

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Raportul special nr. 9

2008

EFICACITATEA ASISTENȚEI ACORDATE DE UNIUNEA
EUROPEANĂ PENTRU BELARUS, MOLDOVA ȘI UCRAINA
ÎN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTIȚIEI



RO



Raportul special nr. 9 // 2008

EFICACITATEA ASISTENȚEI ACORDATE DE UNIUNEA EUROPEANĂ PENTRU BELARUS, MOLDOVA ȘI UCRAINA ÎN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTIȚIEI

[prezentat în temeiul articolului 248 alineatul (4) al doilea paragraf, CE]

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg

Tel.: [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Fax: [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Raportul special nr. 9 // 2008

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

O fișă bibliografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.
Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2009

ISBN 978-92-9207-154-7
DOI 10.2865/48084

© Comunitățile Europene, 2009
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Belgium

CUPRINS

Puncte

LISTA ABREVIERILOR

I-V SINTEZĂ

1-7 INTRODUCERE

8-10 SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

11-62 OBSERVAȚII

11-52 **ÎN CE MĂSURĂ AJUTORUL ACORDAT DE UE PROIECTELOR DIN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTIȚIEI DIN BELARUS, MOLDOVA ȘI UCRAINA A FOST ÎNCUNUNAT DE SUCCES?**

11-19 GESTIONAREA FRONTIERELOR: REZULTATE SATISFĂCĂTOARE
20-27 MIGRAȚIA ȘI AZILUL: PROGRESE MODESTE ÎNTR-UN CONTEXT DIFICIL
28-44 COMBATEREA CRIMINALITĂȚII ORGANIZATE: REZULTATE MIXTE
45-52 SISTEMUL JUDICIAR ȘI BUNA GUVERNARE: REZULTATE MIXTE

53-57 **CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE ALE INSUFICIENȚEI REZULTATELOR?**

54 CARACTERUL LIMITAT AL REZULTATELOR ESTE CAUZAT, ÎN GENERAL, DE O COMBINAȚIE DE FACTORI, CARE IMPLICĂ TOATE PĂRȚILE PRINCIPALE INTERESATE
55-56 DEFICIENȚE ÎN CADRUL GESTIONĂRII PROIECTELOR DE CĂTRE COMISIE
57 DEFICIENȚE ÎN CADRUL GESTIONĂRII PROIECTELOR DE CĂTRE ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE

58-62 **ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ SAU NU LA NIVELUL COMISIEI UN PROCES DE ÎNVĂȚARE CARE SĂ PERMITĂ LUAREA ÎN CONSIDERARE A EXPERIENȚEI DEJA DOBÂNDITE, ÎN VEDEREA UTILIZĂRII PENTRU ASISTENȚA VIITOARE ÎN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTIȚIEI?**

60-61 NU AU FOST EXPLOATATE TOATE POSIBILITĂȚILE DE COLECTARE A INFORMAȚIILOR
62 EXPERIENȚA DOBÂNDITĂ NU A FOST REFLECTATĂ ÎNTOTDEAUNA ÎN NOILE PROIECTE

63-73 CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

ANEXA I – HARTĂ

ANEXA II – JAI - SINTEZA PROIECTELOR (ANGAJATE ÎN CADRUL PROGRAMELOR AFERENTE PERIOADEI 2000 - 2005)

ANEXA III – SINTEZA CONTRACTELOR EXAMINATE ÎN CADRUL AUDITULUI

ANEXA IV – ZONA DE ACȚIUNE A EUBAM

RĂSPUNSURILE COMISIEI

LISTA ABREVIERILOR

AENEAS: Programul de asistență tehnică și financiară în favoarea țărilor terțe în domeniul migrării și al azilului

BUMAD: Asistență multisectorială și consolidare instituțională în domeniul controlului drogurilor în Ucraina, Moldova și Belarus

DG: Direcție generală

DG JLS: Direcția Generală Justiție, Libertate și Securitate

EUBAM: Misiunea Uniunii Europene de asistență la frontieră în Moldova și Ucraina

EuropeAid: Oficiul de Cooperare EuropeAid

ONG: Organizație neguvernamentală

PEV: Politica Europeană de Vecinătate

TACIS: Programul de asistență tehnică pentru Comunitatea Statelor Independente

UIF: Unitate de informații financiare

SINTEZĂ

I.

Ca urmare a extinderilor din 2004 și 2007, UE a devenit vecină directă a Belarusului, a Moldovei și a Ucrainei. Comisia a pus la dispoziția acestor țări fonduri comunitare importante (166 de milioane de euro în perioada 2000-2005), pentru a le ajuta să-și consolideze capacitățile în următoarele domenii: controlul la frontieră, gestionarea migrației și a problemelor legate de azil, lupta împotriva criminalității organizate, sistemul judiciar și buna guvernare. Comisia a limitat asistența acordată pentru Belarus din cauza manifestării din partea acestui stat a unei lipse de respect pentru democrație și pentru drepturile omului. UE a pus în practică mai multe instrumente, cel mai important dintre acestea fiind programul Tacis, iar cea mai mare parte a asistenței a fost furnizată prin intermediul organizațiilor internaționale (a se vedea punctele 1-7).

II.

Prin intermediul auditului Curții s-au avut în vedere următoarele: să se evalueze succesul asistenței acordate de UE, să se identifice motivele unei eventuale insuficiențe a rezultatelor și să se constate în ce măsură exista sau nu la nivelul Comisiei un proces care să permită luarea în considerare a experienței deja dobândite, în vederea utilizării pentru asistența viitoare din acest domeniu. În cadrul auditului au fost examinate 40 de contracte, cu o valoare totală de 100 de milioane de euro (a se vedea punctele 8-10 și **anexa III**).

III.

Pentru cea mai mare parte a elementelor auditate, rezultatele obținute au fost satisfăcătoare, în special în domeniul „gestionării frontierelor”. Progresele realizate au fost în mare măsură nesatisfăcătoare în domeniul „migrație și azil”. Domeniile „lupta împotriva criminalității organizate” și „sistemul judiciar și buna guvernare” au obținut rezultate mixte (a se vedea punctele 11-52).

IV.

În general, insuficiența rezultatelor s-a datorat unui ansamblu de factori, care au implicat Comisia, instituțiile internaționale și diversele autorități din cele trei țări în cauză. Anumiți factori externi, cum ar fi instabilitatea politică continuă din Ucraina, au diminuat, de asemenea, rezultatele proiectului. Deși dispunea de un personal foarte competent, delegația de la Kiev era supraîncărcată, trebuind să facă față unui domeniu de politici în expansiune rapidă și să se ocupe de proiecte care se derulau nu doar în Ucraina, ci și în Belarus și în Moldova. Delegația din Moldova, inaugurată în octombrie 2005, a avut nevoie de aproape doi ani pentru a demara gestionarea operațională a proiectelor. Coexistența mai multor instrumente de finanțare pentru unul și același scop și lipsa de coerență dintre acestea au reprezentat un obstacol pentru calitatea abordării. Au existat, de asemenea, anumite deficiențe în ceea ce privește gestiunea în comun cu instituțiile internaționale. În general, coordonarea ajutorului UE cu cel acordat de alți donatori nu a fost dezvoltată suficient. În sfârșit, Comisia nu a exploatat pe deplin oportunitățile de a învăța din experiența dobândită, aceasta nefiind întotdeauna luată în considerare la realizarea de noi proiecte (a se vedea punctele 53-62).

V.

Pe baza acestor constatări, Curtea formulează recomandări detaliate, care ar putea veni în sprijinul Comisiei în ceea ce privește creșterea eficacității asistenței acordate Belarusului, Moldovei și Ucrainei în domeniul libertății, securității și justiției (a se vedea punctele 63-73).

INTRODUCERE

1. Unul dintre obiectivele fundamentale ale Uniunii Europene (UE) este de a oferi cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție¹. Acest obiectiv are o importantă dimensiune externă. Ca urmare a extinderilor din 2004 și 2007, UE a devenit vecin direct al Belarusului, al Moldovei și al Ucrainei, având o frontieră comună cu aceste state și confruntându-se cu provocări comune în ceea ce privește lupta împotriva criminalității organizate, a terorismului și a altor activități ilegale (a se vedea harta din **anexa I**).
2. UE a depus eforturi speciale pentru a ajuta aceste trei țări să-și consolideze capacitățile în ceea ce privește controlul la frontieră, gestionarea migrației și a problemelor legate de azil, lupta împotriva criminalității organizate, sistemul judiciar și buna guvernare². În perioada 2000-2005, Comisia a finanțat 89 de proiecte, în cadrul cărora contribuția UE se ridică la 165,7 milioane de euro (a se vedea **anexa II**).
3. Principalul instrument de canalizare a asistenței UE a fost programul Tacis³. Proiectele au fost finanțate prin intermediul diferitelor componente ale acestuia: programe de acțiune naționale, programe de acțiune regionale și programe de cooperare transfrontalieră. Instituit în 1991, Tacis avea ca obiectiv global sprijinirea tranziției spre o economie de piață liberă în statele partenere, precum și consolidarea democrației și a statului de drept în interiorul acestora. Tacis s-a încheiat în 2006, însă plăți vor mai continua să fie efectuate până cel puțin în 2010. Începând din 2007, asistența pentru Belarus, Moldova și Ucraina este inclusă în cadrul noului Instrument European de Vecinătate și Parteneriat (ENPI – *European Neighbourhood and Partnership Instrument*)⁴.
4. În afară de programul Tacis, UE a mai utilizat și alte instrumente pentru a acorda asistență acestor trei țări în domeniul libertății, securității și justiției:
 - (a) o acțiune pregătitoare pentru cooperarea în domeniul migrației (finanțată printr-o linie bugetară alocată în acest sens);
 - (b) Programul de asistență tehnică și financiară în favoarea țărilor terțe în domeniul migrării și al azilului (AENEAS)⁵;
 - (c) un mecanism de reacție rapidă⁶;
 - (d) Inițiativa europeană pentru democrație și drepturile omului⁷.

¹ Denumirea utilizată anterior de Comisie pentru acest domeniu de politici era „justiție și afaceri interne (JAI)”.

² În 2003, se publica deja un plan de acțiune al UE în domeniul justiției și afacerilor interne pentru Ucraina (JO C 77, 29.3.2003). Acest plan de acțiune a fost modificat în 2007.

³ Programul de asistență tehnică pentru Comunitatea Statelor Independente. Tacis a avut 12 țări beneficiare: Belarus, Moldova, Federația Rusă și Ucraina în Europa de Est; Armenia, Azerbaidjan și Georgia în Caucaz; Kazahstan, Republica Kârgâzstan, Tadjikistan, Turkmenistan și Uzbekistan în Asia Centrală.

⁴ 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).

⁵ Regulamentul (CE) nr. 491/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 80, 18.3.2004, p. 1).

⁶ Regulamentul (CE) nr. 381/2001 al Consiliului (JO L 57, 27.2.2001, p. 5).

⁷ Regulamentul (CE) nr. 2242/2004 al Consiliului (JO L 390, 31.12.2004, p. 21).

- 5.** Ca urmare a descentralizării⁸ din anul 2003, delegației Comisiei la Kiev i s-a acordat responsabilitatea generală pentru punerea în aplicare a asistenței UE în toate cele trei țări. O nouă delegație a fost deschisă în Moldova în octombrie 2005, aceasta devenind responsabilă de punerea în aplicare de proiecte în vara anului 2007. Proiectele din afara programului Tacis sunt, în general, gestionate de către serviciile centrale ale Comisiei (EuropeAid și DG JLS).
- 6.** Cea mai mare parte a asistenței din domeniul libertății, securității și justiției este acordată prin intermediul organizațiilor internaționale: Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) sau Consiliul Europei (CE). Pe baza unor acorduri de contribuție standard semnate cu Comisia, aceste organizații internaționale sunt responsabile de anumite aspecte legate de punerea în aplicare a proiectelor, inclusiv procedurile de achiziții publice și cele de plată (așa-numita gestiune în comun).
- 7.** Situația din Belarus a fost una particulară. În 1996, între Belarus și UE a fost semnat un „acord de parteneriat și cooperare”, însă ratificarea acestuia a fost stopată din cauza existenței unei lipse de respect pentru democrație și pentru drepturile omului. Astfel, în cursul perioadei acoperite de audit, asistența pentru Belarus s-a limitat la proiecte de cooperare umanitară, transfrontalieră și regională, la sprijin acordat pentru a răspunde nevoilor populației, precum și la proiecte care susțineau în mod direct sau indirect democratizarea și forțele democratice (de exemplu, sprijinul acordat mass-mediei independente sau burse pentru tineri). Proiectele privind libertatea, securitatea și justiția desfășurate în Belarus sunt, în principal, proiecte multinaționale, care includ Moldova și Ucraina.

⁸ Transferul responsabilității de gestionare către delegațiile Comisiei din țările respective.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

8. Auditul a avut ca obiectiv evaluarea eficacității asistenței UE acordate statelor Belarus, Moldova și Ucraina în domeniul libertății, securității și justiției. Auditul a vizat obținerea de răspunsuri la următoarele trei întrebări:

- (a) În ce măsură ajutorul acordat de UE proiectelor din domeniul libertății, securității și justiției din Belarus, Moldova și Ucraina a fost încununat de succes?
- (b) Care sunt principalele motive ale unei eventuale insuficiențe a rezultatelor?
- (c) În ce măsură exista sau nu la nivelul Comisiei un proces de învățare care să permită luarea în considerare a experienței deja dobândite, în vederea utilizării pentru asistența viitoare din domeniul libertății, securității și justiției?

⁹ Un proiect este pus în aplicare prin intermediul unuia sau al mai multor contracte.

¹⁰ Comisia încredințează unui consorțiu, printr-un contract, misiunea de a efectua monitorizarea regulată a proiectelor.

9. Curtea a examinat 40 de contracte, selectate în mod judicios, pentru care contribuția totală a UE se ridică la 99,3 milioane de euro (din totalul de 89 de proiecte⁹, cărora le corespunde o sumă de 165,7 milioane de euro în perioada 2000-2005). Dintre acestea, 24 de contracte erau finalizate, iar 16 erau încă în curs de desfășurare (*anexa III*). Majoritatea contractelor în curs de desfășurare erau o continuare a unor proiecte anterioare finanțate de UE, ceea ce a permis o evaluare a procesului de învățare al Comisiei [a se vedea întrebarea (c) de mai sus]. Auditul a cuprins o examinare a următoarelor elemente: rezultatele proiectelor și raportul acestora cu obiectivele declarate, factorii care au stat în calea realizării obiectivelor, precum și învățămintele desprinse și măsura în care acestea au fost luate în considerare în cadrul proiectelor și programelor ulterioare.

10. Cele 40 de contracte examinate s-au încadrat într-unul din următoarele patru subdomenii:

- (a) gestionarea frontierelor;
- (b) migrație și azil;
- (c) lupta împotriva criminalității organizate;
- (d) sistemul judiciar și buna guvernare.

Echipa de audit a examinat proiectele la fața locului în perioada cuprinsă între noiembrie 2006 și iulie 2007, efectuând vizite la organizațiile internaționale și la organismele naționale responsabile de punerea în aplicare a proiectelor, precum și la unitățile de monitorizare¹⁰.

OBSERVAȚII

ÎN CE MĂSURĂ AJUTORUL ACORDAT DE UE PROIECTELOR DIN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTITIEI DIN BELARUS, MOLDOVA ȘI UCRAINA A FOST ÎNCUNUNAT DE SUCCES?

GESTIONAREA FRONTIERELOR: REZULTATE SATISFĂCĂTOARE

11. Belarus și Ucraina se confruntă cu probleme majore legate de gestionarea frontierelor, din cauza lungimii totale a frontierelor lor externe (aproximativ 3 000 de km și, respectiv, 7 000 de km), precum și a lipsei unei delimitări oficiale a acestora, în special față de Rusia. Controalele la frontieră și controalele vamale sunt aproape inexistente la frontiera dintre Rusia și Belarus. Această permeabilitate a frontierelor încurajează atât criminalitatea transfrontalieră, cât și migrația ilegală.
12. Gestionarea frontierelor dintre Moldova și Ucraina este complicată de existența autoproclamatei Republici Transnistrene, care nu este recunoscută pe plan internațional. Frontiera dintre Moldova și Ucraina se întinde pe 1 222 de km, 472 de km din latura moldovenească a acestei frontiere aflându-se sub controlul autorităților transnistrene. Autoritățile transnistrene controlează regiunea aflată la est de Nistru și, în fapt, acționează independent de restul Moldovei (a se vedea caseta 1).

CASETA 1

ISTORICUL CONFLICTULUI DIN TRANSNISTRIA

În paralel cu procesul de emancipare a Moldovei față de Uniunea Sovietică, din 1989 au început să apară mișcări de protest desfășurate în regiunile unde populația majoritară nu era de origine moldovenească, menite să se opună eforturilor Moldovei de a-și dobândi independența. Ca răspuns la declarația de suveranitate a Moldovei, în 1990 a fost proclamată și o Republică Moldovenească Transnistreană separată. Au avut loc conflicte, iar luptele au culminat în anul 1992, cauzând mai multe sute de morți și refugierea a aproximativ 100 000 de persoane.

Începând din 1995, Moldova și Transnistria, asistate de OSCE, Rusia și Ucraina ca mediatori internaționali, discută o posibilă rezolvare a conflictului acum înghețat. Venirea la putere a președintelui Yushchenko în Ucraina a deschis perspective noi pentru realizarea de progrese în ceea ce privește soluționarea conflictului. Începând din septembrie 2005, UE și Statele Unite participă la procesul de negociere în calitate de observatori. Din martie 2005, UE este reprezentată de un „reprezentant special pentru Moldova“.

- 13.** Comisia a contribuit în mod substanțial la ameliorarea capacităților Belarusului, Moldovei și Ucrainei în ceea ce privește gestionarea frontierelor. Pe plan financiar, gestionarea frontierelor reprezintă domeniul cel mai important din cadrul proiectelor privind libertatea, securitatea și justiția. Ajutorul UE pentru programele din perioada 2000-2005 a fost alocat în proporție de 63,2 % acestui domeniu (104,7 milioane de euro). Curtea a examinat 10 contracte legate de acest domeniu, cu o valoare totală de 51,8 milioane de euro.

¹¹ Punctul internațional de trecere a frontierei de la Kozlovichi (situat în apropiere de Brest, în Republica Belarus) este principalul punct rutier de trecere între Belarus și Polonia pentru vehiculele de transport de mărfuri (coridorul de transport paneuropean II).

- 14.** Majoritatea proiectelor auditate au obținut rezultate satisfăcătoare (a se vedea *anexa III*). Utilizarea unor echipamente moderne și a unei tehnologii mai performante, precum și formarea polițiștilor de frontieră, au condus la consolidarea supravegherii și a controalelor la frontieră (a se vedea exemplele din caseta 2). Comitetul Național al Poliției de Frontieră din Belarus, în special, a dat dovadă de o mare implicare, făcând apel la organizarea sa militară pentru a pune în aplicare în mod riguros toate dispozițiile contractuale. Probleme majore au fost totuși observate în ceea ce privește contractele de lucrări pentru construcția punctului de trecere a frontierei Kozlovichi II¹¹ (a se vedea caseta 3).

CASETA 2

EXEMPLU DE REZULTATE SATISFĂCĂTOARE: UTILIZAREA ECHIPAMENTELOR MODERNE PERMITE CONSOLIDAREA CONTROLULUI LA FRONTIERĂ

Prin intermediul proiectelor „Îmbunătățirea gestionării frontierelor în Ucraina“ (la care UE a contribuit cu 4,0 milioane de euro) și „Consolidarea gestionării frontierelor în Republica Belarus“ (la care UE a contribuit cu 13,3 milioane de euro) s-au furnizat, printre altele, aparate foto, microscopie, dispozitive pentru verificarea documentelor, vehicule, precum și echipamente informatice, inclusiv centrale telefonice automate pentru unitățile de control la frontieră și echipamente pentru efectuarea de verificări on-line, de exemplu în ceea ce privește persoanele aflate pe „liste negre“ și vehiculele furate. Toate obiectele care reprezentau investiții în cadrul acestor proiecte și care au fost verificate de echipa de audit se aflau în locurile prevăzute în registrul-inventar, erau etichetate corect, se aflau în stare de funcționare și erau utilizate în scopurile prevăzute.

15. Proiectul cel mai important din punct de vedere financiar din domeniul libertății, securității și justiției, și anume Misiunea UE de asistență la frontieră în Moldova și Ucraina¹² (EUBAM, la care UE a avut o contribuție totală de 19,1 milioane de euro), a contribuit în mare măsură la consolidarea capacităților poliției de frontieră și ale serviciilor vamale din Moldova și Ucraina (a se vedea harta din *anexa IV*). De exemplu, EUBAM a sprijinit realizarea în mod eficient a punerii în aplicare și a monitorizării unui nou regim vamal între Moldova și Ucraina, contribuind astfel la combaterea contrabandei și a activităților transfrontaliere ilegale. Ca urmare, au fost descoperite activități importante de contrabandă care implicau Transnistria. Sustragerea ilegală de la plata impozitelor și a taxelor vamale era legată, de exemplu, de vehicule, de fructe și legume, precum și de carnea de pasăre. Potrivit calculelor realizate de EUBAM, pierderile aferente strict cărnii de pasăre erau de până la 43 de milioane de euro pentru bugetul Ucrainei sau de până la 18 milioane de euro pentru bugetul Moldovei (perioada cuprinsă între octombrie 2005 și mai 2006).

¹² EUBAM există de la 1 decembrie 2005. Activitățile EUBAM se bazează pe un memorandum de înțelegere încheiat între Comisia Europeană și guvernul Ucrainei și cel al Republicii Moldova. Unul din factorii care au motivat acest demers l-au reprezentat amenințările la adresa securității provenite din regiunea Transnistria, unde se presupunea că există un nivel ridicat de criminalitate transfrontalieră. EUBAM este pus în aplicare de către Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD). 16 state membre ale UE contribuie în natură la această misiune, prin detașarea de personal calificat (aproximativ 100 de agenți vamali și polițiști de frontieră). EUBAM și-a stabilit sediul operațional la Odesa (Ucraina) și a creat un birou local la Chișinău (Moldova), alte cinci birouri locale de-a lungul frontierei dintre Ucraina, Moldova și Transnistria, precum și un birou local cu rol de bază logistică în porturile Odesa și Illicevsk.

CASETA 3

EXEMPLU DE REZULTAT NESATISFĂCĂTOR: REDUCEREA SFEREI LUCRĂRILOR ȘI ÎNTÂRZIERI

La sfârșitul anului 2006, adică la data de finalizare prevăzută inițial, punctul de trecere a frontierei Kozlovichi II (pentru care contribuția UE a fost de 14,0 milioane de euro) avea în continuare aspectul unui șantier uriaș, majoritatea clădirilor nefiind decât pe jumătate terminate, iar drumurile, spațiile de parcare și trotuarele nefiind încă construite. Problemele legate de scutirile de taxe, împreună cu prețurile prea mici stabilite în cadrul procedurii de ofertare, au condus la semnarea unui act adițional la contract, dispozițiile acestuia reducând considerabil sfera lucrărilor (de exemplu, anumite clădiri vor rămâne incomplete și se vor realiza doar fundațiile și structurile exterioare ale acestora). Sunt necesare finanțări suplimentare importante pentru a realiza acest punct internațional de trecere a frontierei în conformitate cu planurile și cu dispozițiile contractuale inițiale.

- 16.** EUBAM a identificat dificultăți majore în ceea ce privește efectuarea de urmăriri penale în cazurile de contrabandă¹³ (legislație deficitară; interacțiune ineficace între serviciul vamal național, serviciul național al poliției de frontieră, serviciul de urmărire fiscală și serviciul de securitate, precum și roluri neclare ale acestora; delimitare necorespunzătoare a frontierei verzi). Cele mai multe cazuri nu au fost tratate ca infracțiuni penale, ci doar ca „infracțiuni administrative”, fără confiscarea obligatorie a bunurilor în cauză¹⁴. EUBAM a constatat, de asemenea, că din cauza nivelului de corupție din cadrul parchetelor și al sistemului judiciar, au existat contrabandiști care au fost eliberați și cărora le-au fost restituite mărfurile de contrabandă.
- 17.** În primele șase luni de la demararea activității sale, petrecută în noiembrie 2005, EUBAM a fost finanțat prin mecanismul de reacție rapidă¹⁵. Acesta a fost utilizat pentru a reacționa în mod rapid și flexibil la oportunitatea apărută în 2005 de a accelera soluționarea conflictului transnistrean (a se vedea caseta 1). Ipoteza pe care se bazează proiectul este că îmbunătățirea controalelor la frontieră și a controalelor vamale, precum și a supravegherii la frontieră, pe toată lungimea frontierei, reprezintă elemente cruciale pentru o soluționare pașnică a conflictului. Validitatea acestei ipoteze nu va putea fi evaluată decât pe termen foarte lung.
- 18.** Ulterior, finanțarea EUBAM s-a caracterizat prin utilizarea mai multor contracte pe termen scurt finanțate prin diferite programe de acțiune regionale din cadrul Tacis. În consecință, contractele de angajare sau cele de închiriere trebuiau reînnoite la fiecare câteva luni. Comisia nu prevăzuse un proiect atât de lung și de important (aproape un milion de euro pe lună) atunci când și-a planificat activitățile în regiune.
- 19.** Pe lângă ajutorul acordat prin EUBAM, UE finanțează achiziționarea de echipamente pentru activitățile desfășurate la frontiere în cadrul proiectului „Îmbunătățirea controlului la frontiera moldo-ucraineană” (proiectul BOMMOLUK, la care UE a contribuit cu 9,9 milioane de euro). Această activitate suplimentară dă naștere mai multor probleme care vor trebui abordate în viitor, cum ar fi procedurile de ofertare complexe¹⁶, alegerea celui mai bun amplasament pentru echipamente dată fiind lungimea frontierelor, precum și asigurarea complementarității cu echipamentele finanțate de alți donatori¹⁷. De asemenea, guvernele țărilor în cauză trebuie să furnizeze suficiente fonduri naționale pentru cheltuielile de funcționare și de întreținere.
- ¹³ Un exemplu în acest sens îl reprezintă un caz de introducere prin contrabandă din Transnistria în Ucraina a unor produse alcoolice de mare valoare
- ¹⁴ *Burden of Proof, the difficulty of securing criminal prosecutions for smuggling cases in Ukraine* (Sarcina probei, dificultatea de a obține urmăriri penale în cazurile de contrabandă din Ucraina), raport special al EUBAM.
- ¹⁵ Acest mecanism poate fi declanșat „atunci când apar, în țările beneficiare în cauză, situații de criză reală sau în curs de declanșare, situații care amenință ordinea publică, securitatea și siguranța persoanelor, situații care amenință să degereze într-un conflict armat sau care amenință să destabilizeze statul...”.
- ¹⁶ În cadrul unui proiect anterior pentru Ucraina, procurarea și livrarea unor echipamente radar de teren și ale unei rețele de comunicații radio (cu o valoare totală de 5,0 milioane de euro) nu au putut fi efectuate din cauza eșecului procedurilor de ofertare.
- ¹⁷ Guvernul Statelor Unite a alocat 28 de milioane de euro pentru consolidarea luptei împotriva proliferării armelor de distrugere în masă la frontiera dintre Ucraina și Moldova.

MIGRAȚIA ȘI AZILUL: PROGRESE MODESTE ÎNTR-UN CONTEXT DIFICIL

- 20.** Politica UE are ca scop sprijinirea eforturilor depuse de țările terțe pentru a-și îmbunătăți capacitățile de gestionare a migrației și de protecție a refugiaților, pentru a preveni și a combate migrația ilegală, pentru a furniza informații cu privire la canalele legale de migrație și pentru a rezolva situația refugiaților prin oferirea unui acces mai bun la soluții durabile.
- 21.** Belarus, Moldova și Ucraina se situează la frontiera de est a Uniunii Europene extinse. Toate aceste trei state sunt considerate ca fiind țări de tranzit pentru o vastă mișcare de migrație ilegală care se deplasează spre vest. Ucraina, în special, se confruntă cu o creștere a fluxurilor migratoare (atât legale, cât și ilegale) care pătrund pe teritoriul său și care îl traversează. Mii de migranți ilegali traversează această țară în fiecare an, majoritatea via frontiera cu Rusia.
- 22.** Ucraina suferă de o lipsă cronică de spații de cazare, în special pentru migranții ilegali cu ședere pe termen lung. Pentru repatrierea persoanelor, este necesar ca acestea să fie identificate de către autoritățile ucrainene și ca ambasadatele sau consulatele țărilor de proveniență să coopereze, această a doua condiție nefiind întotdeauna îndeplinită. O altă soluție ar fi readmisia, adică acceptarea persoanelor aflate în detenție de către țara din care au intrat ilegal, în Ucraina. Cu toate acestea, între Ucraina și Rusia, țara de unde provin majoritatea migranților ilegali din Ucraina, nu există semnat un acord de readmisie.
- 23.** Necesitatea unor spații de cazare adecvate pentru migranții ilegali a devenit, de curând, mai stringentă, odată cu intrarea în vigoare, la 1 ianuarie 2008, a unui acord de readmisie cu Comunitatea Europeană. În 2010, după o perioadă tranzitorie de doi ani, Ucraina se va confrunța cu necesitatea de a găzdui sute sau chiar mii de migranți clandestini proveniți din țări terțe, care au intrat în UE în mod ilegal prin Ucraina și care sunt reținuți în prezent în țări UE vecine, și anume Ungaria, Slovacia și Polonia.

- 24.** Proiectele din subdomeniul migrației și azilului au beneficiat de o contribuție totală a UE de 16,8 milioane de euro (10,2 % din ajutorul total) în cadrul programelor 2000-2005. Curtea a examinat 10 contracte referitoare la acest subdomeniu, aferente unei contribuții totale a UE de 13,8 milioane de euro.
- 25.** Rezultatele obținute în domeniul migrației și azilului au fost nesatisfăcătoare, în special în ceea ce privește infrastructura (a se vedea *anexa III*). Unul dintre principalele obiective ale UE este de a contribui la crearea unor centre de cazare care să respecte standardele umanitare internaționale, atât pentru migranții ilegali, cât și pentru solicitanții de azil. În Ucraina, în ciuda ajutorului UE, acest obiectiv este departe de a fi atins:
- (a) condițiile de detenție și de cazare pentru migranții ilegali din centrele deja existente erau adesea departe de a fi acceptabile. În general, în Ucraina migranții ilegali trebuie să facă față unei suprapopulări dramatice, unor condiții de igienă insuficiente și unui regim alimentar necorespunzător (a se vedea caseta 4).
 - (b) construcția/reamenajarea de noi spații pentru migranții ilegali nu a progresat așa cum era prevăzut (a se vedea caseta 5);
 - (c) centrele de cazare temporară nou construite pentru solicitanții de azil nu erau utilizate la capacitatea totală sau nu erau utilizate deloc (a se vedea caseta 6).

CASETA 4

ÎN POFIDA UNEI ATENUĂRI A DIFICULTĂȚILOR, OBȚINUTE DATORITĂ ASISTENȚEI UE, CONDIȚIILE DE VIAȚĂ PENTRU MIGRANȚII ILEGALI DINTR-UN CENTRU DE CAZARE DEJA EXISTENT RĂMÂN INACCEPTABILE

Proiectul „Instituirea unui sistem de gestionare a migrației în Zakarpattia, Ucraina”¹⁸ (la care UE a contribuit cu 2 milioane de euro pentru două contracte) a permis, în esență, acordarea de asistență de bază pentru migranți: distribuirea de pachete cu hrană și obiecte de toaletă, asistență medicală, distribuirea de haine, furnizarea de așternuturi și de consiliere juridică. În plus, au fost finanțate reparații urgente, lucrări de construcție și toate tipurile de costuri de funcționare. Acest proiect este, înainte de toate, unul de ordin umanitar, și nu o acțiune de consolidare a capacităților, așa cum ar putea lăsa să se creadă denumirea sa.

După aproape un an de funcționare a proiectului, delegația a efectuat un control la fața locului (aprilie 2005). S-a constatat că în centrele de detenție de la Pavcino și Ciop (în partea veche a clădirii) condițiile de viață erau inumane și degradante și nu respectau standardele minime stabilite de Consiliul European, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și de Comitetul pentru prevenirea torturii și a tratamentului inuman (*Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment*). Mai mult, delegația a identificat elemente care atestă că ajutorul umanitar acordat în cadrul proiectului nu a ajuns întotdeauna la migranții vizați. Acest fapt a determinat luarea de măsuri corective de către autoritățile ucrainene.

¹⁸ Regiunea Zakarpattia se află la frontiera cu Ungaria, Polonia, România și Slovacia și reprezintă un coridor de tranzit în Ucraina pentru migranții care se îndreaptă spre Europa de Vest.

- 26.** Sustenabilitatea centrelor de detenție și de cazare este periclitată în Ucraina de lipsa fondurilor de stat pentru cheltuielile de funcționare și de întreținere, precum și de absența unei repartizări clare a responsabilităților între Serviciul Național al Poliției de Frontieră și Ministerul de Interne.
- ¹⁹ Centrul este situat la Gomel, în apropiere de Ucraina, unde se află o comunitate din ce în ce mai numeroasă de refugiați afgani.
- 27.** Dificultăți legate de înregistrarea proiectului, de scutirea de taxe, de proprietatea funciară și de finanțare au fost constatate, de asemenea, la construirea unui centru de cazare temporară pentru solicitanții de azil (25 de persoane) în Belarus¹⁹. Pe de altă parte, în Moldova, situația era mai bună. În noiembrie 2005, la Chișinău exista deja un centru de cazare temporară cu 160 de locuri, complet operațional.

CASETA 4

La momentul desfășurării auditului, în noiembrie 2006, capacitatea centrului de la Pavcino (320 de persoane) era depășită cu aproximativ 100 de persoane. Partenerii locali ai proiectului au relatat că, în timpul verii, suprapopularea fusese și mai mare, ajungându-se la 700 de persoane găzduite, ceea ce a condus la consecințe negative în materie de igienă și sănătate.

Migranții interogați de Curte au ezitat să vorbească deschis. Au fost însă exprimate nemulțumiri, cu privire la netransmiterea medicamentelor și la perchezițiile efectuate de persoane mascate. S-a dovedit, de asemenea, că proiectul încă nu reușise să răspundă nevoilor fundamentale (de exemplu, încălzire suficientă, apă curată și apă caldă în cantități suficiente sau îmbrăcăminte și încălțăminte adecvată). În plus, în tabere nu exista un număr suficient de interpreți, ceea ce făcea dificilă comunicarea între migranți și autorități.

COMBATEREA CRIMINALITĂȚII ORGANIZATE: REZULTATE MIXTE

- 28.** Procesul general de tranziție post-comunistă din țările Europei Centrale și de Est a fost însoțit de o creștere semnificativă a criminalității organizate, cum ar fi traficul de ființe umane, traficul de droguri și spălarea banilor.
- 29.** Ucraina și Moldova constituie o sursă importantă pentru traficul de femei și de copii în scopul prostituției forțate în Europa. În ultimii ani s-a înregistrat, de asemenea, o creștere a traficului de bărbați, care sunt obligați, de exemplu, să presteze muncă fizică. Întreaga amploare a acestei practici rămâne relativ necunoscută, din cauza însăși a naturii criminalității organizate și deoarece puține persoane sunt dispuse sau capabile să declare autorităților ceea ce li s-a întâmplat. Această situație este agravată de lipsa măsurilor de protecție a martorilor. În ceea ce privește traficul de droguri, Belarus, Ucraina și Moldova sunt considerate ca rute de tranzit către statele membre UE. Sistemele bancare au fost utilizate din ce în ce mai mult pentru spălarea profiturilor mării criminalități.
- 30.** Cheltuielile legate de lupta împotriva criminalității organizate au reprezentat 19,2 milioane de euro (11,6 %) din totalul fondurilor alocate pentru domeniul libertății, securității și justiției în cadrul programelor pentru perioada 2000-2005. Curtea a examinat 10 contracte legate de acest subdomeniu, corespunzând unei contribuții totale a UE de 18,6 milioane de euro.

CASETA 5

PROGRESE MODESTE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ÎNFIINȚAREA DE NOI CENTRE DE CAZARE PENTRU MIGRANȚII ILEGALI

Proiectul „Consolidarea capacităților privind gestionarea migrației – CBMM I, Ucraina“ (*Capacity Building of Migration Management – CBMM*), la care UE a contribuit cu 3,8 milioane de euro, a vizat în principal reamenajarea a două baze militare în centre de cazare pentru migranți și echiparea acestora altfel încât să poată găzdui 1 260 de persoane. În iunie 2006, comitetul director al proiectului a decis finanțarea reamenajării unei singure baze. La momentul auditului (noiembrie 2006), nu fusese încheiat niciun contract de lucrări și nu se efectuase nicio cheltuială în vederea reamenajării, toate acestea la aproximativ trei luni de la data stabilită inițial pentru finalizarea proiectului (și anume 1 septembrie 2006). Discuțiile legate de anumite aspecte fundamentale ale acestei acțiuni de reamenajare erau încă în curs și priveau, de exemplu, modul de încălzire a bazei și soluția pentru eliminarea apelor reziduale. Comitetul director a hotărât, de asemenea, limitarea capacității de cazare la 250 de persoane. Cu alte cuvinte, capacitatea finanțată de UE va fi cu aproximativ 1 000 de locuri mai mică decât cea prevăzută inițial în proiect.

- 31.** În ciuda câtorva succese, progresul general în ceea ce privește lupta împotriva criminalității organizate este încă insuficient (a se vedea *anexa III*). Proiectele privind combaterea traficului de ființe umane s-au caracterizat printr-o componentă slabă de incriminare a acestei fapte și de urmărire penală a autorilor ei²⁰ (a se vedea punctele 34 și 35). Deoarece există foarte mulți donatori dispuși să finanțeze proiecte în acest domeniu, cazurile de suprapuneri sunt numeroase (a se vedea punctul 36). În ceea ce privește controlul drogurilor, proiectele au progresat lent în domeniul legislației și în cel al serviciilor de informații ale poliției (a se vedea punctul 40). Referitor la prevenirea spălării banilor și a finanțării terorismului, o provocare majoră o constituie asigurarea unei urmăriri penale eficiente (a se vedea punctul 44).

²⁰ Proiectele de combatere a traficului aveau trei componente standard: protecția și reintegrarea, incriminarea și urmărirea penală și sensibilizarea opiniei publice. Termenul de incriminare este utilizat în mod curent în documentația proiectelor.

Combaterea traficului de ființe umane

- 32.** Guvernele Ucrainei și Moldovei și-au exprimat, în documente naționale de politici, angajamentul pentru combaterea traficului de ființe umane. În cadrul acestei categorii, în Ucraina a fost examinat un proiect (la care UE a contribuit cu 1,9 milioane de euro), iar în Moldova au fost examinate trei proiecte, dintre care un centru de reabilitare pentru victimele traficului (la care UE a avut o contribuție totală de 1,2 milioane de euro).

CASETA 6

NEUTILIZAREA LA CAPACITATE TOTALĂ A CENTRELOR NOU CONSTRUITE PENTRU SOLICITANȚII DE AZIL

În Ucraina, la sfârșitul anului 2006, capacitatea de cazare în centre temporare nu crescuse decât cu 65 de persoane față de cifra prevăzută de 350 (UE a contribuit cu 1,6 milioane de euro la proiectul „Consolidarea sistemelor de azil ale Ucrainei și ale Moldovei”). Principalul motiv îl constituia faptul că centrul din Odesa era utilizat numai la jumătate din capacitate, din cauza lipsei fondurilor de stat pentru finanțarea cheltuielilor de funcționare, și că centrul de la Mucacevo, prevăzut pentru 80 de persoane, a rămas complet neocupat timp de un an și jumătate, adică de la deschiderea sa, din aprilie 2005. Această risipă de resurse constatată la Mucacevo a fost cauzată de faptul că proprietatea clădirii nu fusese încă transferată de la Poliția de Frontieră către instituția parteneră responsabilă din cadrul proiectului. Între timp, solicitanții de azil care nu dispuneau de mijloace proprii locuiau în corturi sau în alte spații temporare administrate de Poliția de Frontieră.

33. Cu ajutorul proiectelor, în Moldova și Ucraina au fost desfășurate importante campanii de sensibilizare a opiniei publice (de exemplu, piese de teatru, numeroase publicații, linii de asistență telefonică gratuite) și a fost acordat ajutor umanitar pentru sute de victime ale traficului (de exemplu, asistență juridică, asistență medicală, indemnizații pentru locuință, ajutor pentru transport, formare profesională, subvenții „în natură” pentru crearea de mici întreprinderi). Astfel, aspectele legate de prevenire și de reintegrare au avut o bună acoperire în cadrul proiectelor.

²¹ Sistemul globalizat de comunicații polițienești al INTERPOL, care funcționează 24 de ore din 24.

²² Sumele înscrise în buget pentru hrană și cazare reprezentau mai mult decât dublul sumelor alocate pentru servicii comparabile la centrul de reabilitare echivalent din Kiev.

34. Rezultatele au fost mai slabe în ceea ce privește incriminarea și urmărirea penală, în special referitor la schimbul de informații dintre instituțiile de aplicare a legii. În Ucraina, personalul responsabil de monitorizarea Tacis a observat că Serviciul Național al Poliției de Frontieră nu coopera în cadrul inițiativelor de schimb de informații. Măsura care viza echiparea punctelor de trecere a frontierei cu sistemul i24/7²¹ a eșuat din cauza anulării procedurii de ofertare în urma insistențelor părților interesate ucrainene de a alege un furnizor ale cărui prețuri erau mult mai ridicate decât cursul pieței.

35. O provocare majoră o constituie colectarea de probe, deoarece infracțiunea de trafic se petrece adesea în afara Moldovei sau a Ucrainei. Autoritățile naționale au reproșat celorlalte țări ritmul lent în care acestea răspund cererilor de asistență reciprocă. Pentru a ajuta la evitarea acestor blocaje de ordin procedural, proiectele au finanțat efectuarea de vizite în țările de tranzit și de destinație ale victimelor de către agenții responsabili de aplicarea legii. În plus, ofițeri de poliție au participat la ateliere pe tema tehnicilor de investigație, iar legislația privind combaterea traficului a făcut obiectul unei analize. În cadrul sistemelor de asistență reciprocă continuă să existe deficiențe.

36. Aspectele legate de eficiență și economie dau naștere anumitor preocupări. Dat fiind faptul că există numeroase organizații de donatori dispuse să finanțeze lupta împotriva traficului de persoane, este dificil să se evite dublarea inutilă a acțiunilor și să se asigure utilizarea cât mai eficientă a resurselor. În Moldova, de exemplu, a fost necesară schimbarea anumitor activități din cadrul proiectelor, iar pentru sediul Centrului de Reabilitare din Chișinău s-a plătit o chirie neobișnuit de mare²². De asemenea, nu se poate face întotdeauna o distincție clară între rezultatele obținute datorită ajutorului UE și cele ale altor organizații, ceea ce face dificilă evaluarea eficacității finanțărilor UE.

Controlul drogurilor

- 37.** Un alt proiect important în cadrul luptei împotriva criminalității organizate este cel intitulat „Asistență multisectorială și consolidare instituțională în domeniul controlului drogurilor în Ucraina, Moldova și Belarus” (BUMAD). BUMAD este un proiect multianual în trei faze, care a început în 2003 și a cărui finalizare este preconizată pentru sfârșitul anului 2008 (la acest proiect UE a contribuit în total cu 6,5 milioane de euro).

²³ Primul program, CADAP, a început în Asia Centrală în 2000, iar al doilea program, SCAD, în Caucazul de Sud în 2001.

- 38.** Acest program, care include Ucraina, Moldova și Belarus, este al treilea dintr-o serie de programe regionale finanțate de UE și destinate filtrării traficului de heroină dinspre Afganistan spre UE²³. Obiectivul global îl constituie reducerea traficului de droguri desfășurat dinspre și prin aceste trei țări către țările membre ale UE.

- 39.** Majoritatea activităților prevăzute în cadrul diferitelor subproiecte au fost realizate (de exemplu, asistență juridică, controlul porturilor maritime – în Ucraina, controlul frontierelor terestre și activități vizând prevenirea de către poliție și comunitate). Situația generală la sfârșitul celei de a doua faze (ianuarie 2007) arată că s-au realizat progrese importante în ceea ce privește instituirea unor structuri naționale pentru lupta împotriva traficului de droguri, cum ar fi observatoarele naționale pentru droguri, cursuri în domeniul prevenirii consumului de droguri în cadrul academiilor de poliție din țările în cauză sau sesiuni de formare privind reducerea cererii de droguri organizate pentru numeroase ONG-uri din cele trei țări.

- 40.** În ceea ce privește legislația și serviciile de informații ale poliției, au fost observate progrese lente. Cooperarea necesară între autoritățile vamale, poliția de frontieră, poliție și serviciile secrete pentru a permite efectuarea unor anchete penale eficiente nu este încă suficient de dezvoltată în cele trei țări. Instituirea unor sisteme naționale pentru sprijinirea anchetelor penale în cazul traficanților de droguri necesită nu doar instrumente analitice adecvate, ci și un nivel ridicat de cooperare între entități care nu au fost obișnuite să efectueze schimburi de date operaționale în mod sistematic. O altă dificultate o reprezintă dezechilibrele în materie de competențe legale pentru realizarea de investigații. În Belarus, reticența manifestată de serviciile de securitate în ceea ce privește acceptarea unor programe informatice analitice provenite din străinătate constituie un obstacol deosebit. La momentul planificării proiectului, Comisia a subestimat timpul necesar pentru schimbarea tiparelor de gândire operațională și pentru depășirea rivalităților dintre diferitele organisme de aplicare a legii.

- 41.** Până la finalizarea programului BUMAD 2 (ianuarie 2007), capturile de heroină și de cocaină au fost modeste. Au fost descoperite numai două tentative de trafic internațional de heroină în Ucraina, cu ajutorul unui program informatic furnizat în cadrul proiectului. Capturile de droguri din cele trei țări au avut ca obiect în principal macul și canabisul produse pe plan local. Totuși, serviciile de securitate ucrainene au raportat în iulie 2007 un caz în care, în cooperare cu Administrația de Luptă împotriva Drogurilor a Statelor Unite și cu organismele turce de aplicare a legii, au fost confiscate 174 de kg de heroină în portul maritim Ilicevsk.

²⁴ Inițiativa privind țările și teritoriile necooperante (TTNC) a fost pusă la punct de un grup de acțiune financiară (GAFI) interguvernamental pentru a se asigura aplicarea de măsuri în vederea prevenirii, detectării și pedepsirii spălării de bani în conformitate cu normele recunoscute la nivel internațional.

Proiecte privind combaterea spălării de bani/ a finanțării terorismului

- 42.** Obiectivul global al „Proiectului de luptă împotriva spălării banilor în Ucraina” (la care UE a contribuit cu 1 milion de euro) a fost acela de a se preveni utilizarea sistemului financiar pentru spălarea profiturilor mării criminalități, permițând, în același timp, autorităților ucrainene să coopereze în cadrul luptei împotriva spălării banilor.
- 43.** Proiectul a contribuit la retragerea Ucrainei de pe lista „Țări și teritorii necooperante”²⁴ în februarie 2004, ceea ce a reprezentat un progres semnificativ, și la acceptarea Ucrainei ca membru al Grupului Egmont²⁵ în iunie 2004. În plus, la încheierea proiectului, Comitetul Național de Monitorizare Financiară funcționa ca unitatea de informații financiare (UIF)²⁶ a Ucrainei. Într-adevăr, de-a lungul perioadei de până în 2006, numărul de cazuri înaintate de către acest comitet autorităților de aplicare a legii a crescut considerabil (18 în 2003, 446 în 2006).
- 44.** Instituirea unei UIF nu reprezintă decât o primă condiție importantă pentru combaterea spălării banilor. Este nevoie, pe lângă aceasta, de instituții de aplicare a legii care să funcționeze în mod eficace și de judecători cu o formare corespunzătoare. O problemă majoră o reprezintă lipsa urmărilor penale finalizate cu succes. Până la sfârșitul anului 2006, numai trei verdictे fuseseră pronunțate de către instanțele judecătorești pentru cazuri de spălare de bani. Lipsa unei proceduri moderne privind sechestrarea și confiscarea bunurilor a fost identificată și ea ca o lacună gravă în cadrul sistemului de luptă împotriva spălării banilor. Totuși, Ucraina este mai avansată în lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului decât Moldova, în ceea ce o privește pe aceasta existând preocupări serioase legate de eficacitatea sistemului instituit (de exemplu, deficiențe în cadrul „Centrului pentru combaterea crimelor economice și corupției” sau utilizarea insuficientă a dispozițiilor care permit sechestrarea, înghețarea și confiscarea bunurilor)²⁷.

²⁵ Numeroase țări din întreaga lume au creat agenții guvernamentale specializate, denumite „unități de informații financiare” (UIF). Conștientizând avantajele inerente ale dezvoltării unei rețele de asemenea agenții, în 1995, un grup de unități de informații financiare reunit la Palatul Egmont-Arenberg din Bruxelles a decis instituirea unui grup informal în vederea stimulării cooperării internaționale. Cunoscute în prezent sub numele de Grupul Egmont, aceste unități se reunesc în mod regulat pentru a identifica moduri de cooperare, în special în domeniul schimbului de informații, al formării și al schimbului de informații și de experiență. Există în jur de 100 de țări care posedă UIF operaționale și recunoscute.

²⁶ Este responsabilitatea acestor unități de informații financiare să colecteze și să analizeze tranzacțiile suspecte și tranzacțiile care depășesc un anumit prag. Competențele de investigare aparțin instituțiilor de aplicare a legii.

²⁷ A treia rundă de evaluare reciprocă – raport privind Moldova, septembrie 2007, elaborat de MONEYVAL (comitet de experți pentru evaluarea măsurilor de luptă împotriva spălării banilor, aflat sub egida Consiliului Europei).

SISTEMUL JUDICIAR ȘI BUNA GUVERNARE: REZULTATE MIXTE

- 45.** Politicile UE sprijină reforma sistemului judiciar în vederea asigurării independenței, imparțialității și eficacității acestuia. În plus, acestea au ca scop consolidarea cooperării juridice cu UE, atât în materie civilă, cât și în materie penală, și încurajează, de asemenea, buna guvernare, care se referă la structura, funcționarea și performanțele autorităților/instituțiilor publice la toate nivelurile.
- 46.** Proiectele din subdomeniul sistemului judiciar și al bunei guvernări au beneficiat de o contribuție totală a UE de 24,8 milioane de euro (15,0 % din ajutorul total) în cadrul programelor pentru perioada 2000-2005. Acest subdomeniu privea doar Moldova și Ucraina. Curtea a examinat 10 contracte legate de acest subdomeniu²⁸, corespunzând unei contribuții totale a UE de 14,2 milioane de euro.
- 47.** Rezultatele obținute au fost mixte (a se vedea *anexa III*). Unele proiecte au avut rezultate generale satisfăcătoare, ducând, de exemplu la îmbunătățiri în ceea ce privește aplicarea dreptului civil și comercial în Moldova (proiect la care UE a contribuit cu 2,2 milioane de euro) sau la o mai bună cooperare internațională în materie penală în Ucraina (proiect la care UE a contribuit cu 1,5 milioane de euro). În schimb, rezultatele obținute în cadrul proiectului „Reforma instanțelor de arbitraj și asistență pentru administrația tribunalelor” (la care UE a contribuit cu 2,5 milioane de euro) au fost mai puțin satisfăcătoare, în special în ceea ce privește furnizarea de echipamente IT. Nicio livrare nu fusese efectuată până la termenul stabilit inițial.

Lupta împotriva corupției

- 48.** Rezultatele obținute până în prezent în cadrul proiectelor privind lupta împotriva corupției sunt foarte modeste. Corupția reprezintă una dintre cele mai stringente probleme din Moldova și Ucraina, deoarece reprezintă un pericol la adresa întreg subdomeniului sistemului judiciar și al bunei guvernări. Ambele țări sunt profund afectate, iar impactul asupra societății este unul considerabil²⁹. Sistemele administrative și judiciare suferă de deficiențe grave (de exemplu, lipsa încrederii din partea publicului, slaba independență a judecătorilor, salariile insuficiente, nivelul ridicat al corupției percepute)³⁰.

²⁸ Inclusiv un contract care, în cele din urmă, nu a mai fost semnat; a se vedea punctul 52 litera (c).

²⁹ Moldova ocupă poziția 111, iar Ucraina, poziția 118 în indexul privind percepția corupției pentru 2007 întocmit de organizația *Transparency International*.

³⁰ A se vedea, de exemplu, evaluarea guvernării Ucrainei, realizată în februarie 2007 de SIGMA (Asistență pentru îmbunătățirea guvernării și a gestionării – *Support for Improvement in Governance and Management*), o inițiativă comună a OCDE și a Uniunii Europene.

49. În 1999 și 2002, guvernul moldovean adoptase deja programe naționale ambițioase privind combaterea criminalității și a corupției. Cu toate acestea, succesul a fost foarte limitat, din cauza resurselor insuficiente și a lipsei unui mecanism de control eficient. În decembrie 2004, Parlamentul a adoptat o nouă strategie anticorupție, însoțită de un nou plan de acțiune pentru punerea în aplicare a acesteia. Acesta a fost momentul în care Comisia a intervenit cu primul său proiect privind lupta împotriva corupției în Moldova.

³¹ Proiectul are două componente: una referitoare la lupta împotriva corupției și cealaltă referitoare la lupta împotriva spălării banilor/ finanțării terorismului.

50. Contribuția UE a constat într-o activitate pilot de anvergură relativ redusă (250 000 de euro³¹). Deoarece rezultatele intermediare au fost satisfăcătoare, Comisia a decis finanțarea unui proiect care să vină în continuarea acestei activități, timp de trei ani, până în 2009 (la care UE a avut o contribuție cu trei milioane de euro). Noul proiect nu a înaintat în ritmul prevăzut, iar rezultatele obținute la încheierea primului an erau foarte limitate. Nu s-au obținut progrese în ceea ce privește aspectele principale vizate³² sau furnizarea de echipamente. Proiectul s-a dinamizat abia după luna martie 2007.

³² Revizuirea structurii de monitorizare pentru strategie și pentru planul de acțiune, reducerea conflictului de competențe dintre principalele organisme care răspund de anchete și de urmărirea penală, întocmirea unor analize ale riscurilor în cadrul sistemului judiciar, al poliției, al inspectoratelor fiscale, al structurilor vamale, precum și al instituțiilor de sănătate și din domeniul educației.

51. Statele Unite au semnat un acord în valoare de 25 de milioane de dolari pentru sprijinirea inițiativelor de luptă împotriva corupției în Moldova³³. Banca Mondială preconizează, de asemenea, sprijinirea măsurilor anticorupție. Coordonarea eforturilor UE cu asistența acordată de alți donatori internaționali reprezintă, la momentul actual, o provocare majoră. Există deja structuri de monitorizare paralele, ceea ce subminează conceptul de strategie națională unică anticorupție.

³³ *Millennium Challenge Corporation* (MCC) – acord în cadrul programului destinat țărilor care nu îndeplinesc încă toate condițiile de eligibilitate (*Threshold Program*).

³⁴ A se vedea al doilea raport privind progresele realizate, din 26 iunie 2007.

52. Numeroși donatori s-au implicat activ în domeniul combaterii corupției în Ucraina. Primul proiect important finanțat de UE în acest domeniu (la care UE a avut o contribuție de 1,5 milioane de euro) a debutat în 2006. La un an de la debutul acestui proiect european, care fusese conceput pentru o durată de trei ani, numărul activităților realizate era cu mult mai scăzut decât cel prevăzut inițial:

- (a) autoritățile ucrainene au elaborat un proiect de plan de acțiune anticorupție, fără a recurge la asistența specifică în materie de elaborare oferită de proiect³⁴. Ministerul Justiției nu a cerut o evaluare de către experți a acestui proiect de plan decât într-o etapă târzie, în iunie 2007. Experții au criticat „lipsa transparenței în cadrul procesului de redactare” și au conchis că proiectul planului de acțiune era „departe de a fi satisfăcător”;

- (b) nu s-a desfășurat nicio activitate în ceea ce privește instituirea unui mecanism de monitorizare pentru punerea în aplicare ulterioară a planului de acțiune. Nu s-a stabilit în mod clar ce instituție va avea rolul principal în lupta anticorupție. Problema privind monitorizarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale nu a fost abordată. De asemenea, în ciuda unor activități pregătitoare vaste (definirea unei metodologii, reuniuni ale experților) în vederea unui sondaj de opinie publică pe tema corupției, acesta nu a fost realizat;
- (c) deși a stabilit în mod clar necesitatea promovării implicării publicului în eforturile de luptă împotriva corupției, Comisia a abandonat planul de dezvoltare a unui program de subvenționare cu acest scop deschis organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri) și altor organizații ale societății civile. Soluția alternativă, care presupunea crearea unui centru de promovare a eforturilor anticorupție și de consiliere juridică, nu a fost pusă în practică din cauza unor probleme procedurale.

CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE ALE INSUFICIENȚEI REZULTATELOR?

- 53.** Cu toate că un număr mare de proiecte au obținut rezultate satisfăcătoare, această secțiune prezintă motivele care au stat la baza rezultatelor insuficiente ale altor proiecte.

CARACTERUL LIMITAT AL REZULTATELOR ESTE CAUZAT, ÎN GENERAL, DE O COMBINAȚIE DE FACTORI, CARE IMPLICĂ TOATE PĂRȚILE PRINCIPALE INTERESATE

- 54.** Auditul a arătat că realizarea parțială a obiectivelor este cauzată, în general, de o combinație de factori, care implică toate părțile principale interesate (Comisia, autoritățile naționale, instituțiile internaționale). De exemplu, proiectul anticorupție pentru Ucraina a fost afectat de următoarele insuficiențe (a se vedea punctul 52):
- (a) slaba evaluare a necesităților efectuată de Comisie într-un context dificil și coordonarea insuficientă cu alți donatori: părți importante ale proiectului, în special asistența pentru elaborarea legislației, nu mai erau cu adevărat dorite de Ministerul Justiției. Alte organizații, mai ales americane, au oferit de asemenea asistență legislativă în domeniul luptei împotriva corupției;
 - (b) lipsa angajamentului și a cofinanțării din partea autorităților naționale: Ministerul Justiției nu a furnizat un local adecvat echipei de proiect, încălcând astfel nu doar condițiile contractuale, ci și angajamentul pe care îl exprimase într-o declarație de susținere separată;
 - (c) gestionarea insuficientă de către contractant, care a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește constituirea și menținerea echipei de proiect;
 - (d) factorii externi: situația politică dificilă ce a urmat decretului prezidențial din 2 aprilie 2007 privind organizarea de alegeri anticipate și frecventele schimbări ale conducerii Ministerului Justiției au condus la suspendarea tuturor activităților legislative referitoare la proiectele de lege vizând lupta împotriva corupției.

DEFICIENȚE ÎN CADRUL GESTIONĂRII PROIECTELOR DE CĂTRE COMISIE

- 55.** Au existat doi factori care au accentuat dificultățile legate de gestionarea proiectelor de către Comisie și care au crescut riscul de eșec al acestui demers:
- (a) majoritatea proiectelor se aflau în responsabilitatea delegației de la Kiev. Această delegație a fost responsabilă de gestionarea proiectelor nu doar în Ucraina, ci și în Belarus și în Moldova. Personalul care lucrează în domeniul libertății, securității și justiției este foarte competent, însă delegația de la Kiev a avut prea puțini manageri de proiect pentru a putea face față unui domeniu de politici în expansiune rapidă și numărului crescând de proiecte corespunzătoare acestuia. Cu toate că în octombrie 2005 a fost inaugurată o nouă delegație în Moldova, aceasta nu a devenit operațională în ceea ce privește gestionarea proiectelor decât în vara anului 2007;
 - (b) coexistența diferitelor surse de finanțare pentru sprijinirea domeniului libertății, securității și justiției (a se vedea punctele 3 și 4). Instrumentul Tacis s-a dovedit insuficient pentru a răspunde cererii crescânde de finanțare pentru proiecte. Pentru una și aceeași intervenție au fost utilizate uneori instrumente, proceduri și chiar servicii diferite ale Comisiei, ceea ce a condus la gestionarea ineficientă a contractelor (a se vedea caseta 7).

CASETA 7

EXEMPLU DE GESTIUNE INEFICIENTĂ A CONTRACTELOR

Asistența pentru faza III a cooperării transfrontaliere între „noile state independente occidentale“ și UE (procesul Söderköping) a fost divizată în mod artificial în două contracte care se desfășurau în paralel și care au fost încheiate cu același contractant. Un contract este finanțat de programul Tacis și gestionat de delegația de la Kiev, iar celălalt este finanțat de programul AENEAS și gestionat de serviciile centrale ale Comisiei de la Bruxelles (EuropeAid). DG JLS, gestionarul anterior, nu mai este implicată.

Coexistența, pentru aceeași acțiune, a două baze juridice cu reguli diferite nu este coerentă. De exemplu, contractul încheiat în cadrul programului AENEAS a stabilit procentul maxim de cofinanțare la 80 %, în vreme ce contractul din cadrul programului Tacis permite cofinanțarea a 90 % din cheltuielile totale eligibile. În plus, contractul pentru programul TACIS face obiectul unei monitorizări externe, ceea ce nu este cazul contractului pentru AENEAS. Astfel, serviciile externe de monitorizare, care au indicat un anumit număr de deficiențe ce afectează logica de intervenție (cum ar fi lipsa unor indicatori măsurabili), nu pot oferi o imagine completă asupra acțiunii.

De asemenea, divizarea artificială în două proiecte nu este eficientă. Sarcina administrativă se dublează pentru fiecare etapă a punerii în aplicare, atât pentru Comisie, cât și pentru contractant (existența unor proceduri paralele pentru selectarea proiectelor, încheierea contractelor, verificarea cheltuielilor, cererile de plată, plăți și întocmirea rapoartelor). Existența unui efort de coordonare în vederea evitării dublei finanțări este extrem de importantă.

- 56.** Aceste două probleme de ordin structural au condus la deficiențe în cadrul procedurilor de planificare și de punere în aplicare ale Comisiei. Nevoile nu au fost întotdeauna evaluate în mod suficient de detaliat [a se vedea exemplul de la punctul 52 litera (a)] sau au existat decizii de finanțare care au fost luate fără o analiză aprofundată a respectării condițiilor prealabile de bază. De exemplu, în cazul a două centre de cazare pentru solicitanții de azil, anumite probleme legate de atribuirea sau de proprietatea terenurilor nu au fost clarificate (a se vedea caseta 6 și punctul 27). Supravegherea efectuată de către Comisie în ceea ce privește cerințele de raportare din cadrul proiectelor nu a fost suficient de strictă (a se vedea punctul 60). O preocupare majoră o constituie lipsa schimbului de informații cu alte organizații donatoare privind proiectele avute în vedere pentru a evita dublarea inutilă la nivelul programării și, ulterior, la nivelul punerii în aplicare. În ceea ce privește prelungirea proiectelor, nu s-a efectuat întotdeauna o analiză convingătoare a necesității extinderii termenului și, într-un caz, a acordării de fonduri suplimentare.

DEFICIENȚE ÎN CADRUL GESTIONĂRII PROIECTELOR DE CĂTRE ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE

- 57.** Pentru majoritatea contractelor, Comisia a optat pentru alocarea subvențiilor direct către organizații internaționale, datorită competențelor acestora în domeniul libertății, securității și justiției, precum și datorită prezenței lor în țările respective. Prin urmare, organizațiile internaționale sunt responsabile de punerea în aplicare curentă a proiectelor (așa-numita gestionare în comun, a se vedea punctul 6), deși Comisia păstrează responsabilitatea globală pentru buna gestionare. Cu toate că, per ansamblu, performanța organizațiilor internaționale a fost satisfăcătoare, legat de această formă de gestionare au fost observate următoarele deficiențe:
- (a) după semnarea contractului, instituțiile internaționale se confruntă adesea cu probleme legate de crearea unei echipe de proiect funcționale, ceea ce întârzie demararea proiectului cu câteva luni;
 - (b) în alte cazuri, întârzierile au fost cauzate de durata extinsă a proceselor de achiziții publice. Contractele încheiate cu organizațiile internaționale prevăd, în general, că achizițiile publice ale oricărui bunuri, lucrări sau servicii se efectuează de către organizația respectivă în conformitate cu propriile sale norme și proceduri. Într-un caz, contractul prevedea că procedurile aplicate de organizația internațională trebuie să fie cel puțin la fel de stricte ca normele UE. Această clauză a condus la proceduri de clarificare de lungă durată, creând astfel piedici în ceea ce privește eficiența procesului de achiziții publice;

- (c) în cazul unei organizații internaționale care se ocupa de mai multe contracte, procedurile administrative îndelungate au condus la întârzierea plăților pentru furnizorii locali;
- (d) posibilitatea efectuării unor controale detaliate ale cheltuielilor în cadrul proiectelor puse în aplicare de către o organizație internațională nu este definită într-un mod suficient de clar. Într-un caz, clauza de verificare din acordul-cadru financiar și administrativ încheiat cu Organizația Națiunilor Unite a fost interpretată în mod diferit de Comisie și de partenerii acesteia, fapt care a creat obstacole în ceea ce privește controalele și finalizarea la timp a contractului;
- (e) vizibilitatea UE nu a fost asigurată pentru anumite proiecte gestionate de organizații internaționale în Moldova. Beneficiarii nu erau întotdeauna conștienți de faptul că proiectele primiseră finanțare din partea UE. De aceea, proiectele erau percepute ca fiind doar ale organizațiilor internaționale responsabile de gestionarea lor. Aceasta se datorează implicării lor directe în punerea în aplicare, precum și faptului că paginile web ale proiectelor se găseau, în general, doar la adresele lor de internet.

ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ SAU NU LA NIVELUL COMISIEI UN PROCES DE ÎNVĂȚARE CARE SĂ PERMITĂ LUAREA ÎN CONSIDERARE A ȚPERIENȚEI DEJA DOBÂNDITE, ÎN VEDEREA UTILIZĂRII PENTRU ASISTENȚA VIITOARE ÎN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTIȚIEI?

- 58.** Procesul de învățare al Comisiei prezintă o importanță deosebită în domeniul libertății, securității și justiției, în măsura în care o schimbare durabilă nu poate fi obținută decât prin intermediul unei abordări graduale pe termen lung. Noile proiecte trebuie să se bazeze pe realizările și experiența dobândite în cadrul proiectelor anterioare, iar repetarea aceluiași erori trebuie evitată. Mai multe exemple au arătat că au fost într-adevăr desprinse învățăminte: de exemplu, în cadrul noului proiect „Consolidarea independenței, transparenței și eficienței sistemului judiciar din Republica Moldova” (la care UE a contribuit cu trei milioane de euro), Comisia s-a axat pe un număr mai restrâns de obiective de proiect interdependente, evitând astfel dispersarea constatată în cadrul proiectului precedent.

- 59.** În conformitate cu abordarea graduală care se impunea, Comisia a apelat la finanțarea succesivă a proiectelor: de exemplu, trei proiecte consecutive în domeniul controlului drogurilor. Fișele de proiect elaborate de Comisie în cadrul noilor programe cuprind, în general, secțiuni denumite „Învățămintele desprinse”, unde sunt incluse informații din rapoartele privind progresele realizate, din evaluări și din monitorizări.

³⁵ În general, proiectele cu o valoare inferioară pragului de 1 milion de euro nu au făcut nici ele obiectul monitorizării externe.

NU AU FOST EXPLOATATE TOATE POSIBILITĂȚILE DE COLECTARE A INFORMAȚIILOR

- 60.** Cu toate acestea, în anumite cazuri, secțiunile de „învățăminte desprinse” erau deficitare. Comisia nu a exploatat suficient posibilitățile de colectare a informațiilor pentru procesul de învățare din cauză că rapoartele privind progresele erau întocmite cu întârziere sau erau de calitate slabă sau pentru că evaluările prevăzute nu fuseseră efectuate. Aceste deficiențe indică lipsa unei supravegheri a Comisiei referitor la respectarea, de către contractanți, a prevederilor contractuale în cauză.
- 61.** Încheierea de către Comisie a unui contract cu consultanți externi în vederea monitorizării proiectelor, inclusiv prin vizite la fața locului și întrevederi cu diferitele părți interesate, reprezintă un fapt pozitiv. În general, serviciile externe de monitorizare au avut rezultate bune și, în multe cazuri, în urma observațiilor formulate de acestea au fost luate măsuri corective privind gestionarea de zi cu zi. Totuși, Curtea constată două deficiențe:
- (a) anumite proiecte nu au făcut obiectul monitorizării externe, în special proiectele care cuprindeau contracte de achiziții de lucrări sau de bunuri și proiectele care nu făceau parte din programul Tacis și care erau gestionate de la Bruxelles³⁵. Gestionarea de la distanță reprezintă deja un obstacol în calea urmăririi îndeaproape a proiectelor. Absența monitorizării nu a făcut decât să agraveze problema. Lipsa de informații actualizate care a rezultat de aici a făcut ca, într-un caz, Comisia să accepte retroactiv o modificare substanțială a bugetului, precum și o prelungire a contractului la o lună după expirarea acordului de subvenționare inițial;
 - (b) pentru unele dintre proiectele auditate, scorul global obținut în urma monitorizării a fost prea favorabil.

EXPERIENȚA DOBÂNDITĂ NU A FOST REFLECTATĂ ÎNTOTDEAUNA ÎN NOILE PROIECTE

- 62.** În anumite cazuri, experiența dobândită în proiectele anterioare a fost insuficient reflectată în noile proiecte. Aceasta s-a petrecut în special atunci când gestionarea proiectului a trecut de la un serviciu al Comisiei la altul. Ca urmare, noile proiecte s-au confruntat uneori cu aceleași probleme ca și proiectele din cadrul programelor anterioare, erorile au fost repetate sau nu a existat nicio continuitate între fazele proiectului (a se vedea caseta 8):

CASETA 8

EXPERIENȚELE ANTERIOARE NU AU FOST UTILIZATE SUFICIENT ÎN NOILE PROIECTE

- (a) În ceea ce privește proiectul „Instituirea unui sistem de gestionare a migrației în Zakarpattia” (Ucraina), experiența specifică dobândită în cadrul primului proiect nu a constituit un factor decisiv în procesul de evaluare, de către Comisie, a propunerii pentru al doilea proiect. Deși propunerea explica pe scurt modul în care această acțiune urma să se bazeze pe rezultatele acțiunii anterioare, Comisia a evaluat-o ca și cum ar fi fost vorba despre o acțiune nouă. Comisia nu a căutat să determine dacă documentele de planificare luau în considerare riscurile apărute în cadrul proiectului precedent. De exemplu, rolul, comportamentul, precum și problemele bugetare ale serviciului poliției de frontieră în ceea ce privește administrarea centrelor nu au fost luate în considerare. Chestiunea legată de modul în care proiectul putea permite consolidarea mai eficace a capacităților ar fi trebuit examinată mai în detaliu;
- (b) Proiectul „Consolidarea capacităților privind gestionarea migrației – CBMM II” (Ucraina) a fost elaborat fără să se ia suficient în considerare experiența dobândită în cadrul proiectului anterior. Deși în cadrul primului proiect au apărut probleme importante legate de punerea în aplicare, Comisia a semnat un acord de subvenționare pentru proiectul succesiv într-un stadiu timpuriu. Nu era logică reproducerea mai mult sau mai puțin exactă a unui proiect care se confrunta cu probleme grave legate de punerea în aplicare, în special când termenul de finalizare era unul strâns;
- (c) Proiectul privind punctul de trecere a frontierei Kozlovichi II (a se vedea caseta 3) a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește obținerea de oferte care să se încadreze în bugetul stabilit în cadrul procedurii de ofertare și în ceea ce privește obținerea scutirii de la plata taxei pe valoarea adăugată. Aceste două probleme fuseseră subliniate în cadrul unui raport special al Curții de Conturi³⁶ privind programul de cooperare transfrontalieră Tacis, publicat în noiembrie 2001.

³⁶ *Special Report No 11/2001 concerning the TACIS cross-border cooperation programme together with the Commission's replies* („Raportul special nr. 11/2001 privind programul de cooperare transfrontalieră TACIS, însoțit de răspunsurile Comisiei) (JO C 329, 23.11.2001).

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

ÎN CE MĂSURĂ AJUTORUL ACORDAT DE UE PROIECTELOR DIN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTITIEI DIN BELARUS, MOLDOVA ȘI UCRAINA A FOST ÎNCUNUNAT DE SUCCES?

- 63.** Majoritatea proiectelor examinate pentru Belarus³⁷, Moldova și Ucraina au obținut rezultate satisfăcătoare (a se vedea *anexa III*). Totuși, sfera lor a fost limitată în comparație cu amploarea problemelor pe care trebuiau să le abordeze, iar rezultatele au fost variate, chiar și de la o componentă la alta a unui și aceluiași proiect. În general, progresele au fost mai lente decât prevăzuse Comisia, marea majoritate a proiectelor fiind prelungite cu mai multe luni, unele chiar și cu peste un an.
- 64.** Cele mai bune performanțe au fost obținute în domeniul „gestionarea frontierelor”. Ajutorul acordat de UE a consolidat în mod semnificativ capacitățile Belarusului, Moldovei și Ucrainei de gestionare a frontierelor. Cu toate acestea, obiectivul pe termen lung, și anume un sistem modern de gestionare a frontierelor, apropiat de bunele practici europene, este încă departe de a fi atins. Problema principală o reprezintă transformarea succesului inițial în îmbunătățiri operaționale durabile (a se vedea punctele 11-19).
- 65.** Proiectul european reprezentativ pentru domeniul asistenței la frontiere, EUBAM, a obținut rezultate satisfăcătoare. Cu toate acestea, soluționarea pașnică a conflictului transnistrean este o sarcină pe termen lung, care necesită măsuri din sfera politicilor, dincolo de o ameliorare a controalelor la frontieră, a controalelor vamale și a supravegherii frontierelor (a se vedea caseta 1).
- 66.** Performanțele au fost nesatisfăcătoare în domeniul „migrație și azil”, în special în ceea ce privește infrastructura. Progresul înregistrat în Ucraina în ceea ce privește oferirea unei cazări corespunzătoare, în conformitate cu standardele umanitare internaționale, pentru migrații ilegali și solicitanții de azil, a fost deosebit de lent. Repartizarea responsabilităților la nivel național rămâne neclară, iar fondurile alocate de guvern pentru infrastructură și pentru cheltuielile de funcționare sunt insuficiente (a se vedea punctele 20-27).
- 67.** Rezultate mixte au fost obținute și în cadrul domeniului „lupta împotriva criminalității organizate”. În ciuda mai multor succese, rezultatele proiectelor au fost insuficiente în ceea ce privește asigurarea unei urmări penale eficace și a unei cooperări mai bune între autoritățile vamale, poliția de frontieră, poliție și serviciile secrete în vederea efectuării unor anchete penale eficace (a se vedea punctele 28-44).

³⁷ Din cauza lipsei de respect pentru democrație și pentru drepturile omului, asistența pentru Belarus s-a limitat la proiecte de cooperare umanitară, transfrontalieră și regională (a se vedea punctul 7).

- 68.** În domeniul „sistemul judiciar și buna guvernare” rezultatele sunt, de asemenea, mixte. În ciuda reformelor democratice și a îmbunătățirilor aduse prin intermediul ajutorului UE, Moldova și Ucraina sunt în continuare puternic afectate de corupție (a se vedea notele de subsol 31 și 32). Curtea estimează că este necesară o schimbare radicală și durabilă a voinței politice, a mentalităților, a comportamentelor și a atitudinilor pentru a bține o reducere semnificativă a acestui nivel ridicat de corupție (a se vedea punctele 45-52).

RECOMANDARE

Comisia ar trebui:

- (a) în vederea obținerii unor îmbunătățiri operaționale durabile în domeniul gestionării frontierelor, să solicite consultanță Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe (FRONTEX) și, în ceea ce privește continuarea ajutorului pentru echipamentele utilizate la frontiere, să se asigure de complementaritatea cu echipamentele furnizate de alți donatori;
- (b) înaintea deblocării de fonduri suplimentare pentru centrele pentru migrații ilegale și solicitanții de azil, să se asigure că guvernul beneficiar se angajează să plătească cel puțin costurile de funcționare, garantând astfel sustenabilitatea acțiunii;
- (c) în lupta împotriva criminalității organizate, să axeze activitățile proiectelor în special pe problema eficacității urmăririlor penale (inclusiv un sistem modern de sechestrare și confiscare a bunurilor) și să promoveze un schimb de informații mai sistematic între organismele de aplicare a legii;
- (d) să continue să exploreze posibilitățile de promovare a unei mai mari implicări a publicului în politica anticorupție, prin sprijinirea organizațiilor societății civile și a centrelor de consiliere.

CARE SUNT PRINCIPALELE MOTIVE ALE INSUFICIENȚEI REZULTATELOR?

- 69.** Deși Comisia este cea care deține responsabilitatea finală în ceea ce privește proiectele, auditul a arătat că, în cazurile în care au fost constatate realizări limitate, acestea pot fi în general atribuite acțiunilor sau omisiunilor tuturor părților principale implicate: Comisia, autoritățile naționale din statele beneficiare și contractanții (care, în acest domeniu, au fost cel mai adesea organizații internaționale). Rezultatele proiectelor au fost afectate și de factori externi, cum ar fi instabilitatea politică (a se vedea punctul 54).

- 70.** Comisia nu a alocat delegației de la Kiev suficient personal pentru ca aceasta să poată face față, în cele trei țări, unui domeniu de politici care se afla în expansiune rapidă și care implica un volum foarte mare de muncă. În plus, a fost nevoie de aproape doi ani pentru demararea gestionării operaționale a proiectelor în cadrul delegației din Moldova (deschisă în 2005). Coexistența mai multor instrumente de finanțare ale UE pentru unul și același scop, precum și lipsa de coerență dintre acestea, au constituit un obstacol pentru calitatea abordării. Mai mult, Comisia nu a luat măsuri riguroase pentru acele cazuri în care s-a constatat o reducere a calității ajutorului UE din cauza deficiențelor din cadrul gestionării proiectelor de către contractanții de subvenții (a se vedea punctele 55-57).
- 71.** Guvernele beneficiare și Comisia nu au coordonat suficient activitățile UE cu ajutorul considerabil acordat de alți donatori. Lipsa coordonării fluxului de fonduri provenite din surse diferite a condus la dublarea inutilă a eforturilor, la abordări incoerente și la o stimulare scăzută în sensul păstrării unor costuri reduse [a se vedea punctele 36 și 51 și punctul 54 litera (a)].
- 72.** În țările beneficiare, s-a constatat o lipsă de angajare la nivel de proiect, în special în subdomeniile migrație/azil și sistemul judiciar/buna guvernare. Comisia a subestimat, de asemenea, măsura în care factorii externi, cum ar fi fragilitatea politică, discontinuitatea structurilor guvernamentale și, posibil, lipsa perspectivei de aderare la UE, puteau împiedica realizarea obiectivelor proiectelor. Acești factori se situau în afara sferei de responsabilitate directă a Comisiei, însă ei nu au fost analizați în mod corespunzător și realist în cadrul evaluării riscurilor efectuată de aceasta [a se vedea punctul 54 literele (b) și (d)].

RECOMANDARE

Comisia ar trebui:

- (a) să își consolideze personalul care lucrează în domeniul libertății, securității și justiției la delegațiile din Moldova și Ucraina și să dispună de competențe suficiente pentru a gestiona elementele legate de achiziții publice și de lucrări;
- (b) să depună eforturi pentru a utiliza noul instrument PEV ca instrument unic și flexibil de susținere a acestui sector;
- (c) să exercite un control mai riguros în ceea ce privește aplicarea, de către instituțiile internaționale ce au rol de contractanți, a procedurilor de gestionare a proiectelor, precum mobilizarea personalului, achizițiile publice, plățile, întocmirea rapoartelor, controlul cheltuielilor și cerințele referitoare la vizibilitatea UE;
- (d) să ia măsurile adecvate pentru a încuraja și a sprijini țările beneficiare să instituie și să exercite o coordonare eficientă a donatorilor;
- (e) să sprijine proiectele pentru care interesul țărilor beneficiare este manifestat în mod clar, fiind dovedit, printre altele, de finanțarea națională și, în același timp, să stabilească obiective mai realiste și să prevadă perioade mai lungi de punere în aplicare pentru diferitele proiecte.

ÎN CE MĂSURĂ EXISTĂ SAU NU LA NIVELUL COMISIEI UN PROCES DE ÎNVĂȚARE CARE SĂ PERMITĂ LUAREA ÎN CONSIDERARE A EXPERIENȚEI DEJA DOBÂNDITE, ÎN VEDEREA UTILIZĂRII PENTRU ASISTENȚA VIITOARE DIN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTIȚIEI?

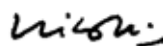
- 73.** Comisia nu a exploatat suficient posibilitățile de a desprinde învățăminte din proiectele desfășurate, iar experiența dobândită nu a fost întotdeauna reflectată în cadrul proiectelor nou demarate, ceea ce a condus, în anumite cazuri, la repetarea vechilor erori (a se vedea punctele 60-62).

RECOMANDARE

În cadrul elaborării noilor proiecte, Comisia ar trebui să ia în considerare într-un mod mai sistematic experiențele rezultate în urma proiectelor anterioare. Secțiunile de „învățăminte desprinse” ar trebui să fie mai detaliate în cadrul documentelor pregătitoare. Aceste secțiuni ar trebui, de asemenea, să devină o componentă standard a cererilor de subvenții prezentate de organizațiile internaționale.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 19 noiembrie 2008.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Președinte



Sursa: Comisia Europeană.

JAI – SINTEZA PROIECTELOR (ANGAJATE ÎN CADRUL PROGRAMELOR AFERENTE PERIOADEI 2000 - 2005)

	Belarus		Moldova		Ucraina		Multinaționale		Total			
	Numărul de proiecte	Milioane de euro	Numărul de proiecte	Milioane de euro	Numărul de proiecte	Milioane de euro	Numărul de proiecte	Milioane de euro	Numărul de proiecte	%	Milioane de euro	%
Gestionarea frontierelor (inclusiv vămile)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	50,6	104 687 020	63,2
Migrația și azilul	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	19,1	16 836 518	10,2
Lupta împotriva criminalității organizate (terrorism, droguri, spălarea banilor, traficul de ființe umane)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	12,3	19 197 420	11,6
Sistemul judiciar și buna guvernare (inclusiv lupta împotriva corupției)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	16,9	24 802 433	14,9
Altele					1	172 000			1	1,1	172 000	0,1
TOTAL	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	100,0	165 695 391	100,0

Sursa: Comisia Europeană.

SINTEZA CONTRACTELOR EXAMINATE ÎN CADRUL AUDITULUI

N	Titlul contractului	Contribuția UE	Țara	Stadiul (iulie 2007) ¹	Contractantul / Sursa de finanțare	Aviz global privind rezultatele ²
GESTIONAREA FRONTIERELOR						
1	Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina EUBAM I	4 000 000,00	UA, MD	finalizat la 21.5.2006	PNUD / Mecanismul de reacție rapidă	Satisfăcătoare
2	Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina EUBAM II	4 000 000,00	UA, MD	finalizat la 31.10.2006	PNUD / PRA 2004 (plan regional de acțiune)	
3	Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina EUBAM III	2 200 000,00	UA, MD	finalizat la 31.1.2007	PNUD / PRA 2003	
4	Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina EUBAM IV	8 885 000,00	UA, MD	în derulare de la 1.2.2007	PNUD / PRA 2006	
5	Consolidarea gestionării frontierelor în Republica Belarus – BOMBEL I	4 500 000,00	BL	finalizat la 31.12.2006	PNUD / PRA 2001	Satisfăcătoare
6	Consolidarea gestionării frontierelor în Republica Belarus – BOMBEL II	8 800 000,00	BL	în derulare de la 1.9.2006	PNUD / PRA 2003	
7	Punctul de trecere a frontierei Kozlovichi II – lucrări	14 000 000,00	BL	în derulare de la 30.12.2004	Contract de servicii / CBC (cooperare transfrontalieră) 2000; CBC 2002	Nesatisfăcătoare
8	Îmbunătățirea gestionării frontierelor, Ucraina – lot 1,2	2 223 738,00	UA	finalizat la 17.7.2005	Contracte de achiziții de bunuri / TACIS PNA (plan național de acțiune) 2001	Satisfăcătoare
9	Îmbunătățirea gestionării frontierelor, Ucraina – lot 5	1 770 555,00	UA	finalizat la 17.7.2005		
10	Reforma și modernizarea vămilor din Ucraina	1 372 500,00	UA	finalizat la 15.1.2005	Contract de servicii / PNA 2001 (Programe pentru proiecte de mică anvergură)	Satisfăcătoare , însă cu insuficiențe în ceea ce privește componenta „noul sistem de tranzit informatizat”
MIGRAȚIA ȘI AZILUL						
11	Instituirea unui sistem de gestionare a migrației în Zakarpattia	1 278 186,41	UA	finalizat la 31.12.2006	Acord de subvenționare /Linia bugetară B7-667	Nesatisfăcătoare în ceea ce privește consolidarea capacităților (acțiune de ajutor umanitar)
12	Consolidarea capacităților în domeniul protecției și tratamentului refugiaților și al solicitanților de azil în Zakarpattia	699 942,43	UA	în derulare de la 1.1.2007	Acord de subvenționare /AENEAS	
13	Consolidarea capacităților privind gestionarea migrației – CBMM I	3 781 505,00	UA	în derulare de la 1.3.2005	Organizația Internațională pentru Migrație / TACIS PNA 2003	Nesatisfăcătoare la nivelul activității principale (centre de cazare pentru migrații); ca urmare a vizitelor de audit, au fost inițiate măsuri corective
14	Consolidarea capacităților privind gestionarea migrației (faza II) – CBMM II	2 767 000,00	UA	în derulare de la 22.7.2006		
15	Consolidarea sistemelor de azil în Ucraina și Moldova	1 635 000,00	UA, MD	finalizat la 31.12.2006	ICNUR / TACIS PRA 2002	Nesatisfăcătoare la nivelul activității principale (centre de cazare temporară) pentru Ucraina și Belarus; Satisfăcătoare pentru Moldova
16	Consolidarea sistemului național de azil în Republica Belarus	365 000,00	BL	finalizat la 31.12.2006		
17	Procesul de cooperare transfrontalieră (Procesul Söderköping) – Secretariat	147 479,00	BL, UA, MD	finalizat la 3.5.2004	ICNUR / ATA	Satisfăcătoare , însă au fost constatate întârzieri. Trebuie elaborată o strategie de ieșire.
18	Procesul de cooperare transfrontalieră (Procesul Söderköping) – Söderköping I	762 488,00	BL, UA, MD	finalizat la 28.2.2006	Biroul național pentru migrație al Suediei / Linia bugetară B7-667	
19	Procesul de cooperare transfrontalieră (Procesul Söderköping) – Söderköping II a	1 307 898,00	BL, UA, MD	în derulare de la 1.3.2006	ICNUR (subcontractanți: OIM și Biroul național pentru migrație al Suediei) / AENEAS	
20	Procesul de cooperare transfrontalieră (Procesul Söderköping) – Söderköping II b	1 026 000,00	BL, UA, MD	în derulare de la 1.3.2006	ICNUR (subcontractanți: OIM și Biroul național pentru migrație al Suediei) / PRA 2004	

¹ Ultima misiune la fața locului a avut loc în iulie 2007.

² Nesatisfăcătoare: indică faptul că părți semnificative ale obiectivelor specifice nu au fost realizate (contracte finalizate) sau că progresele realizate sunt mult sub așteptări (contracte în derulare).

N	Titlul contractului	Contribuția UE	Țara	Stadiul (iulie 2007) ¹	Contractantul / Sursa de finanțare	Aviz global privind rezultatele ²
LUPTA ÎMPOTRIVA CRIMINALITĂȚII ORGANIZATE						
21	Asistență multisectorială și consolidare instituțională în domeniul controlului drogurilor în Ucraina, Moldova și Belarus – BUMAD 1	2 000 000,00	BL, UA, MD	finalizat la 30.4.2005	PNUD/ PRA 2001	Satisfăcătoare în ceea ce privește instituirea unor noi structuri de luptă împotriva drogurilor; Nesatisfăcătoare în ceea ce privește legislația și serviciile de informații ale poliției
22	Asistență multisectorială și consolidare instituțională în domeniul controlului drogurilor în Ucraina, Moldova și Belarus – BUMAD 2	2 500 000,00	BL, UA, MD	finalizat la 21.1.2007	PNUD/ PRA 2002	
23	Asistență multisectorială și consolidare instituțională în domeniul controlului drogurilor în Ucraina, Moldova și Belarus – BUMAD 3	2 000 000,00	BL, UA, MD	în derulare de la 1.1.2007	PNUD/ PRA 2004	
24	Combaterea traficului de femei în Moldova	599 408,00	MD	finalizat la 23.6.2004	Organizația Internațională pentru Migrație / PRA 2000	Satisfăcătoare , însă există preocupări în ceea ce privește eficacitatea (suprapunerea cu alți donatori)
25	Lupta împotriva traficului de persoane în Republica Moldova	300 000,00	MD	finalizat la 18.12.2006	Organizația Internațională pentru Migrație / TACIS PRA 2002	
26	Centrul de reabilitare al OIM pentru victimele traficului de ființe umane la Chișinău, Moldova: recuperare, reabilitare și reintegrare cu ajutorul unei îngrijiri complete	308 000,00	MD	finalizat la 3.3.2006	Organizația Internațională pentru Migrație / TACIS PRA 2002	Satisfăcătoare , însă există preocupări în ceea ce privește economicitatea (chirie ridicată)
27	Combaterea traficului de ființe umane în Ucraina	1 892 000,00	UA	finalizat la 18.6.2006	Organizația Internațională pentru Migrație / TACIS PRA 2002	Satisfăcătoare în ceea ce privește protecția/ reintegrarea și sensibilizarea opiniei publice; Nesatisfăcătoare în ceea ce privește incriminarea și urmărirea în justiție
28	Proiect de luptă împotriva spălării banilor, a finanțării terorismului și a corupției în Moldova	3 000 000,00	MD	în derulare de la 2.8.2006	Consiliul Europei/ PNA 2005	Nesatisfăcătoare la început, însă au fost constatate îmbunătățiri în cadrul componentei de luptă anticorupție
29	Proiect de luptă împotriva spălării banilor în Ucraina – MOLI-UA-1	974 502,00	UA	finalizat la 1.7.2005	Consiliul Europei / PRA 1999	Satisfăcătoare
30	Proiect de continuare a luptei împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului în Ucraina – MOLI-UA-2	5 000 000,00	UA	în derulare de la 1.5.2006	Consiliul Europei / PNA 2005	

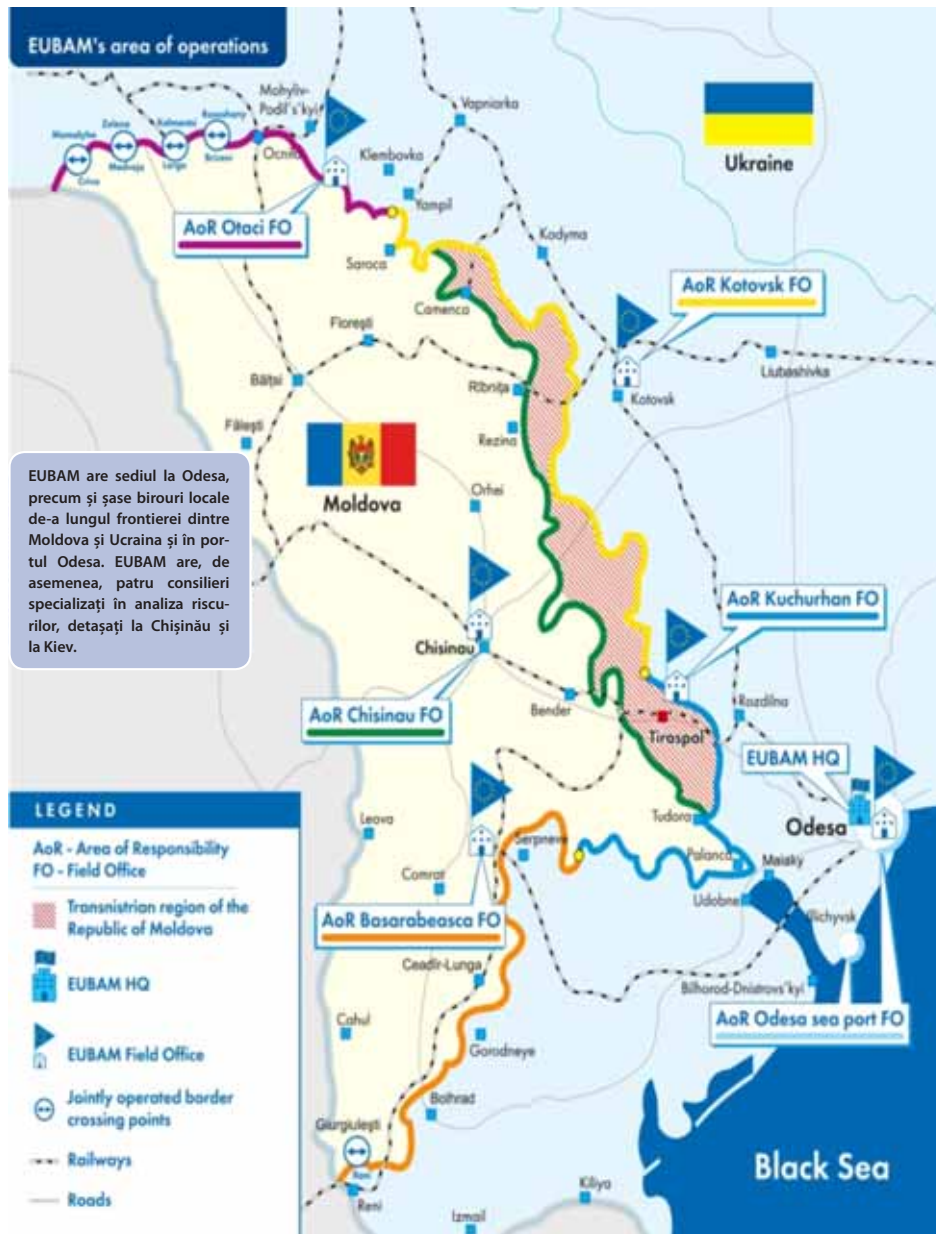
¹ Ultima misiune la fața locului a avut loc în iulie 2007.

² Nesatisfăcătoare: indică faptul că părți semnificative ale obiectivelor specifice nu au fost realizate (contracte finalizate) sau că progresele realizate sunt mult sub așteptări (contracte în derulare).

N	Titlul contractului	Contribuția UE	Țara	Stadiul (iulie 2007) ¹	Contractantul / Sursa de finanțare	Aviz global privind rezultatele ²
SISTEMUL JUDICIAR ȘI BUNA GUVERNARE						
31	Proiect privind dreptul civil și comercial NIS, Moldova	2 194 015,00	MD	finalizat la 29.7.2005	GTZ/ PNA 2001	Satisfăcătoare
32	Sprijin pentru strategia națională anticorupție a Moldovei (PACO Moldova)	250 000,00	MD	finalizat la 14.1.2006	Consiliul Europei/ PNA 2003	Satisfăcătoare (acțiune pilot)
33	Program comun pentru Moldova între Comisia Europeană și Consiliul Europei: asistență pentru continuarea reformelor democratice 2004 – 2006	800 000,00	MD	finalizat la 15.12.2006	Consiliul Europei/ PNA 2003	Satisfăcătoare , însă au fost constatate deficiențe în ceea ce privește conceperea
34	Consolidarea independenței, transparenței și eficienței sistemului judiciar din Republica Moldova	3 000 000,00	MD	în derulare de la 1.10.2006	Consiliul Europei/ PNA 2005	Satisfăcătoare , însă lipsesc învățămintele trase din experiența anterioară
35	Reforma instanțelor de arbitraj și asistență pentru administrația tribunalelor	2 476 000,00	UA	finalizat la 31.12.2005	PNUD/ PNA 2000	Nesatisfăcătoare
36	Cooperare internațională în materie penală în Ucraina (UPIC)	1 500 000,00	UA	în derulare de la 1.12.2005	Consiliul Europei/ PNA 2004	Satisfăcătoare
37	Ucraina – Procedura de selecție și numire în cadrul sistemului judiciar, formarea, răspunderea disciplinară, gestionarea cazurilor și metode alternative de soluționare a conflictelor	2 000 000,00	UA	în derulare de la 31.5.2006	Consiliul Europei/ PNA 2003	Nesatisfăcătoare la început; rezultate mai satisfăcătoare începând din 2007
38	Sprrijinirea bunei guvernări: proiect de combatere a corupției în Ucraina (UPAC)	1 500 000,00	UA	în derulare de la 9.6.2006	Consiliul Europei/ PNA 2004	Nesatisfăcătoare
39	Cooperare internațională în materie penală sprijinită de Interpol pentru aplicarea legilor în Ucraina	989 788,00	UA	în derulare de la 15.1.2007	INTERPOL/ PNA 2004	Nesatisfăcătoare la început; rezultate mai satisfăcătoare începând din 2007
40	Centrul de sprijinire a luptei anticorupție și de consiliere juridică din Ucraina (ALAC)	500 000,00	UA	Proiectul a fost elaborat, dar nu s-a semnat niciun contract	PNA 2004	Nesatisfăcătoare , activitatea a fost anulată
Contribuția totală a UE		99 306 004,84				

¹ Ultima misiune la fața locului a avut loc în iulie 2007.

² Nesatisfăcătoare: indică faptul că părți semnificative ale obiectivelor specifice nu au fost realizate (contracte finalizate) sau că progresele realizate sunt mult sub așteptări (contracte în derulare).



EUBAM are sediul la Odesa, precum și șase birouri locale de-a lungul frontierei dintre Moldova și Ucraina și în portul Odesa. EUBAM are, de asemenea, patru consilieri specializați în analiza riscurilor, detașați la Chișinău și la Kiev.

Sursa: Comisia Europeană.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

SINTEZĂ

I.

Asistența oferită de Comisie a trebuit să funcționeze în contexte politice și instituționale deosebite, caracterizate de o administrație în stil sovietic ce necesită o reformare sistemică.

În perioada 2007-2010, Comisia a limitat asistența acordată Belarusului la 5 milioane de euro pe an, din cauza manifestării din partea acestui stat a unei lipse de respect pentru democrație, drepturile omului și statul de drept. Concluzii succesive ale Consiliului afirmă că asistența UE pentru Belarus va sprijini nevoile populației și democratizarea, mai ales prin cooperarea umanitară, transfrontalieră și regională și prin proiecte care susțin, direct și indirect, democratizarea și forțele democratice.

III.

Comisia salută aprecierea pozitivă a Curții privind proiectele din domeniul gestionării frontierelor, care reprezintă aproximativ două treimi din valoarea financiară a proiectelor. În domeniul migrației și azilului, au apărut dificultăți privind componentele lucrări/furnizare din cadrul proiectelor, mai ales în Ucraina, în timp ce componentele de dezvoltare a capacității au înregistrat rezultate satisfăcătoare.

IV.

Instabilitatea politică din regiune a contribuit la întârzierea apariției progreselor. Totuși, câteva proiecte au înregistrat rezultate limitate.

În ceea ce privește coordonarea cu alți donatori, Delegația din Ucraina este, în unanimitate, considerată avangarda unui asemenea exercițiu. Măsura în care se realizează coordonarea depinde în mare măsură de dorința părților implicate să participe la un asemenea proces (unii donatori, mai ales din afara Uniunii Europene, sunt mai reticenți decât alții).

Comisia s-a angajat să dirijeze și să consolideze în mod sistematic eforturile de coordonare a donatorilor la nivelul țărilor și a găzduit o conferință regională de coordonare a donatorilor în ianuarie 2008, pentru a demara acest proces.

Luând în considerare posibilitatea de comparare a specificității de ordin tehnic a proiectelor, la stabilirea operațiunilor ulterioare s-a ținut cont de lecțiile învățate.

Delegația CE din Moldova a preluat deja integral responsabilitățile privind gestionarea programului de la Delegația din Kiev.

V.

Comisia recunoaște activitatea Curții și contribuția acesteia la sporirea eficacității proiectelor.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

13.

Comisia recunoaște aprecierea pozitivă a Curții privind partea cea mai semnificativă din punct de vedere financiar a auditului.

Caseta 3 – Exemplu de rezultat nesatisfăcător: sfera redusă a lucrărilor și întâzieri

În ciuda dificultăților menționate, Comisia a luat o serie de măsuri pentru asigurarea finalizării proiectului. Progresul lucrărilor a fost monitorizat cu mare atenție și în continuu până la finalizare. În cele din urmă, contractul de lucrări a fost finalizat cu utilizarea integrală a fondurilor CE. Certificatul de acceptare preliminară a contractului de lucrări finanțat din fonduri CE

pentru construirea punctului de trecere a frontierei Kozlovichi II a fost semnat de Direcția Vamală din Belarus în martie 2008. Direcția Vamală din Belarus a luat decizia de a finaliza, folosind fonduri naționale, elementele de infrastructură care au fost excluse după negocieri (adică parcuri și câteva spații de depozitare). Respectivul lucrări sunt în derulare. Se estimează că noul punct de trecere a frontierei va putea fi dat în funcțiune la începutul anului 2009. Lucrările au fost planificate astfel încât vechiul punct de trecere a frontierei să continue să funcționeze în perioada în care cel nou este construit, iar vechiul punct va continua să fie folosit ca parte din întregul ansamblu de la Kozlovich.

17.

Mecanismul de reacție rapidă (RRM) permite mobilizarea și angajarea rapidă a resurselor financiare specifice de luare a unor măsuri urgente pentru sprijini restabilirea și asigurarea condițiilor normale de executare a politicilor asumate, în vederea păstrării eficacității acestora. Articolul 2 din Regulamentul (CE) 381/2001 al Consiliului indică foarte clar că RRM poate finanța acțiuni care, în condiții normale, se încadrează în programele de asistență obișnuite. Principalul obiectiv al RRM a fost acela de a permite Comunității să reacționeze rapid la situații de criză și astfel să susțină politica externă a Comunității. RRM a pregătit terenul pentru utilizarea unor programe obișnuite pentru atingerea obiectivelor globale ale intervenției. Așa cum se precizează în Termenii de referință EUBAM, chiar de la bun început s-a presupus că rezultatele tangibile pot apărea doar pe termen mediu sau lung. Această ipoteză respectă, în totalitate, intenția regulamentului Consiliului prin care se creează RRM.

18.

Programul Tacis nu a fost suficient de flexibil pentru a permite o mobilizare rapidă a fondurilor importante pe o perioadă mai lungă de punere în aplicare. O ocazie favorabilă pentru un asemenea proiect s-a produs în iunie 2005, când Președinții Moldovei și Ucrainei au semnat o scrisoare comună către Consiliu și Comisie, prin care solicitau asistență. Comisia a considerat că este important să reacționeze rapid la această cerere. Totuși, ca urmare a instabilității politice din regiune în acel moment (Revoluția portocalie din Ucraina), nu s-a putut evita încheierea de contracte pe termen-scurt, care să facă uz de fondurile disponibile. Între timp, a mandatul misiunii fost extins (până la sfârșitul anului 2009). A fost introdus un factor de anticipare odată cu intrarea în vigoare a I EVP, în cadrul Programului indicativ regional estic 2007-2010. Pentru EUBAM este prevăzută o alocație anuală până la sfârșitul anului 2009.

19.

Proiectele BOMMOLUK se bazează pe Raportul de evaluare a necesităților și recomandări al EUBAM, care analizează lipsurile și nevoile autorităților naționale de frontieră, de la granița de stat dintre Moldova și Ucraina. Un avantaj deosebit este acela că lecțiile învățate în timpul procedurilor de ofertare din proiectele anterioare sunt luate în considerare. Referitor la alți donatori, complementaritatea a fost asigurată împreună cu SUA, care s-au concentrat asupra asigurării asistenței anti-terorism. Înainte de începerea procedurilor de ofertare pentru echipamente, beneficiarii trebuie să se asigure că sunt capabili să folosească echipamentele respective și să acopere costurile de funcționare și întreținere. EUBAM examinează, cu mare atenție, capacitatea serviciilor oferite de parteneri de a-și îndeplini angajamentele asumate.

25.**(a)**

La cererea Guvernului Ucrainei, Comisia a decis să-i ofere sprijin. Guvernul Ucrainei a demonstrat un angajament ferm în 2004 de a îmbunătăți condițiile oferite migranților ilegali și a fost de acord să susțină, din punct de vedere financiar, Comitetul de Stat pentru Naționalități și Migrație în vederea înființării a două centre de detenție pentru migranți, care respectă standardele adoptate prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului și recomandările CPT.

Caseta 4 – În ciuda îmbunătățirii datorate sprijinului UE, condițiile de trai pentru migranții ilegali din centrele de cazare existente sunt încă inacceptabile

Ca urmare a situației precare în care se află facilitățile de adăpost temporar din Pavshino și Chop, acest proiect a oferit mai degrabă sprijin umanitar decât consolidarea capacităților.

După vizita Delegației CE, a avut loc o dezbateră serioasă cu reprezentanții Serviciului Național al Poliției de Frontieră (SBGS), care a acționat imediat și a inițiat o serie de măsuri corective. După vizita Curții, Comisia a recomandat Guvernului Ucrainei să închidă Pavshino din cauza standardelor foarte reduse în ceea ce privește drepturile omului. Între timp, Cabinetul de Miniștri a decis să închidă Pavshino imediat ce vor fi disponibile alte facilități.

Caseta 5 – Progrese modeste în ceea ce privește înființarea de noi centre de cazare pentru migranții ilegali

Au apărut întârzieri în reamenajarea Centrelor de detenție pentru migranți selectate, aflate în Zhuravychi (Volyn oblast) și Rozsudiv (Chernihiv oblast), ca urmare a instabilității politice (așa-numita „Revoluție portocalie”), schimbării ministrului de resort în perioada 2004-2005 și lipsei transferului de resurse angajate.

Decizia de a reduce capacitatea de cazare de la numărul inițial de 1 260 la 250 s-a bazat pe practica europeană, luându-se în considerare faptul că o capacitate mai ridicată are efecte negative asupra funcționării centrului. În 2007, s-a realizat un progres semnificativ în ceea ce privește lucrările de reamenajare. Între timp, ambele centre de detenție pentru migranți au început să funcționeze în conformitate cu practicile europene.

Caseta 6 – Subutilizarea centrelor nou construite pentru solicitanții de azil

La sfârșitul anului 2006, erau disponibile 250 de locuri de cazare pentru solicitanții de azil la Centrul temporar de cazare din Odessa (TAC), grație proiectului de consolidare a sistemelor de azil din Moldova și Ucraina. Este adevărat că, la momentul auditului, doar jumătate din TAC era în uz din cauza lipsei de finanțare din partea statului. În ceea ce privește TAC din Mukachevo, acesta a devenit operațional în noiembrie 2007, după ce Comisia a convins Guvernul Ucrainei să transfere dreptul de proprietate asupra terenului și imobilului de la SBGS la Comitetul de Stat pentru Naționalități și Religie și să disponibilizeze fonduri de stat pentru funcționarea acestuia.

26.

În cadrul reuniunilor sale cu Guvernul Ucrainei, Comisia subliniază aspectele financiare. Împărțirea responsabilității între SBGS și Ministerul de Interne este stabilită juridic și foarte clară: responsabilitatea SBGS se încheie după 10 zile (detenția pe termen scurt), după care migranții ilegali trebuie fie predați Ministerului de Interne. Totuși, deoarece ministerul nu a gestionat niciun centru de detenție până de curând, legislația nu s-a aplicat, iar SBGS reține migranții până la șase luni, durata maximă permisă de legislația ucraineană.

27.

Consolidarea proiectului din Belarus privind sistemul de azil s-a confruntat cu probleme administrative și juridice, pe care Delegația CE le-a abordat și rezolvat prin contacte încheiate cu administrația națională. TAC pentru solicitanții de azil din Gomel, Belarus, s-a deschis oficial la 16 ianuarie 2008 și este, și în prezent, deschis și funcțional.

34.

În încercarea sa de a sprijini un mai bun schimb de informații între instituțiile de aplicare a legii din Ucraina, Comisia, în colaborare cu Interpolul, a analizat, din acel moment, posibilitatea extinderii sistemului i24/7 la SBGS din Ucraina. Totuși, din motive legate de suveranitatea națională, această extindere s-a dovedit nefezabilă.

35.

Ucraina nu a ratificat Convenția Consiliului Europei privind protecția datelor, care este o cerință obligatorie dacă sunt transmise date cu caracter personal. Comisia impune Ucrainei să ratifice convenția astfel încât să permită instituțiilor de aplicare a legii să colaboreze între ele. Neratificarea convenției privind protecția datelor este și un motiv pentru care încă nu s-a semnat niciun acord strategic cu Europol.

36.

Comisia a devenit activă în regiune în lupta împotriva traficului de persoane încă din 2000. Odată cu implicarea altor donatori în lupta împotriva traficului, Comisia a oprit programarea acestor proiecte în baza programului bilateral Tacis. Ultimul proiect a fost cel pentru Belarus prin NAP 2005.

40.

Procesul legislativ a fost, cel puțin în Ucraina, împiedicat de modificările dese apărute în structura guvernului după Revoluția portocalie. În general, procesele legislative sunt lente în această zonă.

41.

La momentul vizitei Curții, capturile erau, într-adevăr, modeste. Totuși, rezultatele s-au îmbunătățit semnificativ de atunci. În 2007, Ucraina a confiscat o cantitate totală de 415 kg heroină și 19 kg cocaină, iar în primele cinci luni din 2008, 214 kg de heroină și 41 kg de cocaină. În Moldova, în luna februarie 2008 a avut loc o captură de 200 kg de heroină. Proiectul CE a contribuit, cu siguranță, la succesul capturilor prin activitățile de consolidare a capacităților.

47.

„Reforma instanțelor de arbitraj și asistență pentru administrația tribunalelor” a generat rezultate tangibile deoarece a fost primul proiect de asistență juridică de o asemenea amploare și având acest obiectiv din Ucraina și a intervenit într-un context instituțional ce era încă format după profilul administrativ sovietic. Unele modificări operaționale semnificative sugerate de proiect au fost puse în aplicare de Administrația Tribunalului Statului.

Asigurarea că toate achizițiile de echipamente se fac într-o manieră transparentă a condus, în unele situații, la anulări de licitații care au generat, în cele din urmă, întâzieri.

50.

Proiectul care să vină în continuarea acestei activități a demarat în august 2006 și a început lent din cauza demisiei consilierului pe probleme de anti-corupție, imediat după conferința de demarare, fiind necesară lansarea unei noi proceduri de recrutare.

52.

Criza politică din 2006-2007 a afectat ritmul aplicării reformelor, precum și activitățile legate de adoptarea unei noi legislații anticorupție și a planului de acțiune anticorupție. Proiectul a beneficiat de „un nou început” la sfârșitul anului 2007, atunci când alegerile parlamentare organizate pe fugă au adus la putere forțele politice pro-prezidențiale. Planul de lucru al proiectului a fost revizuit în ședința grupului de organizare (Steering Group – SG), care a avut loc la 29 noiembrie 2007 și a fost aprobată o listă de activități prioritare pentru perioada decembrie 2007 – martie 2008. Unele dintre activitățile referitoare la întocmirea și adoptarea legislației anticorupție au fost reprogramate pentru 2008 și 2009.

(a)

Planul de acțiune anticorupție (ACAP) a demarat cu asistența oferită prin proiect. Totuși, ulterior, Ministerul Justiției a decis să întocmească singur ACAP. Ca măsură ulterioară, menită să susțină punerea în aplicare a ACAP, proiectul a ajutat la pregătirea „pachetului de măsuri anticorupție”. Evaluarea experților oferită de CoE s-a concentrat asupra pachetului de măsuri anticorupție care conține trei proiecte de legi. Expertiza președintelui Grupului de State împotriva corupției (GRECO) a menționat calitatea deosebită a proiectelor de legi revizuite.

Experții au avut acces limitat la planul de acțiune anticorupție, înainte de adoptare. Drept urmare, nu a existat nicio posibilitate de a sugera modificări la acest document. Mai mult, proiectele de legi urmau să fie adoptate în același moment cu planul de acțiune pentru a asigura o bază juridică pentru lupta anticorupție din Ucraina. Dezvoltarea proiectului și aderarea Ucrainei la GRECO au avut rolul de „catalizatori” pentru adoptarea planului de acțiune. Cu toate acestea, s-a perceput că, prin adoptarea planului de acțiune, guvernul a intenționat să „prezinte un raport punctual” asupra acțiunilor întreprinse, nu neapărat să întocmească un document complet și bine realizat, care să fie ușor de pus în aplicare.

(b)

ACAP a fost adoptat de-abia în august 2007. Drept urmare, la data auditului nu se putea să fi avut loc activități legate de monitorizarea ACAP.

Suținerea proiectului este, în prezent, asigurată prin grupul de lucru interinstituțional pentru combaterea corupției, în care a fost numit, în calitate de membru, un reprezentant din partea echipei de proiect. Monitorizarea punerii în aplicare a ACAP este unul dintre obiectivele grupului. A fost adusă în discuție problema finanțării partidelor politice pentru prima dată, la reuniunea grupului de organizare a proiectului din 6 martie 2007, dar a fost trecută cu vederea de Ministerul Justiției.

Referitor la chestionarea publicului privind problema corupției, autoritățile ucrainene au trimis cereri simultane mai multor donatori internaționali, fără a asigura coordonarea și difuzarea necesară a informațiilor.

54.**(a), (b), (c)**

Principala problemă a fost, într-adevăr, situația politică dificilă din aprilie 2007 până la sfârșitul anului. Curtea a sesizat necesitatea evaluării nevoilor în domeniul justiției/ juridic/ anticorupție din Ucraina este, în mare, rezultatul unui context deosebit de dificil și specific, care se caracterizează printr-un grad ridicat de fragmentare a responsabilităților între diferitele entități executive și prin lipsa oricărei forme de coordonare trans-sectorială.

Proiectul a fost conceput și dezvoltat împreună cu potențialii beneficiari (prin aceștia aflându-se și Ministerul Justiției). Drept urmare, implicarea la nivel local a fost asigurată chiar de la început și confirmată de actualul guvern, desemnat în urma alegerilor din 2007.

Inițiativele sistematice de coordonare a donatorilor au fost puse în practică de echipa de proiect pentru a putea schimba informații, pentru a asigura coerența dintre diferitele intervenții și pentru a evita suprapunerile. Dificultățile inițiale legate de personal sunt depășite, iar problema disponibilității spațiului pentru birouri este în prezent rezolvată de actualul guvern.

Trebuie să subliniem că, de fapt, co-finanțarea nu este o obligație pentru țara destinatară.

55.**(a)**

În prezent, Delegația CE în Moldova a preluat integral responsabilitățile de gestionare a programului său de la Delegația din Kiev. În general, Comisia împărtășește opinia Curții că asigurarea unui personal corespunzător, ca număr și calificare, reprezintă o dificultate.

(b)

Deși s-a creat o oarecare complexitate administrativă, această arhitectură mixtă de finanțare nu a împiedicat proiectul Söderköping să obțină rezultate satisfăcătoare, așa cum admite și Curtea.

Caseta 7 – Exemplu de gestionare ineficientă a contractelor

Divizarea fazei III a proiectului Söderköping între programul AENEAS și Tacis s-a realizat deoarece niciun program nu dispunea de fonduri suficiente pentru a permite unui proiect complex, care era deosebit de important după extinderea EU din 2004 pentru promovarea cooperării transfrontaliere în domeniul azilului, migrației și gestionării frontierelor și pentru evitarea impresiei că Uniunea Europeană construiește o nouă cortină de-a lungul noii granițe exterioare a UE.

56.

Este corectă afirmația că partenerii de punere în aplicare ai Comisiei nu au acordat atenția cuvenită problemei atribuirii și proprietății terenurilor. Totuși, imediat ce Comisia a aflat de aceste probleme, au fost inițiate imediat măsurile menite să corecteze situația.

Coordonarea donatorilor a avut loc frecvent, înainte, în timpul și după exercițiile de programare. Acest lucru s-a instituționalizat după Declarația de la Paris. Între timp, au avut loc misiuni de programare comune.

57.

În ciuda unor cazuri limitate de deficiențe, de obicei organizațiile internaționale au un nivel ridicat de cunoștințe în ceea ce privește, printre altele, mobilizarea competențelor, gestiunea financiară în străinătate și achizițiile eficiente în sectoare dificile. Se vor efectua îmbunătățiri în definirea modalităților de verificare în contextul FAFA prin elaborarea unor termeni de referință comuni, iar vizibilitatea va fi sporită grație publicării „Manualului de vizibilitate și comunicare pentru acțiunile externe ale UE” (aprilie 2008), care acum se aplică și organizațiilor internaționale.

(d)

„În cazul respectiv, s-a decis verificarea unor proiecte UNDP și monitorizarea acestora pe baza informațiilor descoperite”.

60.

Comisia respectă, cu strictețe, procedura de raportare care leagă rapoartele de plățile către executanți. Există momente în care continuarea acțiunilor necesită lansarea de noi contracte înainte ca procedura de raportare integrală referitoare la acțiunea curentă să se fi încheiat, dând astfel naștere unor situații inevitabile în care nu sunt exploatate toate posibilitățile de informare.

61.**(a)**

De la efectuarea auditului de către Curte, Comisia a lărgit folosirea monitorizării axate pe rezultate (Results Oriented Monitoring – ROM).

(b)

Raportul de sinteză ROM de două pagini, susținut de o fișă de concluzii detaliată, include nu doar punctajul obținut pentru cele cinci criterii de monitorizare – relevanță, eficiență, eficacitate, impact și durabilitate, ci și un număr total de 21 de sub-criterii ce urmează să fie analizate, punctate și puse la dispoziție pentru scopuri statistice și comparații viitoare. Baza de date MONIS (Monitoring Information System – Sistemul de informații privind monitorizarea) permite o analiză statistică detaliată și strategică, însă ușor de extras și de folosit, pentru toate persoanele implicate în supervizarea, punerea în aplicare și monitorizarea proiectelor.

Caseta 8 – Experiențele anterioare nu au fost utilizate suficient în noile proiecte**(a)**

Proiectul ales în continuare a fost cea mai bună propunere primită la cererea de propuneri AENEAS 2005 și a satisfăcut nevoile reale ale centrelor de detenție din regiunea carpatică.

(b)

Referitor la momentul următorului proiect, proiectul CBMM II a fost semnat pentru a susține încheierea, cu succes, a negocierilor dintre CE și Ucraina privind acordul de readmisie. Lecțiile învățate în timpul proiectului CBMM I au fost luate în considerare, mai ales în ceea ce privește spațiile de reținere temporară și problema atribuirii sau proprietății terenurilor, clarificată, într-o manieră transparentă, cu entitatea responsabilă, precum și referitor la fondurile suplimentare necesare pentru centrul de detenție VolynMigrant și puse la dispoziție în faza II a proiectului.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

63.

Comisia recunoaște aprecierea globală pozitivă a Curții în ceea ce privește proiectele examinate. Sfera lor s-a limitat, în mod natural, la evitarea reducerii activităților și diminuarea riscului de eficacitate redusă a rezultatelor, având în vedere amploarea problemelor abordate în aceste țări aflate în tranziție. În timp ce componenta de consolidare a capacităților a proiectelor a generat rezultate totale satisfăcătoare, componentele lucrări/furnizare au înregistrat o evoluție mai lentă ca urmare a procedurilor de ofertare aferente și a necesității ca administrația beneficiară să asigure logistica adecvată.

64.

Problema esențială a durabilității este abordată în două moduri. Pe de o parte, proiectele de gestionare a frontierelor sunt îndreptate hotărât spre consolidarea capacităților tehnice și instituționale ale beneficiarilor. Pe de altă parte, evaluările și recomandările EUBAM au fost transpuse mai departe la nivel național în Moldova și Ucraina, cu susținere suplimentară din partea CE pentru asigurarea durabilității pe termen lung corespunzătoare.

65.

Soluționarea pașnică a conflictului din Transnistria este abordat, de fapt, mai ales la nivel politic.

67.

Responsabilitatea finală pentru rezultatele obținute în domeniul urmăririi penale și al cooperării îmbunătățite intra-departamentale pentru anchete penale aparține autorităților naționale ca urmare a chestiunilor legate de suveranitatea națională, inclusiv a securității.

68.

Comisia consideră că progresul se înregistrează treptat în ceea ce privește corupția. GRECO, Grupul de state împotriva corupției, din cadrul CoE, al cărui membru a devenit, în 2006, și Ucraina, a adoptat raportul său de evaluare reciprocă în martie 2007 (publicat în octombrie 2007). Ucraina ar trebui, la rândul său, să prezinte un raport către GRECO până în toamna anului 2008. Planul de acțiune anticorupție menționat anterior dorește să răspundă unui număr de recomandări făcute de GRECO. Chestiunile la care se face referire includ:

- înființarea unei organizații speciale care să se ocupe de infracțiunile legate de corupție;
- ridicarea imunităților necuvenite și raționalizarea procedurilor de acordare a imunității;
- derularea unor achiziții publice mai transparente;
- pedepsirea penală a oricărei infracțiuni legate de corupție, multe dintre acestea nefiind acum supuse jurisdicției penale.

Recomandare

(a)

În principiu, regulamentul FRONTEX conferă agenției un mandat prin care se facilitează cooperarea operațională dintre statele membre și țările terțe. Totuși, Comisia dorește să-i solicite consultanța. Complementaritatea echipamentelor utilizate la frontieră a fost și va fi asigurată în continuare cu ajutorul altor donatori.

(b)

Comisia este de acord cu recomandarea Curții și ar dori să sublinieze că, în contextul programului de asistență privind readmisia (2007), acest angajament a fost deja confirmat de Ministerul de Interne din Ucraina.

(c)

Comisia este de acord cu recomandarea Curții. Prezenta recomandare este asigurată în cadrul proiectului comun CE – Consiliul Europei: Cooperarea internațională a Ucrainei în materie penală (UPIC) din 2006 și care se desfășoară și în prezent.

(d)

Comisia a analizat și va continua să analizeze posibilitățile de promovare a implicării actorilor nestatali în politica anti-corupție.

69.

Contextul politic dificil, începând cu luna aprilie 2007 până la sfârșitul anului, a fost principala problemă. În ciuda acestor evenimente, a fost asigurată implicarea la nivel local. Dificultățile inițiale legate de personal sunt depășite prin implicarea unui membru din personalul CoE, localizat în Ucraina și care supervizează/conduce permanent orice chestiune legată de proiect.

70.

Delegația CE în Moldova a preluat deja integral responsabilitățile de gestionare a programului de la Delegația din Kiev, ceea ce ar trebui să rezolve problema legată de resurse.

Referitor la coexistența mai multor instrumente financiare comunitare cu același scop, folosirea a două instrumente financiare pentru susținerea proiectului Söderköping a fost, la momentul respectiv, soluția care se adresa cel mai bine dimensiunii problemei.

71.

Comisia s-a angajat să conducă și să consolideze sistematic eforturile de coordonare a donatorilor din Ucraina și a găzduit, pentru a demara procesul, o conferință de coordonare a donatorilor, desfășurată la nivel regional în ianuarie 2008.

Pe lângă aceasta, posibilitățile de programare comună sunt urmărite activ și s-a încheiat deja o misiune de programare comună în Ucraina, împreună cu organizația SIDA din Suedia.

72.

Comisia atrage atenția asupra importanței factorilor externi.

Recomandare

Comisia ar trebui:

(a)

Completarea cu personal corespunzător, ca număr și calificări, reprezintă o dificultate. Totuși, Delegația CE în Moldova a preluat deja integral responsabilitățile privind gestionarea proiectului de la Delegația din Kiev. În plus, referitor la Delegația în Ucraina, o reorganizare internă a personalului operațional, având ca scop redistribuirea sarcinilor împărțite, mai ales în domeniul JLS, a intrat în vigoare la 1 septembrie 2008.

(b)

În timp ce IEVP reprezintă un instrument mai flexibil decât predecesorul său, există un caz clar de diviziune a muncii între instrumentele de finanțare, în funcție de avantajele și particularitățile fiecăruia dintre ele. Accentul programelor IEVP din Ucraina și Moldova se pune, de exemplu, în mare, pe programe de susținere la nivel de sector, nu neapărat pe proiecte mai mici. Acest lucru respectă nevoia de îmbunătățire a concentrării și impactului strategic al finanțării IEVP. Cu toate acestea, alte instrumente, cum ar fi Programul tematic pentru azil și migrație, au capacitatea de a mobiliza rezerve mai mici de fonduri, într-o manieră mai rapidă și mai flexibilă decât programele de reformă sectorială, desfășurate la scară largă.

(c)

Acordul clasic de contribuții reflectă cerințele Regulamentului financiar și conține cerințe ample privind obligațiile organizațiilor internaționale privind vizibilitatea, informațiile privind acordurile de contractare, precum și achizițiile, acordarea de finanțări, respectarea criteriilor de excluziune, publicitatea corespunzătoare ex post a subvenției de finanțare CE și contractele de achiziții acordate de organizație.

(d)

Comisia colaborează cu guvernele partenere, statele membre și alți donatori pentru a încuraja și susține mecanismele de coordonare a donatorilor deținute de fiecare stat și va continua să-și îndrepte eforturile în această direcție.

(e)

Comisia este de acord că țara beneficiară trebuie să-și manifeste foarte clar interesele și subliniază că acest fapt este stipulat în acordurile de parteneriat și cooperare și în planurile de acțiune PEV. De asemenea, ele sunt luate în considerare în etapa de identificare a proiectului, conform priorităților identificate în documentul de strategie de țară și programele naționale în conformitate cu planurile de măsuri PEV. Participarea la nivel național este preconizată și pusă în aplicare în funcție de natura proiectului.

În cadrul exercițiului sistematic ROM, o atenție deosebită va fi acordată definirii obiectivelor în conformitate cu capacitatea politică și instituțională a țărilor beneficiare. Referitor la durata perioadelor de punere în aplicare, aceasta este definită luându-se în considerare capacitatea de absorbție a țărilor beneficiare, măsurată în timpul de care acestea au nevoie pentru realizarea reformelor sectoriale.

73.**Recomandare**

Comisia împărtășește această îngrijorare și ar dori să sublinieze faptul că include deja, la nivelul întocmirii proiectelor, informațiile importante privind experiența acumulată. Fișa de identificare a abordării proiectului este folosită pentru monitorizarea grupului de susținere a calității, apoi este transpusă într-o Fișă de activitate care face parte din decizia de finanțare, care conține o secțiune referitoare la „lecțiile învățate” (secțiunea 2.2).

Curtea de Conturi Europeană

Raportul special nr. 9/2008

Eficacitatea asistenței acordate de Uniunea Europeană pentru Belarus, Moldova și Ucraina în domeniul libertății, securității și justiției

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene

2008 — 50 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-154-7

DOI 10.2865/48084

Cum vă puteți procura publicațiile Uniunii Europene?

Publicații de vânzare:

- prin EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- de la librăria pe care o frecvențați, menționând titlul, editura și/sau numărul ISBN;
- contactând direct unul dintre agenții noștri de vânzări. Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând <http://bookshop.europa.eu> sau trimițând un fax la +352 2929 42758.

Publicații gratuite:

- prin EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- la reprezentanțele sau delegațiile Comisiei Europene. Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând <http://ec.europa.eu/> sau trimițând un fax la +352 2929 42758.

RAPORTUL SPECIAL „EFICACITATEA ASISTENȚEI ACORDATE DE UNIUNEA EUROPEANĂ PENTRU BELARUS, MOLDOVA ȘI UCRAINA ÎN DOMENIUL LIBERTĂȚII, SECURITĂȚII ȘI JUSTIȚIEI” EXAMINEAZĂ REALIZĂRILE ASISTENȚEI ACORDATE DE UE ȘI ANALIZEAZĂ MOTIVELE INSUFICIENȚEI REZULTATELOR. SE EXAMINEAZĂ, DE ASEMENEA, ÎN CE MĂSURĂ EXISTA SAU NU LA NIVELUL COMISIEI UN PROCES CARE SĂ PERMITĂ LUAREA ÎN CONSIDERARE A EXPERIENȚEI DEJA DOBÂNDITE, ÎN VEDEREA UTILIZĂRII PENTRU ASISTENȚA VIITOARE DIN ACEST DOMENIU. RAPORTUL CONȚINE RECOMANDĂRI DETALIAȚE, CARE AR PUTEA VENI ÎN SPRIJINUL COMISIEI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CREȘTEREA EFICACITĂȚII ASISTENȚEI ACORDATE CELOR TREI ȚĂRI.



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-154-7



9 789292 071547