții financiare internaționale pentru modernizarea sistemului de tranzit al gazelor naturale. În 2012, Comisia a finanțat un studiu pregătitor care a concluzionat că modernizarea ar costa între 2,5 și 5,3 miliarde de euro, în funcție de scenariile privind fluxul de gaze. BEI și BERD au semnat cu Ukrtransgaz⁶⁷ primele acorduri pentru împrumuturi acordate de instituții financiare internaționale – 150 de milioane de euro din partea fiecărei instituții⁶⁸ – de abia în luna decembrie 2014, când s-a considerat că Ucraina realizase suficiente progrese cu privire la anumite condiții-cheie convenite în Declarația comună din 2009. Lucrările de construcție vor începe în 2016 și ar trebui să se încheie în 2018 în cadrul primei faze a unui proiect de amploare vizând modernizarea conductei de tranzit Urengoy-Pomary-Uzhgorod.

67 Filială a Naftogaz responsabilă de transportul și stocarea gazelor.

68 Împrumutul acordat de BEI beneficiază de o garanție completă din partea UE.

(d) Securitatea aprovizionării cu gaze prin Ucraina:

- (i) În perioada acoperită de audit, securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina a continuat să fie periclitată de instabilitatea politică, administrativă și economică din această țară. Aceasta a agravat situațiile de criză din perioada 2005-2006 și din 2009, dificultăți suplimentare adăugându-se între 2014 și 2015. În plus, nu este sigur faptul că gazul va continua să tranziteze pe teritoriul Ucrainei către statele UE: Gazprom amenință să stopeze tranzitul prin Ucraina al gazului rusesc în 2019, an în care expiră contractul actualmente în vigoare între Gazprom și Naftogaz. Mai mult, proiecte alternative de tranzit al gazului (cum ar fi Nord Stream II, Turkstream sau South Stream) au încercat sau încearcă să ocolească Ucraina. Obiectivul UE este însă acela de a menține tranzitul gazelor prin Ucraina.
- (ii) Eforturile recente ale Comisiei de a menține tranzitul gazelor naturale prin Ucraina în perioada 2014-2015 au fost încununete de succes, consolidând în mod semnificativ securitatea aprovizionării cu gaze în Uniunea Europeană și în Ucraina prin interconexiuni și prin fluxurile inverse, precum și prin medierea între Naftogaz și Gazprom în negocierile pentru așa-numitul „pachet de iarnă” 2014-2015. Instalațiile de stocare din Ucraina, care sunt indispensabile pentru securitatea aprovizionării cu gaze a statelor din estul Uniunii Europene, au fost alimentate cu succes în cadrul „pachetului de iarnă” 2015-2016, prin intermediul resurselor proprii ale Naftogaz și al unei facilități de împrumut puse la dispoziție de o instituție financiară internațională⁶⁹.
- (iii) Se preconizează că reforma din sectorul gazelor naturale va îmbunătăți guvernanta în acest domeniu, limitând astfel factorul de risc legat de guvernanta care există în legătură cu securitatea tranzitului gazelor prin Ucraina. Un alt succes pentru Comisie a fost aderarea Ucrainei la Tratatul de instituire a Comunității Energiei în 2011, prin care se urmărește integrarea mai completă a acestei țări în piața energiei din UE, contribuindu-se astfel la stabilizarea sectorului gazelor din Ucraina pe termen lung.

⁶⁹ 300 de milioane de dolari americani puși la dispoziție de BERD și garanți printr-o garanție suverană acordată de Ucraina. Acest împrumut va fi urmat de o facilitate pusă la dispoziție de Banca Mondială, în valoare de până la 520 de milioane de dolari americani, garantată de BEI și deci de UE.

74

Pe baza activității de audit desfășurate, Curtea a ajuns la concluzia că, per ansamblu, asistența acordată de UE a fost parțial eficace în a ajuta Ucraina să devină un stat bine guvernat în domeniul gestiunii finanțelor publice, al luptei împotriva corupției și al funcționării sectorului gazelor naturale.

Eficacitatea asistenței acordate de UE pentru Ucraina în vederea îmbunătățirii gestionării finanțelor publice și a consolidării luptei împotriva corupției

75

Asistența acordată de UE pentru Ucraina a fost parțial eficace în ceea ce privește îmbunătățirea gestiunii finanțelor publice și consolidarea luptei împotriva corupției.

76

În cea mai mare parte a perioadei auditate, gestiunea finanțelor publice a ocupat un loc modest în cadrul dialogului dintre UE și Ucraina. Cu toate acestea, începând din 2011, UE a devenit din ce în ce mai exigentă în legătură cu reformele din acest domeniu și a ajutat Ucraina să elaboreze strategia și planul de acțiune din 2013 pentru reforma gestiunii finanțelor publice (a se vedea punctele 31-34). Lupta împotriva corupției s-a aflat constant pe ordinea de zi a dialogului dintre UE și Ucraina. Aceasta a fost consolidată prin Planul de acțiune din 2011 privind liberalizarea vizelor și a fost apoi accelerată în contextul cooperării îmbunătățite care s-a instalat după evenimentele din Piața Maidan (a se vedea punctele 35-37).

Recomandarea 1 – Ar trebui să se pună un accent mai puternic pe gestiunea finanțelor publice în procesul de dialog cu Ucraina

Pentru a menține dinamismul reformei în materie de gestiune a finanțelor publice apărut în urma adoptării, în 2013, a unei strategii pentru acest domeniu, Comisia și SEAE ar trebui să consolideze dialogul în materie de politici cu privire la chestiunile legate de gestiunea finanțelor publice. De asemenea, Comisia ar trebui să studieze posibilitatea de a lansa un program specific pentru a asigura aplicarea efectivă și cât mai rapidă a reformei gestiunii finanțelor publice.

Concluzii și recomandări

77

Concepția de la baza asistenței UE nu a reușit decât în mod parțial să contribuie la îmbunătățiri în domeniul gestiunii finanțelor publice și în cel al luptei împotriva corupției. Comisia a inclus necesitatea de a consolida aceste două domenii în concepția programelor de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară pentru Ucraina, deși au existat uneori neajunsuri în ceea ce privește modul de formulare a condițiilor sau metoda de evaluare a îndeplinirii acestora (a se vedea punctele 38-40). Cele mai multe programe de sprijin bugetar pentru Ucraina au fost concepute astfel încât să permită debursarea unei părți semnificative din suma alocată încă de la începutul programului, odată ce condițiile generale au fost îndeplinite. Această abordare poate reduce interesul de a pune în aplicare reformele de care depind plățile ulterioare de mai mică valoare. Pentru a face față situației critice din Ucraina, Comisia s-a axat pe debursarea rapidă a asistenței în 2014 (a se vedea punctele 41-44).

Recomandarea 2 – Ar trebui ameliorată concepția care stă la baza condițiilor impuse pentru acordarea asistenței financiare și la baza debursării acestora

Comisia ar trebui să se bazeze pe experiența acumulată în legătură cu Ucraina pentru a îmbunătăți modul în care sunt concepute viitoarele programe de asistență:

- (a) În ceea ce privește condițiile aferente programelor de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară, toți indicatorii selectați ar trebui să fie clar definiți, astfel încât să se evite orice neînțelegeri în cursul procesului de evaluare.
- (b) Condițiile aferente viitoarelor împrumuturi și finanțări nerambursabile ar trebui să se completeze și să se susțină reciproc.
- (c) Atunci când negociază și stabilește condiții, Comisia ar trebui să coopereze îndeaproape cu alți donatori, în special cu instituțiile financiare internaționale, astfel încât să sporească stimulentele pentru reformă.
- (d) Programele ar trebui să caute să obțină un echilibru rezonabil între aspectele legate de influențarea politicilor și necesitatea unei debursări rapide a asistenței. Mai mult, în cazul sprijinului bugetar, valoarea tranșelor variabile legate de condițiile privind gestiunea finanțelor publice și lupta împotriva corupției ar trebui să fie suficient de mare pentru a asigura faptul că respectivele condiții vor fi îndeplinite.

78

Monitorizarea modului de punere în aplicare a asistenței UE a fost, în linii mari, eficace și s-a îmbunătățit în cursul perioadei care a făcut obiectul auditului. UE și organizațiile internaționale evaluează periodic situația din Ucraina în domeniul gestiunii finanțelor publice și în cel al luptei împotriva corupției și, începând din 2012, Comisia și-a consolidat cadrul de monitorizare a sprijinului bugetar. Nu există însă o abordare sistematică pentru evaluarea programelor de sprijin bugetar (a se vedea punctele 45-48). Suspendarea plăților de sprijin bugetar a permis promovarea priorităților în materie de gestiune a finanțelor publice în perioada 2011-2013 (a se vedea punctul 49).

Concluzii și recomandări

Recomandarea 3 – Ar trebui consolidată monitorizarea modului de punere în aplicare a asistenței din partea UE

Pentru a aprofunda și a accelera reformele legate de gestiunea finanțelor publice și de lupta împotriva corupției, Comisia ar trebui să își consolideze activitatea de monitorizare în anumite domenii și să pună un accent mai puternic pe responsabilitatea partenerului beneficiar:

- (a) Abordarea utilizată de Comisie pentru evaluarea programelor de sprijin bugetar implementate în Ucraina ar trebui să fie raționalizată.
- (b) Având în vedere rezultatele obținute prin suspendarea plăților, Comisia ar trebui, atunci când acest lucru este justificat de lipsa de progrese satisfăcătoare în ceea ce privește reformele, să recurgă la suspendarea plăților de sprijin bugetar.

79

Asistența UE a fost parțial eficace în ceea ce privește obținerea de rezultate tangibile și sustenabile în domeniul gestiunii finanțelor publice și în cel al luptei împotriva corupției. Înainte de 2014, angajamentul limitat al guvernului ucrainean față de procesul de reformă s-a reflectat în obținerea întârziată și doar parțială a rezultatelor preconizate (a se vedea punctele 50-51). În pofida relansării reformelor după 2014, rezultatele obținute până în prezent rămân fragile. În cadrul programelor de asistență macrofinanciară, Comisia a utilizat marja de apreciere pe care o avea la dispoziție pentru a concluziona că majoritatea condițiilor legate de gestiunea finanțelor publice au fost îndeplinite în linii mari, în pofida anumitor neajunsuri în punerea în aplicare (a se vedea punctul 52). În ceea ce privește gestiunea finanțelor publice și lupta împotriva corupției, majoritatea rezultatelor obținute iau forma unor modificări legislative și instituționale (a se vedea punctele 53-63). Rămâne de văzut care vor fi rezultatele punerii efective în aplicare a măsurilor de combatere a corupției.

Recomandarea 4 – Ar trebui să se pună un accent mai puternic pe implementarea efectivă și pe sustenabilitatea reformelor

Pe lângă promovarea schimbărilor legislative, Comisia, în cooperare cu organizațiile societății civile, ar trebui să condiționeze viitoarea asistență din partea UE de implementarea efectivă a reformelor esențiale legate de gestiunea finanțelor publice și de lupta împotriva corupției. Acest lucru se referă în special la strategia și la planul de acțiune pentru reforma gestiunii finanțelor publice și la sustenabilitatea financiară a organismelor operaționale imparțiale responsabile de combaterea corupției. Condițiile de plată ar trebui să fie evaluate în mod strict.

Asistența acordată de UE pentru a îmbunătăți guvernanta în sectorul gazelor naturale și securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina

80

În general, asistența acordată Ucrainei de către UE a fost parțial eficace în ceea ce privește îmbunătățirea guvernantei în sectorul gazelor naturale și a securității aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina.

81

Dialogul dintre UE și Ucraina privind chestiunile legate de energie a fost afectat de angajamentul ezitant manifestat până de curând de această țară și de punctele de vedere divergente ale părților interesate din UE în ceea ce privește securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina. Aceleași probleme majore au apărut și în perioada 2007-2015 (a se vedea punctele 65-69).

82

Într-o primă fază, concepția de la baza asistenței examinate acordate de UE în legătură cu sectorul gazelor naturale și cu securitatea aprovizionării cu gaze via Ucraina a inclus anumite condiții care erau vagi și greu de evaluat (a se vedea punctul 70).

83

Înainte de 2014, nu erau disponibile date de bună calitate pentru monitorizarea implementării asistenței UE, iar rapoartele comune UE-Ucraina nu prezentau întotdeauna imaginea completă a dificultăților întâmpinate în sectorul gazelor naturale (a se vedea punctele 71 și 72).

84

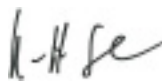
Înainte de 2014, asistența UE a avut un impact limitat asupra funcționării sectorului gazelor naturale din această țară și a condus la rezultate eterogene în ceea ce privește securitatea aprovizionării cu gaze a UE via Ucraina. Începând din 2014 au fost realizate progrese importante (a se vedea punctul 73).

Recomandarea 5 – Ar trebui să se ia măsuri pentru ca asistența acordată de UE Ucrainei în domeniul gazelor naturale să fie mai eficace

Comisia ar trebui să adopte fără întârziere măsuri pentru a îmbunătăți monitorizarea cooperării strategice dintre UE și Ucraina în domeniul gazelor naturale și pentru a crește eficacitatea acesteia. În special, ar trebui pus un accent mai puternic pe colectarea, verificarea și analiza datelor. Comisia ar trebui să colecteze în mod sistematic informații mai precise și verificabile, chiar și în condiții nefavorabile. Astfel de informații sunt de o importanță vitală pentru un proces decizional bine fundamentat și bazat pe dovezi.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 noiembrie 2016.

Pentru Curtea de Conturi



Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Programele examinate

Tabelul 1 – Ucraina: programele de sprijin bugetar din perioada 2007-2015

	Suma alocată	Suma debursată
	<i>(în milioane de euro)</i>	
Programele de sprijin bugetar sectorial¹ (denumirea pe scurt și anul deciziei)	588	259
Sprijin pentru punerea în aplicare a politicii energetice a Ucrainei (Energie I, 2007)	87	73
Sprijin pentru punerea în aplicare a strategiei Ucrainei în domeniul eficienței energetice și al surselor regenerabile de energie (Eficiență energetică, 2008)	70	52
Promovarea schimburilor comerciale prin eliminarea barierelor tehnice din calea comerțului între Ucraina și UE (Comerț, 2008)	45	29
Sprijin pentru punerea în aplicare a unei strategii de mediu în Ucraina (Mediu, 2009)	35	24
Sprijin pentru punerea în aplicare a politicii Ucrainei în materie de transporturi (Transporturi, 2009)	65	27
Sprijin pentru politica sectorială în domeniul gestionării frontierelor în Ucraina (Gestionarea frontierelor, 2010)	66	49
Continuarea sprijinului pentru punerea în aplicare a strategiei energetice a Ucrainei (Energie II, 2012)	45	5
Program de sprijinire a politicilor sectoriale – sprijin pentru politica regională a Ucrainei (Politica regională, 2013)	55	0
Reforma cadrului juridico-administrativ și a funcției publice în Ucraina (2011)	70	program anulat
Sprijin bugetar pentru politica de dezvoltare regională a Ucrainei (2012)	50	program anulat
Contractul de sprijin în vederea consolidării statului²	355	250

1 Suma include componenta de sprijin complementar (asistență tehnică, audit, examinarea și evaluarea programelor).

2 Din cele 355 de milioane de euro alocate pentru Contractul de sprijin în vederea consolidării statului, 232 de milioane de euro reprezentau fonduri noi, iar 123 de milioane de euro au fost absorbiți din alocările pentru Programul anual de acțiune din 2013 (și anume din două noi programe de sprijin pentru politicile sectoriale legate de înlăturarea barierelor din calea comerțului și, respectiv, de punerea în aplicare a unei strategii de mediu în Ucraina – 55 de milioane de euro fiecare, restul de 13 milioane de euro provenind dintr-o majorare a bugetului destinată inițial sectorului mediului).

Sursa: Date din CRIS la 31.12.2015.

Tabelul 2 – Ucraina: situația generală a asistenței macrofinanciare din partea UE între 2007 și 2015

Anul deciziei	Denumirea prescurtată în vederea auditului	Suma alocată	Suma debursată
		<i>(în milioane de euro)</i>	
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

Sursa: DG Afaceri Economice și Financiare, date valabile la 31.12.2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Tabelul 3 – Ucraina: proiectele examinate pentru perioada 2007-2015

Titlu (anul contractului)	Suma alocată	Suma debursată
	(în milioane de euro)	
Gestiunea finanțelor publice		
Program de înfrățire instituțională: „Consolidarea punerii în aplicare a politicii și a legislației în materie de concurență în Ucraina (2007)”	1	0,9
Program de înfrățire instituțională: „Asistență pentru Biroul de control și de audit principal din Ucraina în implementarea noului sistem de control financiar intern public” (2007)	1,1	1,1
Armonizarea sistemelor de achiziții publice și de concurență din Ucraina cu standardele UE (2008)	4,4	4,4
Consolidarea potențialului Băncii Naționale din Ucraina prin apropierea legislației de standardele UE legate de băncile centrale (2009)	1,1	0,6
Sprijin pentru Ministerul de Finanțe al Ucrainei în domeniul gestionării datoriei publice și al previziunilor bugetare (2010)	1,7	1,5
Elaborarea fișei de proiect pentru proiectul de înfrățire instituțională privind supravegherea bazată pe o analiză a riscurilor a instituțiilor financiare nebancale (2011)	0,1	0,1
Furnizarea de echipamente IT pentru integrarea rețelei regionale a Comitetului antimonopol din Ucraina în sprijinul unui proiect intitulat „Armonizarea sistemelor de achiziții publice și de concurență din Ucraina cu standardele UE” (2010), aferent Planului de acțiune UE-Ucraina din 2006	0,2	0,2
Prelungirea contractului 147-509 „Armonizarea sistemelor de achiziții publice și de concurență din Ucraina cu standardele UE” (2011)	1,1	1,1
Dezvoltarea a trei proiecte de înfrățire instituțională în domeniul gestiunii finanțelor publice în Ucraina (2013)	0,1	0,1
Armonizarea sistemului de achiziții publice din Ucraina cu standardele UE (2013)	4	2,7
Cheltuielile de stat: promovarea monitorizării publice a procesului de întocmire a bugetului de stat (2013)	0,3	0,2
Rolul societății civile și al mass-media în legătură cu transparența bugetelor locale (2013)	0,3	0,1
Crearea și punerea în aplicare a unui sistem de tip „buget deschis” pentru monitorizarea utilizării fondurilor publice (2013)	0,3	0,2
Monitorizarea independentă a fluxurilor financiare și de resurse provenite din dezvoltarea de hidrocarburi convenționale și neconvenționale în Ucraina în cadrul acordului de partajare a producției (2013)	0,2	0,2
Total pentru domeniul gestiunii finanțelor publice	15,9	13,4
Lupta împotriva corupției		
Sprijin pentru buna guvernare: Proiectul de combatere a corupției în Ucraina (2006)	1,5	1,4
Proiectul „Sprijin pentru reformele din sectorul justiției” (2013)	8,6	2,4
Total pentru lupta împotriva corupției	10,1	3,8

Sursa: Date din CRIS la 31.12.2015.

Sinteză

III

Evenimentele dramatice care au avut loc în Ucraina la sfârșitul lunii februarie 2014, și anume înlăturarea de la putere a președintelui ucrainean Ianukovici la 28 februarie 2014 și anexarea ilegală a Crimeei de către Rusia în zilele următoare, au necesitat un răspuns rapid și decisiv pentru a atenua, în măsura posibilului, efectele unei situații neprevăzute și dezastruoase.

Deși, în urma acestui demers, Comisia nu a avut suficient timp pentru a elabora o strategie pe termen lung prestabilită înainte de a anunța un important pachet de asistență pentru Ucraina în martie 2014, în perioada imediat următoare a început o planificare pe termen lung și, până în prezent, au avut loc discuții strategice ample, care au presupus, de asemenea, implicarea partenerilor internaționali.

V

Comisia consideră că, deși asistența acordată de UE a fost parțial eficace, reforme structurale importante în aproape toate domeniile descrise la punctul IV au fost activate sau sprijinite de programele UE.

VI

Comisia a trebuit să negocieze și să evalueze asistența macrofinanciară și condiționalitatea sprijinului bugetar în contextul politic, economic și financiar excepțional din Ucraina.

Cele mai multe programe de sprijin bugetar includ o tranșă fixă, care trebuie plătită la începutul programului după îndeplinirea condițiilor generale standard pentru operațiunile de sprijin bugetar.

VII

Cooperarea cu Ucraina în sectorul energetic în ultimii 10 ani s-a bazat pe Memorandumul de înțelegere din 2005 privind cooperarea în domeniul energiei și s-a axat pe asigurarea securității aprovizionării cu gaze a Europei prin sistemul de conducte din Ucraina și pe introducerea unor reforme ample în sectorul energetic. Acest lucru a fost, de asemenea, principalul obiectiv al Declarației comune privind modernizarea sistemului ucrainean de tranzit al gazelor din martie 2009. Criza gazelor din 2009 a sporit și mai mult relevanța și caracterul oportun al acestei inițiative, chiar dacă punerea sa în aplicare a fost dificilă din cauza situației politice complexe din țară și a tensiunilor geopolitice constante.

Datorită progreselor înregistrate, în decembrie 2014, BEI și BERD au semnat un prim set de acorduri de împrumut pentru modernizarea sistemului de tranzit al gazelor. Eforturile de a îmbunătăți guvernarea în sectorul gazelor din Ucraina, precum și securitatea globală a aprovizionării cu gaze au fost afectate, până în anul 2014, de dependența Ucrainei de aprovizionarea cu energie din Rusia. De atunci, progresele semnificative înregistrate cu privire la reformele pieței gazelor din Ucraina sunt recunoscute pe scară largă.

În martie 2015, a început punerea în aplicare a unui plan amplu de reformă în sectorul gazelor. Ca urmare a noii legi a gazelor, în iulie 2016 guvernul a adoptat un plan de separare a Naftogaz de operatorul sistemului de transport, care ar trebui să fie pus în aplicare până în 2017.

Comisia, împreună cu Secretariatul Comunității Energiei și cu alți parteneri, va continua să depună eforturi în vederea finalizării reformelor în sectorul gazelor, să îmbunătățească transparența și să asigure condiții de concurență deplină, inclusiv pentru a permite intrarea pe piață a noilor operatori și pentru a spori securitatea aprovizionării cu gaze și fiabilitatea sistemului de tranzit din Ucraina.

Introducere

04

De la jumătatea anului 2015, economia Ucrainei a dat semne de stabilizare economică în urma unei recesiuni deosebit de grave care a fost în mare măsură determinată de pierderea încrederii și de afectarea capacității de producție, care au legătură cu conflictul armat din Orient. Stabilizarea a reflectat o combinație de factori, precum un răspuns puternic în materie de politică macroeconomică, care a fost utilizat pentru a aborda dezechilibrele pe termen lung, și asistența financiară și tehnică internațională la scară largă, care a fost esențială pentru a controla criza de încredere.

În urma scăderii cu 6,6 % în 2014 și cu 9,9 % în 2015, se preconizează că economia va reveni la creștere (estimată la 1-2 %) în 2016, pe fondul îmbunătățirii treptate a încrederii consumatorilor și a investitorilor. PIB-ul a crescut cu 0,1 % în termeni reali în primul trimestru din 2016 și cu 1,3 % în al doilea trimestru.

08

În contextul situației din Ucraina, asistența prin IEV încă din 2014 a fost, într-adevăr, furnizată sub formă de „măsuri speciale” anuale. Pregătirile au început să revină la programarea multianuală normală, luând forma unui cadru unic de sprijin începând cu 2018.

13

Comisia este de acord cu faptul că angajamentul de reformare din partea autorităților ucrainene s-a îmbunătățit considerabil din 2014. În special, actuala administrație ucraineană demonstrează un angajament ferm față de reforma administrației publice.

Comisia se bazează pe acest dinamism al reformei și îl încurajează. În prezent, se depun eforturi în vederea elaborării unui program de asistență majoră din partea UE în acest domeniu, pentru a sprijini și a susține acest angajament de reformare. Cel de al treilea program de asistență macrofinanciară (AMF) conține, de asemenea, angajamente importante față de reforma administrației publice, atât în ceea ce privește legislația, cât și punerea în aplicare.

15

Asistența macrofinanciară nu dublează condiționalitatea impusă de FMI, ci o completează. AMF poate fi acordată doar în cazul în care programul complementar al FMI se desfășoară astfel cum a fost stabilit și evaluările FMI sunt în continuare realizate. Aceasta implică faptul că beneficiarul trebuie să îndeplinească în continuare condițiile FMI pentru a beneficia de asistență macrofinanciară.

Caseta 1 – Lansarea campaniei autorităților ucrainene împotriva oligarhiei

Comisia consideră că rolul și relevanța Agenției pentru Modernizarea Ucrainei sunt supraestimate și că nu exista niciun risc de confuzie cu acordarea de asistență oficială Ucrainei de către UE.

17

Evenimentele dramatice care au avut loc în Ucraina la sfârșitul lunii februarie 2014, și anume înlăturarea de la putere a președintelui ucrainean Ianukovici la 28 februarie 2014 și anexarea ilegală a Crimeei de către Rusia în zilele următoare, au necesitat un răspuns rapid și decisiv pentru a atenua, în măsura posibilului, efectele unei situații neprevăzute și dezastruoase.

Deși, în urma acestui demers, Comisia nu a avut suficient timp pentru a elabora o strategie pe termen lung prestabilită înainte de a anunța un important pachet de asistență pentru Ucraina în martie 2014, în perioada imediat următoare a început o planificare pe termen lung și, până în prezent, au avut loc discuții strategice ample, care au presupus, de asemenea, implicarea partenerilor internaționali.

În plus, în urma anunțării pachetului de sprijin, care era extrem de relevant din punct de vedere politic, programele de sprijin specifice ale UE au fost atent proiectate luând în considerare și documentând riscurile financiare, precum și activitățile altor donatori.

18

Obiectivul pachetului financiar din martie 2014 a fost acela de a transmite un semnal puternic de sprijin politic și, în același timp, de a mobiliza investiții bugetare și fiscale pe termen scurt, precum și investiții pe termen mai lung și sprijin consultativ. Prin urmare, pachetul financiar a abordat atât nevoile pe termen scurt, cât și pe cele pe termen mediu și lung, acestea din urmă făcând, într-adevăr, obiectul unui angajament susținut de reformare din partea autorităților ucrainene.

Ar trebui să se remarce faptul că numai 1,61 miliarde EUR din AMF au făcut parte din pachetul financiar din martie 2014 (volumul combinat al AMF I și AMF II). Propunerea referitoare la a treia operațiune de asistență macrofinanciară pentru Ucraina (în valoare de 1,8 miliarde EUR) a fost adoptată de Comisie în ianuarie 2015, și anume s-a suplimentat pachetul din martie 2014, pe baza unei evaluări cuprinzătoare a asistenței furnizate până în acel moment, a impactului acesteia asupra stabilității economice și financiare din Ucraina de la începutul crizei, precum și având în vedere deteriorarea situației financiare din Ucraina la începutul anului 2015.

20

Revenirea la programarea multianuală sub forma unui cadru unic de sprijin este prevăzută începând cu 2018. Lucrările pregătitoare au început deja.

21

Deși este posibil să fi existat inițial o serie de provocări în materie de coordonare, activitățile Delegației UE la Kiev, ale Grupului de sprijin pentru Ucraina și ale misiunii UE de consiliere sunt în prezent strâns coordonate și pe deplin complementare. Acest lucru este demonstrat, de exemplu, prin proiectarea în comun a unui nou program de sprijin în materie de combatere a corupției, care a fost adoptat în prima parte a acestui an (iunie 2016).

22

Această inițiativă nu a fost continuată. Comisia continuă să sprijine Ucraina în lupta împotriva corupției și a fraudei prin alte inițiative, cum ar fi, printre altele, sprijinul acordat noilor organisme anticorupție din Ucraina prin intermediul programului anticorupție menționat în răspunsul la punctul 21 și sprijinirea reformei sistemului judiciar.

24

Coordonarea donatorilor de către guvernul ucrainean a fost, într-adevăr, relativ slabă în cea mai mare parte a perioadei vizate de audit. Cu toate acestea, actualul guvern ucrainean ia măsuri pentru a aborda și a îmbunătăți situația, iar acest lucru începe să aibă efecte pozitive.

25

De la început a existat o coordonare între Comisie și fondul cu donatori multipli al BERD și, în prezent, Comisia a adoptat, de asemenea, o decizie de participare la fond (iulie 2016).

Observații

34

UE a sprijinit, într-adevăr, foarte activ dezvoltarea unei strategii privind gestiunea finanțelor publice în 2012 și 2013, ceea ce a dus la adoptarea unui document de bună calitate înainte de reuniunea la nivel înalt de la Vilnius. În prezent, se lucrează, cu ajutorul experților UE și OCDE-SIGMA, la actualizarea și la îmbunătățirea în continuare a strategiei privind gestiunea finanțelor publice.

38

În centrul mai multor programe de sprijin ale UE, cum ar fi Contractul de sprijin în vederea consolidării statului, s-au aflat condițiile privind gestiunea finanțelor publice și lupta împotriva corupției. Comisia va continua să îmbunătățească modul și criteriile utilizate pentru a evalua progresele înregistrate în materie de gestiune a finanțelor publice.

40

Comisia consideră că a utilizat marja sa de apreciere în mod adecvat având în vedere circumstanțele politice și financiare excepționale din Ucraina.

Caseta 2 – Flexibilitate în stabilirea și evaluarea îndeplinirii condițiilor aferente asistenței macrofinanciare

Memorandumul de înțelegere privind AMF I a fost negociat în principal în perioada 2010-2012 cu un guvern ucrainean mult mai puțin orientat către reformă și a fost ratificat de parlamentul Ucrainei abia în 2014. În pofida unor negocieri dificile, Comisia a reușit totuși să introducă unele condiții ample legate de gestiunea finanțelor publice în memorandumul de înțelegere respectiv.

Abordarea de a include mai mult de un rezultat într-o condiție permite indicarea unui obiectiv general într-un domeniu de reformă specific, pentru a oferi orientare strategică, asigurând, în același timp, claritate și precizie în ceea ce privește măsurile de politică așteptate.

Răspuns comun la punctele 41 și 42

Comisia consideră că concentrarea la începutul perioadei a tranșelor fixe de sprijin bugetar sectorial a rămas în marja recomandată de orientările privind sprijinul bugetar și a fost justificată de situația din Ucraina.

43

Comisia consideră că, în 2014, Ucraina se afla în pragul unui colaps financiar și, în cele din urmă, al unui colaps politic. În paralel cu FMI și cu alți donatori internaționali, UE a reacționat rapid la criza financiară din Ucraina, în special în 2014 și în prima jumătate a anului 2015. Având în vedere gravitatea crizei economice din Ucraina și dimensiunea țării (de departe cea mai mare din vecinătatea estică a UE), era necesar să se aloce sume importante din asistența macrofinanciară.

46

Într-adevăr, începând din 2010, debursările de sprijin bugetar s-au bazat pe o evaluare cuprinzătoare a gestiunii finanțelor publice, care ia în considerare toate materiale analitice relevante, inclusiv evaluările PEFA.

48

Comisia consideră că evaluarea din 2014 a operațiunilor de sprijin bugetar din Ucraina a furnizat o privire de ansamblu și o evaluare cuprinzătoare și comparative.

51

Comisia este conștientă de acest aspect, care a fost evidențiat, de asemenea, în evaluarea sprijinului bugetar, și recomandă Ministerului de Finanțe să găsească modalități mai bune de a direcționa resursele UE.

52

Comisia consideră că evaluarea potrivit căreia „condiția a fost îndeplinită în linii mari” înseamnă că, deși nu s-a pus în aplicare fiecare element al condiției din cadrul AMF, obiectivul de reformă al condiției în cauză a fost realizat într-o asemenea măsură încât nu ar fi justificat să se amâne plata asistenței macrofinanciare aferente.

Răspuns comun al Comisiei la punctele 67-69

Pe toată perioada vizată de audit, Comisia a menținut o politică coerentă, având în vedere rolul strategic al sistemului ucrainean de tranzit al gazelor și, în acest sens, necesitatea unor reforme fundamentale în sectorul gazelor.

Statele membre au sprijinit în mare măsură eforturile Comisiei. Cu toate acestea, Comisia recunoaște că prioritățile unor state membre în ceea ce privește cooperarea în sectorul gazelor nu au fost pe deplin aliniate cu cele ale Comisiei.

Ca urmare a crizei din 2006 și din 2009, Comisia a efectuat evaluări interne ale riscurilor și a încercat să evalueze lecțiile învățate din întreruperea aprovizionării cu gaze într-un document de lucru al serviciilor Comisiei [Documentul de lucru al serviciilor Comisiei COM(2009) 363 – SEC(2009) 977].

Comisia consideră că, în ceea ce privește tranzitul gazelor naturale, întreruperile din 2006 și 2009 au reprezentat o consecință directă a unui litigiu comercial dintre Gazprom și Naftogaz, influențat și agravat de tensiunile politice dintre Ucraina și Rusia.

Comisia a trebuit să țină seama de caracterul sensibil al informațiilor conexe și consideră că, în aceste condiții, nu ar fi putut fi mai explicită.

70

Comisia recunoaște că procesul de elaborare a programelor de asistență referitoare la sectorul gazelor naturale ar fi putut fi mai eficient în anumite cazuri, dar subliniază slaba capacitate administrativă a ministerelor ucrainene în cauză de a formula programe de asistență.

71

Comisia consideră că accesul la date s-a ameliorat treptat în decursul perioadei acoperite de audit. Începând cu anul 2015, datele relevante privind fluxurile de tranzit al gazelor, precum și informațiile despre piața sectorului gazelor naturale din Ucraina sunt accesibile publicului, datorită cooperării dintre autoritățile ucrainene, Comisie și ENTSO-G (Rețeaua europeană a operatorilor de transport și de sistem de gaze naturale).

73

Comisia consideră că s-au înregistrat deja progrese în 2014, inclusiv, de exemplu, în ceea ce privește elaborarea de către guvern a noii legi privind gazele, care a permis semnarea primelor acorduri pentru împrumuturi acordate de BEI/BERD pentru modernizarea sistemului de tranzit al gazelor în decembrie 2014.

(c)

Eforturile Comisiei de a ajuta Ucraina în procesul de modernizare a sistemului de tranzit al gazelor a generat decizii de investiții concrete majore abia spre sfârșitul anului 2014, în principal din cauză că guvernele anterioare nu s-au implicat în punerea în aplicare a principalelor reforme convenite în Declarația comună din 2009.

(d) (i)

Comisia și SEAE consideră că securitatea aprovizionării cu gaze a UE prin Ucraina a fost, de asemenea, amenințată din cauza actorilor externi (Rusia).

Concluzii și recomandări

74

Comisia și SEAE consideră că asistența acordată de UE a jucat un rol esențial în promovarea asocierii politice și a integrării economice a Ucrainei cu Uniunea Europeană. De la începutul crizei, în 2014, asistența UE a jucat, de asemenea, un rol esențial în stabilizarea situației din Ucraina și în lansarea unor reforme structurale importante într-o gamă largă de domenii și sectoare.

76

Comisia consideră că lupta împotriva corupției și gestiunea finanțelor publice sunt elemente-cheie în dialogul UE cu Ucraina. În consecință, în ultimii ani, au fost lansate o serie de reforme importante, care dau rezultate importante.

Recomandarea 1 – Ar trebui să se pună un accent mai puternic pe gestiunea finanțelor publice în procesul de dialog cu Ucraina

Comisia și SEAE acceptă recomandarea.

Un program de sprijin specific privind gestiunea finanțelor publice este supus în prezent examinării ca o măsură specială pentru 2017. Chestiunile legate de gestiunea finanțelor publice sunt deja elemente fundamentale ale tuturor programelor de sprijin bugetar aflate în derulare și o actualizare a strategiei în materie de gestiune a finanțelor publice este în desfășurare, cu ajutorul experților UE și ai OCDE-SIGMA.

77

Comisia consideră că mobilizarea rapidă și debursarea asistenței au fost cruciale în 2014 și 2015 din cauza situației critice din Ucraina. Toate plățile de sprijin bugetar s-au bazat pe o evaluare aprofundată, pentru a se asigura respectarea condițiilor generale pentru sprijinul bugetar.

Cele mai multe programe de sprijin bugetar includ o tranșă fixă, care trebuie plătită la începutul programului, după îndeplinirea condițiilor generale standard pentru operațiunile de sprijin bugetar.

Recomandarea 2 – Ar trebui ameliorată concepția care stă la baza condițiilor impuse pentru acordarea asistenței financiare și la baza debursării acesteia

Comisia acceptă recomandarea.

(a)

Comisia a început deja să definească obiectivele de politică într-un mod mai precis și mai punctual, așa cum se poate observa în evoluția memorandumurilor de înțelegere cu Ucraina, în special între AMF II și AMF III. Comisia va depune eforturi suplimentare pentru a asigura claritatea și precizia în viitor.

Cu toate acestea, condiționalitatea AMF este întotdeauna rezultatul unei negocieri cu țara beneficiară. În special atunci când aceste negocieri se desfășoară într-un context geopolitic și financiar excepțional, Comisia poate să fie nevoită și în viitor să stabilească un echilibru între considerentele de urgență și acordarea asistenței pe termen lung, pe de o parte, și precizie și claritate, pe de altă parte.

(c)

Comisia va continua, pentru toate programele sale de asistență macrofinanciară, așa cum a procedat și în trecut, să acționeze în strânsă cooperare cu FMI și cu alți donatori.

(d)

De asemenea, Comisia va continua să depună eforturi pentru un echilibru rezonabil între efectul de levier și rapiditatea debursărilor. În 2014, contextul financiar și geopolitic excepțional din Ucraina a justificat, în unele cazuri, debursarea rapidă a AMF. Întrucât, în ultima parte a anului 2015, Ucraina a început să fie mai stabilă din punct de vedere economic, Comisia a fost mai exigentă în ceea ce privește punerea în aplicare a condițiilor AMF. Acest lucru este subliniat de faptul că a doua tranșă a AMF III a fost sistată încă din octombrie 2015, având în vedere că punerea în aplicare este încă incompletă.

Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape punerea în aplicare, în scopul utilizării optime a efectului de levier al asistenței sale. În același timp, nu se poate exclude faptul că, pe viitor, tranșele AMF ar putea fi debursate în contextul unor rezultate bune în materie de punere în aplicare, în general, chiar dacă un număr mic de condiții nu sunt îndeplinite.

78

Comisia consideră că evaluarea din 2014 a operațiunilor de sprijin bugetar desfășurate în Ucraina a prevăzut o evaluare cuprinzătoare și comparativă.

Recomandarea 3 – Ar trebui consolidată monitorizarea modului de punere în aplicare a asistenței din partea UE

Comisia acceptă recomandarea.

Comisia va continua să depună eforturi pentru a consolida monitorizarea punerii în aplicare a asistenței UE și va utiliza toate instrumentele aflate la dispoziția sa pentru a accelera realizarea de progrese în ceea ce privește reformele.

79

Comisia consideră că evaluarea potrivit căreia „condiția a fost îndeplinită în linii mari” înseamnă că, deși nu s-a pus în aplicare fiecare element subiacent al condiției din cadrul AMF, obiectivul de reformă al condiției în cauză a fost realizat într-o asemenea măsură încât nu ar fi justificat să se amâne plata asistenței macrofinanciare aferente.

Recomandarea 4 – Ar trebui să se pună un accent mai puternic pe implementarea efectivă și pe sustenabilitatea reformelor

Comisia și SEAE acceptă recomandarea.

În cazul AMF, la evaluarea condițiilor de plată, Comisia se va limita la evaluarea acestora ca fiind „îndeplinite”, „îndeplinite în linii mari” și „neîndeplinite”.

80

Cooperarea cu Ucraina în sectorul energetic în ultimii 10 ani s-a concentrat pe asigurarea securității aprovizionării cu gaze (și petrol) a Europei prin sistemul de conducte din Ucraina. Eforturile de a îmbunătăți guvernanta în sectorul gazelor în Ucraina, precum și securitatea globală a aprovizionării au fost afectate de situația politică și de dependența Ucrainei de aprovizionarea cu energie din Rusia. Dialogul la nivel înalt în materie de energie, desfășurat în contextul Memorandumului de înțelegere din 2005, a constituit în această privință un forum esențial și util.

81

În toată această perioadă, Comisia a menținut o politică coerentă, având în vedere rolul strategic al sistemului ucrainean de tranzit al gazelor naturale și necesitatea unor reforme fundamentale în sectorul gazelor naturale. Acest lucru a fost recunoscut, de asemenea, de către Consiliu într-o serie de concluzii pe această temă. Deși statele membre au sprijinit în mare măsură eforturile Comisiei, prioritățile unor state membre în ceea ce privește cooperarea în sectorul gazelor naturale nu au fost întotdeauna aliniate cu cele ale Comisiei.

82

În ciuda neajunsurilor, Comisia consideră că atât programele de sprijin bugetar, cât și proiectele de asistență tehnică aferente au permis realizarea unor progrese în ceea ce privește agenda de reforme importante în sectorul gazelor naturale, precum și în ceea ce privește creșterea securității aprovizionării, în pofida condițiilor politice nefavorabile. A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 70.

83

Comisia consideră că procesul de comunicare și accesul la date s-au îmbunătățit treptat pe măsură ce dialogul în materie de energie a evoluat (a se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 71). Comisia a abordat principalele provocări întâmpinate în sectorul gazelor naturale în dialogul său periodic pe tema energiei, chiar dacă rapoartele elaborate în comun nu au furnizat întotdeauna informații complete.

Recomandarea 5 – Ar trebui să se ia măsuri pentru ca asistența acordată de UE Ucrainei în domeniul gazelor naturale să fie mai eficace

Comisia acceptă această recomandare și a început deja punerea în aplicare a acesteia.

S-au luat deja măsuri însemnate pentru a eficientiza asistența acordată de UE, inclusiv înființarea unei echipe de experți în domeniul energiei în cadrul Grupului de sprijin pentru Ucraina, coordonarea îmbunătățită și mai strânsă a asistenței cu Secretariatul Comunității Energetice, precum și cu alte părți interesate (donatori, ENTSO-G etc.).

Comisia se află în plin proces de actualizare a Memorandumului de înțelegere privind cooperarea în domeniul energiei cu Ucraina și intenționează să încheie un parteneriat strategic în domeniul energiei până la sfârșitul anului 2016, cu scopul de a intensifica în continuare dialogul în domeniul energiei cu Ucraina și de a consolida eficacitatea cooperării în sectorul energetic.

Comisia continuă, de asemenea, eforturile sale de mediere în cadrul litigiului în curs dintre Rusia și Ucraina pe tema gazului, inclusiv prin monitorizarea îndeaproape a fluxurilor de tranzit al gazelor. În temeiul Acordului de asociere cu Ucraina, există un sistem de alertă timpurie.

Se vor întreprinde acțiuni suplimentare pentru a îmbunătăți calitatea datelor statistice colectate cu privire la Ucraina, în special prin intermediul componentei statistice a proiectului „EU4Energy” lansat în iunie 2016 cu Agenția Internațională a Energiei și cu Comunitatea Energetică.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit/Demararea auditului	7.10.2014
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	20.7.2016
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	8.11.2016
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	24.11.2016

În cadrul acestui raport, Curtea a analizat dacă asistența acordată de Comisie și de SEAE (Serviciul European de Acțiune Externă) a fost eficace în a ajuta Ucraina să devină un stat bine guvernat în domeniul gestiunii finanțelor publice și al luptei împotriva corupției, precum și în sectorul gazelor naturale în perioada 2007-2015. Per ansamblu, asistența acordată Ucrainei de către UE a fost parțial eficace în aceste trei domenii. Până în 2014, asistența din partea UE a avut un efect limitat. În pofida relansării reformelor după 2014, rezultatele obținute până în prezent rămân fragile. Raportul conține cinci recomandări pentru îmbunătățirea asistenței acordate de către UE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații