



Eastern Europe Studies Centre  
Est. 2006

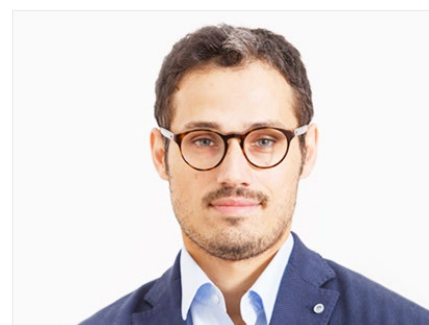
# ES SKATINAMOS REFORMOS SAKARTVELE, MOLDOVOJE IR UKRAINOJE: PAŽANGA AR IŠŠŪKIS?

Analitinė publikacija

## DENISAS CENUSA

### *Santrauka*

Pastaraisiais metais ES siekė padėti Sakartvelui, Moldovai ir Ukrainai įgyvendinti vidines reformas. Šiuo tikslu ES naudojo asociacijos susitarimus bei išsamios ir visapusiškos laisvosios prekybos erdvės (AS / IVLPE) o taip pat makrofinansinės pagalbos (MFP) sutartis su šių Rytų Europos kaimynių nacionalinėmis vyriausybėmis. AS / IVLPE platforma pateikia įvairių viešųjų reikalų sektorių reformų įgyvendinimo gaires. Siekdamas palengvinti reformų vykdymą ir jas struktūrizuoti pagal AS / IVLPE įtvirtintą Europos integracijos tikslą, ES ir šios trys šalys turi parengti asociacijos darbotvarkes (AD). Sakartvelas ir Moldova vadovaujasi naujomis AD, skirtingai nei Ukraina, kuri po 2015 m. dokumento naujos AD nepriėmė.



DENISAS CENUSA – RESC asocijuotasis ekspertas ir Vokietijos Gyseno Justo Lybigo universiteto politikos mokslų instituto mokslinis darbuotojas ir doktorantas, tiriantis pasaulinę valdyseną bei valstybių ES kaimynystėje atsparumą. 2015–2021 m. paskelbė daug publikacijų apie Europos integraciją, ES ir Rusijos sąveiką, gerą valdyseną ir energetinį saugumą Rytų Europoje. D. Cenus taip pat yra asocijuotasis ekspertas Moldovos analitiniame centre „Expert-Grup“, kuriame nuo 2015 m. koordinuoja SIDA finansuojamą bendrą projektą su Briuselio Europos politikos studijų centru, tiriantį Sakartvelą, Moldovą ir Ukrainą.

Šie dokumentai, kuriuos ES parengė atsižvelgdama į Ukrainos ir Moldovos situaciją, numato daugiau veiksmų nei Sakartvelo atveju. Visose trijose šalyse daugmaž sutampa taisytinios sritys – teismų sistema, viešasis administravimas, energetika ir kova su korupcija. ES taip pat gali naudoti MFP sutartis, padedančias reformų siekti strategiškai ir diferencijuotai. Didelį pastarojo įrankio veiksmingumą lemia naudojamas sąlygiškumo mechanizmas, paprastai skatinantis labiausiai neatidėliotinas reformas. Tačiau ES gali susidurti su situacijomis, kai dėl pažangos trūkumo į naujas MFP sutartis teks įtraukti ir ankstesnes sąlygas.

Siekiant iššūkius paversti pažanga, šioje analitinėje publikacijoje pateikiamos rekomendacijos: pavyzdžiui, teikti pirmenybę į įstatymo viršenybės principą orientuotoms reformoms; išplėsti sąlygiškumo mechanizmo taikymą už MFP sutarčių ribų; orientuotis į valstybės tarnautojų profesionalumo didinimą ir diegti reformų stebėsenos mechanizmą drauge su bendramintėmis visos Europos organizacijomis. Šioje analitinėje publikacijoje siūlomi praktiniai sprendimai, skirti paramos reformoms Sakartvele, Moldovoje ir Ukrainoje veiksmingumo didinimui, galintys prisidėti prie esamų įrankių atnaujinimo, ir keletas naujų idėjų, kuriose atsižvelgiama į kai kuriuos buvusius politinius, institucinius ir politikos formavimo trūkumus.

## Įvadas

Santykiai tarp ES ir šalių partnerių rytuose – Sakartvelo, Moldovos ir Ukrainos – yra tvirtai susieti su ambicinga darbotvarke, į kurią patenka ir politinės reformos. 2014 m. oficialiai patvirtinti asociacijos susitarimai labiau nei bet kas kita sukūrė būtiną norminę sistemą, kurios pagrindu būtų galima įgyvendinti esminius pokyčius lemiančias reformas. Šie susitarimai aprėpia platų politikos sričių spektrą ir rodo didelę dvišalio bendradarbiavimo tarp ES ir „*europėizacija*“ imlesnių bloko kaimynių įvairovę. Šioje analitinėje publikacijoje siekiama apžvelgti šių ES remiamų reformų įgyvendinimo prioritetus ir kritinius taškus.

Siekiant suprasti, viena vertus, ES teikiamą pirmenybę tam tikroms reformoms ir, antra vertus, šių reformų įgyvendinimo būseną Sakartvelo, Moldovos ir Ukrainos politiniu lygmeniu, šioje analitinėje publikacijoje pasitelkiami du informacijos šaltiniai. Visų pirma, analizuojamos asociacijos darbotvarkės (AD), parengtos ES kartu su asocijuotomis šalimis – Sakartvelu, Moldova ir Ukraina (visos trys yra AS /

IVLPE šalys). Šių AD turinys leidžia atsekti po pirmąją svarbos dvišalių susitarimų – asociacijos susitarimų ir IVLPE – derybų ir pasirašymo būtiniausiomis laikytas reformas.<sup>1</sup> Antra, svarbiausios reformos apžvelgiamos analizuojant dvi paskutines AS / IVLPE šalims skirtos ES makroekonominės pagalbos peržiūras. Tai padės nustatyti kritinės svarbos reformas ir įvertinti dabartinę pažangą jų atžvilgiu.

Ši publikacija pradedama vėliausių ES ir jos trijų šalių partnerių išleistų AD versijų analize. Didžiausias dėmesys skiriamas reformoms, išskirtomis prioritetinėmis. Toliau siekiama nustatyti, kokios reformos šiuo metu yra svarstomos ES diskusijose su Sakartvelu, Moldova ir Ukraina, analizuojant vėliausias MFP sutartis, nurodančias svarbiausius dabartinius klausimus.

Galiausiai šioje publikacijoje pateikiamos pagrindinės išvados ir rekomendacijos, skirtos suinteresuotiesiems subjektams Europoje ir analizuojamų trijų šalių vyriausybėms.

## 1. Asociacijos darbotvarkės – gairės į ES orientuotoms reformoms

Prieš siūlant naujas idėjas ES skatinamo formato Sakartvelui, Moldovai ir Ukrainai gerinimui, svarbu išanalizuoti ES naudojamą priemonę, kuriomis ES prisideda prie reformų darbotvarkės šiose trijose šalyse. Šiuo metu galima išskirti du būdus, kuriais ES siekia įtraukti šias tris asocijuotas šalis į „grįžtamąsias sėkmės ratą“ reformų atžvilgiu. *Pirmas* iš jų – praėjusį dešimtmetį (2014 m.) tarp ES ir šių trijų šalių pasirašytos sutartys (AS / IVLPE). Jos sudaro sąlygas šiuolaikiškam, dinamiškam ir kompleksiniam teisiniam pagrindui, atspindinčiam vėliausius ES teisyno (*acquis*) pokyčius ir ambiciją plėsti ir gilinti politinį dialogą. Vis dėlto šiuose strateginiuose dokumentuose stinga kasdienėms reformoms reikalingo praktiškumo – išsamesnių ir pasiekiamų tikslų bei priemonių. Dėl šios priežasties ES ir šios šalys turėtų naudoti *antrąjį įrankį*, t.y. asociacijos darbotvarkės (AD). Pastarosios yra kur kas glaustesnės, nurodo tikslesnius veiksmus ir paprastai yra peržiūrimos ir atnaujinamos kas dvejus metus. Naujųjų AD rengimas priklauso nuo AS / IVLPE įgyvendinimo atskiruose sektoriuose pažangos ir politinio sutarimo tarp ES ir šių trijų šalių.

Iš esmės AD leidžia asimiliuoti sudėtingus AS / IVLPE teisinius tekstus, o tai savo ruožtu padeda Europos integracijos procesą lengviau suprasti, peržvelgti ir jo laikytis, siekiant įvertinti, kur padaryta pažanga ir kokios galimybės nebuvo išnaudotos.

Be to, AD palengvina atitinkamos galutinės stebėsenos, vertinimo ir ataskaitų rengimo vykdymą, ką priešingu atveju būtų sunku atlikti, remiantis tik didžiulės aprėpties AS / IVLPE įgyvendinimo stebėjimu. Tiek ES, tiek šios trys asocijuotos šalys turi būti vienodai sąžiningai

įsipareigojusios įgyvendinti AD tikslus, tam skirdamos politines, technines ir finansines priemones ir įtraukdamos vietas pilietines visuomenes.

Paminėtina, kad AD nustato su AS / IVLPE įgyvendinimu tiesiogiai susijusius teisiškai privalomus įsipareigojimus, kurie veiksmingiau užkerta kelią anksčiau pasitaikydavusiems politiniams nukrypimams. Prieš atsirandant AS / IVLPE, ES vykdė trečiosioms šalims pritaikytus veiksmų planus, numatytus Europos kaimynystės politikoje (EKP). Pergrūstą šių veiksmų planų rezultatų tekstą daugiausia lėmė politinių įsipareigojimų intensyvumas, o tai savo ruožtu padidino reformų neatitikčių riziką. AD dėl geriau struktūrizuotos ir atsakomybę skatinančios reformų sistemos situaciją pakeitė iš esmės.

2014–2021 m. ES su Sakartvelu ir Moldova suderino ir parengė daugiau asociacijos darbotvarkių nei su Ukraina. Pirmosios dvi šalys įgyvendino po dvi AD, o vienintelis Ukrainos dokumentas parengtas dar 2015 m.<sup>2</sup> Šių dokumentų turinys leidžia nustatyti, viena vertus, prioritetines politikos sritis ir, kita vertus, sritis, kuriose reformos vykdomos aktyviausiai.

Šioje analitinėje publikacijoje analizuojamos vėliausios kiekvienai šaliai skirtų AD peržiūros. Šie dokumentai padeda atsekti tuos ES politikos interesus, kuriems Sakartvelas, Moldova ir Ukraina buvo politiškai atviriausi. AD rengia ir tvirtina abi pusės, pasiekdamos politinį ir su konkrečia politika susijusį sutarimą tarp ES aukšto rango sprendimų priėmėjų ir asocijuotų šalių atstovų.

Naujausia AD su Sakartvelu apima 2017–2020 m. laikotarpį.<sup>3</sup> Joje numatyta *11 prioritetinių reformų* ir *283 priemonės*. Moldova savo vėliausią AD išsiderėjo 2017–2019 m. laikotarpiui.<sup>4</sup> Šiame dokumente apibrėžiama *13 pagrindinių reformų* ir *529 priemonės*. Ukraina turi seniausią AD,<sup>5</sup> įsigaliojusią 2015 m. Joje numatyta

10 pagrindinių reformų sričių ir 330 veiklų. Tai – mažesnės apimties dokumentas nei Moldovos atveju ir vos truputį didesnis už tą, su kurio nuostatomis sutiko Sakartvelas. Lyginamoji numatytų veiksmų skaičiaus analizė aiškiai rodo, kad Moldovai, ES manymu, skubiai reikėjo daugiau reformų nei kitoms dviem šalims. Taip iš dalies galėjo nutikti dėl ankstesnio reformų proceso stagnacijos ir nukrypimų.

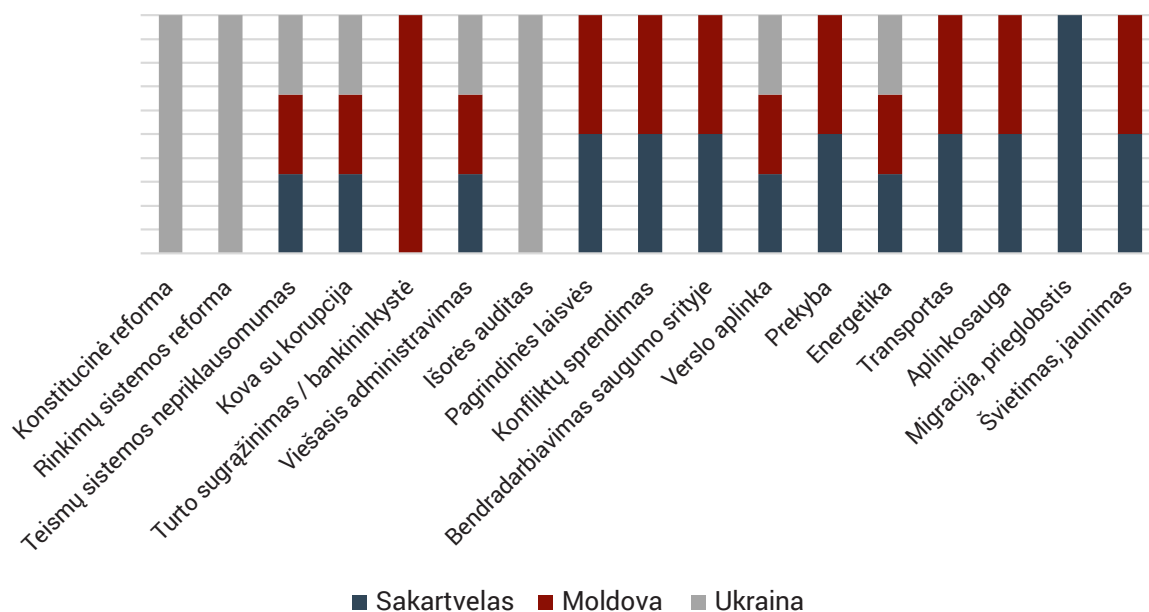
Prioritetizuotos politikos sritys, kuriose laukiama reformų, šiose trijose šalyse skiriasi, o tai rodo aiškiai pabrėžiamą geros valdysenos trūkumų ir sektorialių trūkumų diferencijavimą. Iš vienuolikos svarbiausių Sakartvelo AD klausimų svarbiausios buvo tęstinės pastangos įtvirtinti teismų sistemos nepriklausomybę, gerinti viešojo administravimo reformą, užtikrinti žmogaus teises ir taikiai spęsti konfliktus.

Moldovos atveju tarp trylikos labiausiai nerimą keliančių ir į AD įtrauktų klausimų buvo dėl 2014 m. atskleistų didelio masto bankinio sukčiavimo aferų,<sup>6</sup> prarasto turto grąžinimas ir korupcijos viešajame sektoriuje mažinimas.

Ukrainos AD pirmenybė teikta konstitucinėms ir rinkimų sistemos reformoms bei naujų, kovai su korupcija skirtų institucijų steigimui (tarp iš viso dešimties pagrindinių sričių).

Kaip matyti toliau pateiktame 1 pav., prioritetinių reformų pasirinkimų skirtumai tarp trijų asocijuotųjų šalių turi dvi pagrindines priežastis. Visų pirma, Sakartvelo ir Moldovos AD yra naujesnės (2017–2020) ir įsigaliojo po dialogo su ES išplėtimo į daugiau bendradarbiavimo sričių, o ne, kaip Ukrainos AD atveju, iškart po AS / IVLPE pasirašymo.

Antra, Moldovos ir Ukrainos AD yra tam tikrų tik joms būdingų ypatumų, atsiradusių dėl ryškių vykdomos politikos ir politinių disfunkcijų sukeltų gilėjančių krizių. Moldova tuo metu siekė švelninti bankinio sukčiavimo padarinius, sudariusius maždaug 15 proc. jos nacionalinio BVP. Ukrainos pereinamuoju laikotarpiu po V. Janukovyčiaus buvo reikalingos struktūrinės reformos, o šalies valdžia ir ES pabrėžė, kad tarp būtinausių reformų turi būti konstitucijos taisymai ir rinkimų įstatymų tobulinimas.



**1 pav.** Prioritetinės reformų sritys ES su Sakartvelu ir Moldova (2017–2020 m.) bei Ukraina (2015 m.) sudarytose AD.

Šaltinis: Sudaryta autoriaus, pagal tarp ES ir trijų asocijuotųjų šalių sudarytas AD.

Sakartvelo ir Moldovos AD rengimas jau po AS / IVLPE įsigaliojimo 2016 m. lėmė sutartų reformų ambicingumo lygį. Nepaisant to, Ukrainos 2015 m. AD iškelta daugiau tikslų kai kuriuose politikos sektoriuose nei naujesnėje Sakartvelo AD. Bet kokiu atveju bendru reformų įsipareigojimų skaičiumi su 529 priemonėmis pirmąja Moldova, lenkianti Ukrainą (330) ir Sakartvelą (283). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įsipareigojimo diegti reformas lygis jokiais atžvilgiais neatitinka aukštos jų vykdymo kokybės. Priešingai, didelis vykdomų veiksmų skaičius gali neigiamai atsiliiepti galutiniam rezultatui dėl asocijuotųjų šalių ribotų institucinių pajėgumų ir dažnai besikeičiančių tarpusavyje konkuruojančių politinių interesų.

Moldova pirmavo įsipareigodama vykdyti reformas daugumoje politikos sričių, pradedant gera valdysena, užsienio politika bei saugumu ir baigiant prekyba ir energetika. Įstatymo viršenybės ir teisingumo reforma atliko itin svarbų vaidmenį darbotvarkėje (67 veiksmai), į kurią buvo įtrauktas rinkimų įstatymų tobulinimas, viešojo administravimo reformos tęsimas, valstybės institucijų pajėgumų didinimas ir kova su korupcija teisėsaugos institucijų ir teismų pagalba.<sup>7</sup> Kovos su korupcija priemonės, tarp kurių buvo policijos reforma, sudarė daugiau nei šešiasdešimt Moldovos 2017–2019 m. AD veiksmų. Sakartvelas ir Ukraina įtraukė mažiau kovai su korupcija skirtų priemonių. Tai iš dalies pateisinama Sakartvelo atveju, nes ši šalis pagerino savo tarptautinį įvaizdį nuo pirmojo šio amžiaus dešimtmečio įgyvendindama radikalias struktūrines reformas Michailo Saakašvilio valdymo laikotarpiu. Sakartvelo kovos su korupcija politika atsipirko – šalis tarptautiniuose reitinguose aplenkė net kai kurias ES / NATO valstybes nares, pavyzdžiui Rumuniją ir Bulgariją.<sup>8</sup> O Ukrainoje problemų buvo ne mažiau nei Moldovoje ir tikriausiai buvo reikalingas toks pat skaičius kovos su korupcija priemonių. Sakartvelo 2017–2020 m. laikotarpio AD numatomas mažesnis

aktyvumas energetikos reformų srityje iš dalies dėl to, kad šalis prie Energijos Bendrijos prisijungė vėliau (2017 m. liepą), nei tai padarė Moldova (2010 m.) ir Ukraina (2011 m.). Veiklų skaičių šioje srityje mažina ir fizinių galimybių trūkumas prisijungti prie Europos energijos rinkos, nors teisinis derinimas išlieka panašus į tai, kas buvo daroma Moldovoje ir Ukrainoje.

Detalesnė Sakartvelo, Moldovos ir Ukrainos AD analizė siūlo keletą bendrų išvadų.

**Pirma**, AS / IVLPE šalių politinis kontekstas tiesiogiai atsiliepia AD įgyvendinimo kokybei, dėl ko gerokai vėluojama atnaujinti reformų darbotvarkę; tai rodo Moldovos, kuri neskubėjo atlikti atnaujinimų 2019 m. pasibaigus tuometinei AD, pavyzdys. Pagrindinė to priežastis – viena po kitos sekusios politinės krizės 2019 m. žlugus oligarchiniam režimui; panašios krizės turėtų būti kur kas mažiau tikėtinos po 2021 m. rinkimų, kuriuos laimėjo ES palankiai vertinanti Veiksmo ir solidarumo partija (iškovojo 63 iš 101 mandato).<sup>9</sup> Šalis politines krizes išgyveno ir 2019–2021 m., o tai buvo viena iš priežasčių, lėmusių vėlavimą priimti naują AD. Todėl ES galėtų kurti išsamesnį perinamojo laikotarpio politikos dialogą su AS / IVLPE šalimis, kuris aprėptų laikotarpius tarp „senųjų“ ir „naujųjų“ AD.

**Antra**, nors AD atlieka esminį vaidmenį kreipliant reformas tinkama linkme, Ukrainos AD parengta dar 2015 m. ir todėl yra mažai aktuali bet kokiam derinimui su šiuo metu vykdomomis reformomis. Todėl ES turėtų skatinti AD peržiūrėjimą, nes nauji susitarimai užtikrina didesnę valstybės institucijų skaidrumą ir sudaro galimybes į reformų prioritetizavimą įtraukti vietos suinteresuotus veikėjus (pirmiausia pilietinę visuomenę ir žiniasklaidą).

**Trečia**, nors AD aiškiai įvardijami reformų tikslai, jose trūksta informacijos apie už konkrečias reformas atsakingas institucijas bei aiškūs (ne)biudžetinius jų finansavimo šaltinius.

**Galiausiai** AD taip pat trūksta pažangos vertinimo gairių, todėl gerokai sumažėja aiškumas, kurie laukiami rezultatai, o šalims partnerėms paliekama daugiau laisvės savo nuožiūra vertinti, kas turi būti laikoma galutiniu rezultatu. Esamo AD formato spragų užpildymas padidintų institucinę atsakomybę už reformas ir bet kokių pasiektų rezultatų pagrįstumą bei prognozuojamumą. Be to, su reformų vykdymu susijusias institucijas galima skatinti konkrečiais, kartu su ES parengtais, pajėgumų didinimo projektais, skirtais darbuotojų techniniams, profesiniams ir kalbiniams įgūdžiams tobulinti ir pritraukti naujų talentų – taip pat ir iš išeivijos.

## 2. Prioritetinės reformos per ES makrofinansinės pagalbos prizmę

ES paprastai nustato skubiausias reformas Sakartvelui, Moldovai ir Ukrainai susiedama tai su sąlygomis mikrofinansinei pagalbai (MFP) gauti. Šios reformos apima įvairius sektorius, pradedant viešojo sektoriaus valdymu ir baigiant kova su korupcija bei įstatymo viršenybės įtvirtinimu. Europiečiai vienašališkai nustato MFP sutarčių turinį, prie kurio trečiosios šalys turi derintis, kad galėtų pretenduoti į ES paramą. Skirtingai nuo AD, MFP sutartyse numatytos sektorinės reformos yra atidžiai stebimos. ES finansinė pagalba paprastai suteikiama tik išpildžius sutarties sąlygas. To neatlikus, ES taiko politinio ir sektoriaus sąlygiškumo principą ir stabdo finansinę pagalbą.<sup>10</sup>

Nuo 2009 m.<sup>11</sup> ES įgyvendino keletą MFP programų, skirtų Sakartvelui (iš viso tris), Moldovai (dvi) ir Ukrainai (keturias), kurias papildė su 2020-ųjų pandemija susijusios MFP. Tačiau, siekiant suprasti vėliausias ir kartu aktualiausias reformas, šioje analitinėje publikacijoje apžvelgiamos tik tos vėliausios MFP sutartys, kurios buvo sudarytos prieš COVID-19 pandemiją ir jos metu.

- 1. Priešpandeminėms MFP sutartims buvo taikomos sektorinės ir politinės sąlygos.** Skirtingoms šalims skirtose MFP sutartyse nurodomos skirtingos dėmesio reikalaujančios politikos sritys ir pateikiamas skirtingas bendras sektoriaus sąlygų skaičius. Vėliausia Sakartvelui skirta MFP sutartis buvo pasirašyta 2018 m. – trečioji nuo 2009 m. (MFP III). Joje buvo numatyta 45 mln. eurų parama (12,5 euro vienam gyventojui) ir vienuolika sektoriaus sąlygų, įskaitant teisingumo sistemos reformą.<sup>12</sup> Vėliausia Moldovai skirta MFP sutartis pasirašyta 2017 m. Tai antroji šiai šaliai ES skirta MFP sutartis (MFP II),<sup>13</sup> o pagalbos vertė siekė 100 mln. eurų su negrąžintinomis dotacijomis sujungtų paskolų pavidalu (38,4 euro vienam gyventojui). Moldovai skirtoje MFP sutartyje numatomos 28 priemonės; didžiausias dėmesys skiriamas kovai su korupcija ir pinigų plovimu. Galiausiai Ukrainai skirta ES MFP sutartis, kuri pradėta įgyvendinti 2018 m., iki pandemijos pradžios buvo šiai šaliai ketvirtoji (MFP IV). Pagalbą sudarė bendros 1 mlrd. eurų vertės paskolos (23,2 euro vienam gyventojui) ir aštuoniolika sektoriaus priemonių, svarbiausių veiksmų reikalaujančios kovos su korupcija srityje.<sup>14</sup>
- 2. Siekdama sušvelninti ekonominius COVID-19 pandemijos padarinius, AS / IVLPE šalims ES pasiūlė vadinamąsias COVID-19 MFP sutartis, pradėdama vėliausią makrofinansinės pagalbos etapą.** Šio tipo MFP sutartyse sąlygos numatytos tik antrajai pagalbos daliai, kuri turėtų būti suteikta iki 2021 m. rudens pabaigos. Be to, su pandemija susijusios MFP sutartys teikia tik paskolas, skirtingai nuo ankstesnių MFP sutarčių, Sakartvelui ir Moldovai taip pat teikusią negrąžintinas dotacijas. Kaip ir anksčiau, Ukrainai skirta nominaliai didžiausia MFP, palyginti su kitomis šalimis,<sup>15</sup> sudaranti 1,2 mlrd. eurų (arba 27,9 euro vienam gyventojui). ES pabrėžiamos reformos Ukrainos atveju yra susijusios



**1 lentelė.** Sakartvelui, Moldovai ir Ukrainai skirtų ES MFP sutarčių sektorinės sąlygos prieš pandemiją ir po jos.

Politikos sritys	Sakartvelas	Moldova	Ukraina
Viešojo sektoriaus valdymas	MFP III – 2 COVID-19 MFP – 1	MFP II – 3 COVID-19 MFP – 1	MFP IV – 4 COVID-19 MFP – 2
Viešasis turtas	MFP III – 1 COVID-19 MFP – 1	MFP II – 2	MFP IV – 4 COVID-19 MFP – 1
Kova su korupcija ir pinigų plovimu	–	MFP II – 6 COVID-19 MFP – 2	MFP IV – 6
Energetikos sektorius	COVID-19 MFP – 1	MFP II – 5	MFP IV – 1 COVID-19 MFP – 1
Finansų sektorius	MFP III – 2	MFP II – 5	
Verslo klimatas	MFP III – 2 COVID-19 MFP – 2	MFP II – 7 COVID-19 MFP – 2	COVID-19 MFP – 2
Socialinės saugos tinklas ir darbo rinka	MFP III – 3 COVID-19 MFP – 3	–	MFP IV – 3
Teisingumo sektorius ir įstatymo viršenybė	MFP III – 1 COVID-19 MFP – 1	COVID-19 MFP – 1	COVID-19 MFP – 2
Veiksmų suma	20	34	26

\* Oranžine spalva pažymėtos politikos sritys, kuriose reformos vykdomos aktyviausiai.

Šaltinis: Autoriaus surinkti duomenys pagal Europos Komisijos pateiktas Sakartvelui, Moldovai ir Ukrainai suteiktos makrofinansinės pagalbos ataskaitas: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries_en)

su viešojo sektoriaus valdymu ir teisingumo sistemos reforma – jos sudaro šešias iš aštuonių sąlygų. MFP sutartyje su Sakartvelu (150 mln. eurų vertės arba 40,5 euro vienam gyventojui) pirmenybė teikiama socialiniams klausimams ir viešajam sektoriui – keturi iš septynių veiksmų. Į Moldovai skirtoje MFP sutartyje (100 mln. eurų vertės arba 38,4 euro vienam gyventojui) numatytas sektorinės politikos sritis įeina kova su korupcija ir verslo aplinkos gerinimas – jos sudaro keturis iš šešių uždavinių.<sup>16</sup>

Toliau pateiktoje 1 lentelėje apibendrinamos ES prioritetizuotos politikos sritys; ES tinkamas

sąlygas nustato pasidomėjusi tiek apie vyriausybines institucijas, tiek apie pilietinės visuomenės organizacijas. Labiausiai reformuotinos politikos sritys ir todėl traktuojamos kaip svarbiausios tos, kurioms iškeliami daugiausia sąlygų priešpandeminėse ir su COVID-19 susijusiose MFP sutartyse su Sakartvelu (aprepiančios *penkias iš aštuonių politikos sričių*), Moldova (tris iš aštuonių politikos sričių) ir Ukraina (taip pat tris iš aštuonių sričių).

Pateiktoje 1 lentelėje iliustruojami MFP sutarčių iškeliamų sektoriinių sąlygų skirtumai reformoms asocijuotosiose šalyse. Abiejose

MFP sutartyse su Sakartvelu numatyti veiksmai yra susiję su socialine politika (šeši veiksmai), verslo aplinka (keturi veiksmai) ir viešojo sektoriaus valdymu (trys veiksmai). MFP sutartyse su Moldova pabrėžiama verslo aplinka (devyni veiksmai), kova su korupcija ir pinigų plovimu (aštuoni veiksmai) ir energetikos bei finansų sektoriai (po penkis veiksmus kiekviename) – visas šias sritis ES laiko svarbiausiomis ir reikalaujančiomis veiksmais. Ukrainai skirtose MFP sutartyse tarp pagrindinių reformų sričių minimas viešojo sektoriaus valdymas (šeši veiksmai), kova su korupcija ir pinigų plovimu (taip pat šeši veiksmai) ir viešasis turtas (penki veiksmai).

1 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad kovos su korupcija svarbą ES pabrėžia tik Moldovos ir Ukrainos atvejais, o sutartyje su Sakartvelu pirmenybė teikiama socialinei politikai. Tarpusavyje palyginus ES MFP sutartyse iškeltas sąlygas, matyti, kad kai kuriais atvejais ankstesnėse iš jų numatyti veiksmai kartojami ir vėlesnėse sutartyse. Viena iš akivaizdžių to priežasčių – pažangos trūkumas įgyvendinant atitinkamas reformas:

- Labiausiai stagnavusios struktūrinės politikos sritys **Sakartvele** laikotarpiu nuo MFP III (2018 m.) ir COVID-19 MFP (2020 m.) apima keturis klausimus: 1) *su viešaisiais pirkimais susijusių ginčų sprendimo mechanizmo tinkamo veikimo užtikrinimas*; 2) *ES teisyną atitinkančių teisės aktų verslo veiklai reglamentuoti priėmimas*; 3) *darbo inspekcijos veiksmingumo didinimas*; ir 4) *teismų sektoriaus profesionalumo ir principingumo didinimas*. Apskritai ES beveik niekada nepriekaištavo dėl Sakartvele įgyvendinamų reformų iki 2019–2020 m., kuomet dėl politinės krizės buvo kur kas labiau pabrėžiami trūkumai įstatymo viršenybės srityje (t. y. teismų sektoriaus nepriklausomumo stygius).
- **Moldovos** atveju penkios iš šešių COVID-19 MFP sutartyje (2020 m.) nurodytų politikos

sričių taip pat figūruoja MFP II sutartyje (2017 m.). Kitaip tariant, per pastaruosius trejus metus Moldovos vyriausybei nepavyko patenkinamai ir (arba) visiškai įvykdyti penkių sąlygų, kurias ES reikalavo įvykdyti dar 2017 m. Šios sąlygos yra: 1) *viešųjų pirkimų sistemos vientisumo gerinimas*; 2) *patikimos teismų sektoriaus priežiūros institucijos užtikrinimas (dalyvaujant Aukščiausiajai teisėjų tarybai)*; 3) *Nacionalinės profesinio sąžiningumo kontrolės tarnybos veiksmingumo didinimas, išplečiant jos tikrinimų aprėptį*; 4) *rezultatų pasiekimas turto sugrąžinimo srityje po šešerius metus tirtų bankinio sukčiavimo aferų*; ir 5) *ES muitinės kodekso nuostatas atitinkančio naujojo muitinės kodekso priėmimas*. Dėl vėlavimo vykdyti visas MFP II sutartyje iškeltas sąlygas finansavimo programa baigėsi 2020 m. liepą ir ES negalėjo suteikti paskutinės 100 mln. eurų dydžio paramos dalies – t. y. 40 mln. eurų.<sup>17</sup>

- **Ukrainai** skirtose COVID-19 MFP sutartyje (2020 m.) išlaikomos keturios MFP IV sutartyje numatytos sąlygos – daugiausia dėl per mažos pažangos 2018–2020 m. laikotarpiu. Konkrečiai kalbant, jokių rezultatų kol kas nerodžiusios reformos yra šios: 1) *mokesčių sistemos prognozuojamumo didinimas (skaitmeninimas, rizikos valdymas ir t. t.)*; 2) *teismų sistemos principingumo ir veiksmingumo skatinimas, tiriant teisėjų asmeninę padėtį pasitelkiant naujai sukurtus atrankos mechanizmus (dalyvaujant naujai Aukštos teisėjų kvalifikacijos užtikrinimo komisijai)*; 3) *turto sugrąžinimo intensyvinimas valstybiniame bankininkystės sektoriuje*; ir 4) *EBPO standartų besilaikančių valstybei priklausančių bendrovių valdysenos gerinimas*.

Pastarąjį dešimtmetį ES naudojo MFP sutartis (nevienodai sėkmingai) kaip tam tikrų reformų skatinimo svertą, papildžiusį AD mechanizmą, kuriame nebuvo atskiro įrankio sąlygų vykdymo užtikrinimui. Nors MFP sutarčių galimybės užtikrinti reformų įgyvendinimą numatytose



sirtyse taip yra ribotos, jos yra patikimiausias ES turimas reformų skatinimo AS / IVLPE šalyse įrankis. Siekiant efektyviau skatinti reformas, MFP sutarčių pagrindą paprastai sudarančios sąlygos galėtų būti įtraukiamos į AD įgyvendinimą. Antra vertus, siekiant pagerinti MFP sutarčių sąlygų veiksmingumą, išmokos gali būti dalijamos į mažesnes sumas, proporcingas priemonių ir (arba) reformų skaičiui. Tai ES *quid pro quo* santykius su AS / IVLPE šalimis darytų teisingesnius ir didintų reformų skatinimo efektyvumą, nepaisant MFP išmokų skaičiaus padidėjimo rizikos (šiuo metu ES jas išmoka dviem (Sakartvelui ir Moldovai) arba trimis (Ukrainai) dalimis).

### 3. Aktualiausi klausimai – įstatymo viršenybės įtvirtinimo reformos

Pastaraisiais metais reformos tapo viena sudėtingiausių komunikacijos su ES sričių. Tačiau, siekiant suprasti šiuo metu svarbiausius laikomus klausimus, būtina apžvelgti asocijuotosioms šalims aktualius ir toliau išliekančius klausimus, kuriuos ES atidžiai stebi.

Sakartvelo atveju į 2021 m. „politinį susitarimą“<sup>18</sup>, kurį padėjo pasiekti Europos Vadovų Tarybos pirmininkas Charlesas Michelis, įtrauktos pagrindinės politikos sritys turėjo padėti išbristi iš 2019–2020 m. politinės krizės. Moldovai svarbiausios reformos aptartos 2021 m. birželį inicijuotame pokalbyje tarp Moldovos prezidento kabineto atstovų ir ES dėl ekonomikos atkūrimo plano (su 600 mln. eurų suma 2021–2024 m. laikotarpiui). Galiausiai geriausiai nustatyti Ukrainai būtent šiuo metu svarbiausias reformas padeda 2021 m. pavasarį ES ir Ukrainos asociacijos tarybos iškelti tikslai.

Minėtos trijų šalių nacionalinės aplinkybės pasitelkiamos siekiant išsamiau apibūdinti sritis, kuriose ES ir nacionalinės valdžios institucijos surado bendrą vardiklį:

**Sakartvelas.** 2019 m. vykusių antirusiškų protestų paskatinta politinė krizė atskleidė gilų visuomenės nepasitenkinimą partijos „Sakartvelo svajonė“ valdomos vyriausybės politika.<sup>19</sup> 2020 m. parlamento rinkimų rezultatai neužglaištė politinės poliarizacijos ir chroniško nepasitikėjimo tarp valdančiosios „Sakartvelo svajonės“ partijos ir gausiausiai atstovaujamos opozicinės partijos.

ES atliko itin svarbų vaidmenį ieškant sprendimų užsitęsiam politiniam nestabilumui, o jos taikytos priemonės buvo labiau pastebimos nei kitų Vakarų veikėjų (pavyzdžiui, JAV ar Jungtinės Karalystės). Galiausiai Sakartvelo atstovai 2021 m. balandį pasirašė reformų „gaires“,<sup>20</sup> numačiusias ir būtinausias reformas krizei įveikti. Nė viename iš numatytų veiksmų nekalbama apie sektorines problemas, kurias būtų galima susieti su ekonomika ar kitomis nepolitinėmis sritimis. *Du iš penkių į dokumentą įtrauktų priemonių blokų* atspindi konkrečias politines reformas teisingumo ir rinkimų įstatymų srityje ir turi tvarkaraščius:

- Kaip dalį *teismų sistemos reformos*, „gaires“ pasirašiusieji sutiko užtikrinti teismų nepriklausomumą, teisėjus ir ateities generalinį prokurorą paskiriant pagal nuopelnus, taip pat ir didesnę teismo sprendimų skaidrumą bei, apskritai kalbant, didesnę teisingumo sistemos principingumą.
- Tarp siūlomų *rinkimų reformos* veiksmų yra galių pasiskirstymą parlamente reglamentuojančių nuostatų pokyčiai, vietos rinkimams taikomų rinkiminių slenksčių liberalizavimas, Centrinės rinkimų komisijos (CRK) depolitizavimas ir profesionalumo didinimas bei prevencijos mechanizmai institucinėms blokadoms skiriant CRK vadovus. Pirmiau aprašytose reformose nuolat pabrėžiama, kad teismų sistemos ir rinkimų organizavimo taisyklės užima itin svarbią vietą Sakartvelo ir ES sprendimų priėmėjų darbotvarkėje.

Nepaisant susitarimo, dėl kurio susitarė ES, svarbos, parlamentinė „Sakartvelo svajonės“ dauguma vienašališkai pasitraukė iš jo 2021 m. liepos pabaigoje. Valdančioji partija sprendimą pasitraukti paaiškino, jog neva ir taip laikosi visų jo nuostatų, o taip pat priminė, jog opozicinis „Jungtinis nacionalinis judėjimas“ susilaikė nuo jo pasirašymo<sup>21</sup>. Tačiau ir ES<sup>22</sup>, ir JAV<sup>23</sup> išreiškė apgailėstą susitarimo nutraukimo, pažymėdamos, kad tai tebėra esminė platforma, skirta teisinės valstybės reformoms, kurios vis dar tebevyksta, ir anaiptol nėra užbaigtos.

**Moldova.** Kovos su korupcija darbotvarkė ir teisingumo sistemos reformos užima svarbią vietą tarp ES ir nacionalinių valdžios institucijų prioritetų.

Su pandemija susijęs Ekonomikos atkūrimo planas Moldovai, kurį sudaro 600 mln. eurų investicijos 2021–2024 m. laikotarpiu<sup>24</sup>, sudaro finansinę programą, kurią Moldovos prezidentės Maios Sandu kabineto prašymu patvirtino ES. Nors bendras šio „atkūrimo plano“ tikslas yra ekonomikos augimo atkūrimas, įskaitant verslo skatinimo metodus, juo siekiama skatinti teisingumo ir kovos su korupcija politiką. Šiuo atžvilgiu tiek prezidentės kabinetui, tiek ES tenka pasikliauti įstatymų leidžiamąja ir vykdomąja valdžia, suformuotomis po 2021 m. liepos 11 d. įvykusių išankstinių rinkimų. Kol kas Moldovos prezidentės kabineto pastangos politinių reformų atžvilgiu buvo kreipiamos dviem pagrindinėmis kryptimis:

- Siekdamas supaprastinti veiklą kovos su korupcija srityje, prezidentės kabinetas 2021 m. birželį įsteigė Kovos su korupcija patariamąjį komitetą. Tarp komiteto narių – trys vietos nevyriausybinių organizacijos ir žiniasklaidos specialistai bei trys tarptautiniai ekspertai iš Rumunijos, Slovakijos ir JAV. Komitetui bus teikiama finansinė parama iš ES, JAV ir kitų Vakarų partnerių. Nors komiteto vaidmuo prezidentės kabinete bus

tik konsultacinis, keliamas tikslas jo veiklą orientuoti į visuomenės informuotumą apie svarbiausias korupcijos bylas gerinimą, kas galėtų didinti visuomenės spaudimą atsakingoms valdžios institucijoms. Žvelgiant iš struktūrinės perspektyvos, prezidentės kabinetas pranešė ketinąs parengti įstatymo projektą, kuris leistų konfiskuoti aukščiausiojo rango pareigūnų (ministrų ir parlamentarų) bei teisėjų turtą, kurio jie negali teisiskai pagrįsti.<sup>25</sup> Kita paplitusi idėja yra kova su didelio masto korupcija padedant ES prokuratūrai (kuri specializuojasi daugiausia kovoti su sukčiavimu, kiek tai susiję su ES biudžetu); tai reikalautų ir teisės aktų pakeitimų, ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo su pačios Moldovos prokuratūra.

- *Teismų sistemos reformą* sudaro lygiagrečios pastangos. Jei išankstiniai rinkimai į parlamentą atneštų palankių politinių pokyčių, prezidentės kabinetas svarsto inicijuoti teismų sistemos išvalymą, korumpuotus teisėjus pašalinant įdiegus paskyrimo mechanizmą, kuriame taip pat dalyvautų tarptautiniai ekspertai.

**Ukraina.** Ukrainai siūlomos reformos aprėpia išties daug politikos sričių, įskaitant bankininkystės ir energetikos sektorius, kuriuose darbų pabaigos dar tikrai nematyti. Analizuojant abiejų pusių aukšto rango pareigūnus subričančios ES ir Ukrainos asociacijos tarybos 2021 metų rezultatus apibendrinusią kalbą, nesunku nustatyti ES labiausiai rūpimas ir Ukrainai neišvengiamas reformas. Beveik pačioje ES ir Ukrainos asociacijos tarybos bendro komunikato pradžioje<sup>26</sup> pabrėžiama didžiulė įstatymo viršenybės ir kovos su korupcija stiprinimo svarba:

- Numatytose kovos su korupcija reformose svarstomas reikalavimas užtikrinti, kad kovos su korupcija agentūros veiksmingai didintų visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis. Daug dėmesio skiriama vi-

siškam elektroninės deklaracijų sistemos atkūrimui ir griežtų atgrasomųjų sankcijų taikymui, kurioms pakenkė priešingų nuomonių besilaikančių konstitucinio teismo teisėjų sprendimai.

- Dėmesys *teisingumo sektoriui* reiškiamas mažiau konkrečiomis formomis. Tačiau pagrindinė idėja čia susijusi su patikimo teisėjų principingumo patikrinimo mechanizmo įdiegimu. Bendra strateginė vizija pristatoma Teisingumo sektoriaus strategijoje, prezidento Volodymyro Zelenskio patvirtintoje 2021 m. birželį,<sup>27</sup> kurioje siūloma įsteigti kvalifikacijos komisiją, parinksiančią teisėjus dalyvaujant tarptautiniams ekspertams, kuri teiks duomenis Aukščiausiajam kovos su korupcija teismui, padės optimizuoti vietos teismus ir t. t. Šiai strategijai reikalingas išsamus ir įtikinamas veiksmų planas, apibrėžiantis įstatymus ir teises nuostatas, kurias parlamentas turėtų pakeisti. Neturint konkretesnio plano, teisingumo reforma rizikuoja tapti sporadiška ir politiškai motyvuota.

Šiame skyriuje aptariama medžiaga leidžia daryti išvadą, kad būtent politinės reformos – o ypač su įstatymo viršenybe susijusios reformos – atlieka svarbų vaidmenį ES dvišalėje darbotvarkėje su kiekviena šalimi partnere. ES suformulavo skirtingiems kontekstams pritaikytus konkrečius raginimus reformuoti teisingumo sistemą ir kovoti su korupcija, atsižvelgdama į skirtingą politinę dinamiką kiekvienoje šalyje. Kartu ES reikalavimas kuo skubiau vykdyti reformas asocijuotosiose šalyse dera su palankiomis politinėmis sąlygomis, nes kiekvienoje aptariamoje šalyje yra įstatymo viršenybę siekiančių įtvirtinti politinių jėgų.

## Išvados ir rekomendacijos

- ES, pasitelkdama sudėtingą reformų skatinimo priemonių rinkinį, vykdo veiklą trijose Rytų Europos šalyse partnerėse: Sakartvele, Moldovoje ir Ukrainoje. Reformoms skatinti

ES naudoja dviejų pakopų programą. Pagrindinį vaidmenį atlieka asociacijos sutartys / IVLPE, kurias papildo asociacijos darbotvarkės (AD). Be jų, ES taip pat pasitelkia MFP sutarčių politinio ir sektoriaus sąlygiškumo įrankius. Šias dvi kategorijas skiria keletas kriterijų: reikalaujamų veiksmų skaičius, pažangos stebėsenos efektyvumas, rezultatų veiksmingumas ir susijusių numatytų sąlygų griežtumas.

- Pabrėžiant pagrindinę šios analitinės publikacijos išvadą, gali stebinti tai, kad didelis įsipareigojimų įgyvendinti reformas skaičius niekaip neatspindi jų įgyvendinimo kokybės.
- Dėl partnerių šalių ribotų institucinių pajėgumų ir nestabilios regiono politinės dinamikos įvairios reformos strigo arba jų buvo apskritai atsisakyta. Taigi, būtina gerai apsvarstyti didelio veiksmų skaičiaus formulavimą, nes tai gali neigiamai atsiliepti rezultatams. Be to, siekiant pažangos tam tikrose politikos srityse, būtina teikti pirmenybę svarbiausiems klausimams (pavyzdžiui, įstatymo viršenybės įtvirtinimo reformoms). Šiuo atžvilgiu lankstesnis reformų darbotvarkės taikymas ir sąlygiškumo mechanizmas padėtų sumažinti politinio blokavimo poveikį iki minimumo, taip užtikrinant veiksmų tęstinumą ir konkretumą. Susidūrus su iššūkiais, kai nacionalinės vyriausybės yra pasirengusios atsisakyti politinių susitarimų, kuriais grindžiama reformų darbotvarkė, kaip tai atsitiko Sakartvelo atveju 2021 m. liepos mėnesį, asociacijos susitarimas su ES įgauna dar didesnę reikšmę dėl teisinio poveikio ir didelių išlaidų, patiriamų susitarimų nesilaikymo atveju.
- Remiantis šios analitinės publikacijos išvadomis, toliau pateikiamos rekomendacijos, skirtos tiek ES reformų skatinimo, tiek šių trijų asocijuotųjų šalių reformų įgyvendinimo trūkumams šalinti. Parengtos rekomendacijos suskirstytos į politinę, politikos įgyvendinimo ir techninę kategorijas:

### *Politiniai aspektai:*

- Siekiant skatinti ES reformas, visose programose reikėtų teikti pirmenybę įstatymo viršenybės įtvirtinimo reformoms – tiek minėtų šalių asociacijos darbotvarkėse, tiek šioms šalims skirtose makrofinansinės pagalbos sutartyse.
- Reformų darbotvarkei taikyti prioritetų kalibravimo principą, siekiant pabrėžti būtinas reformas, turinčias papildomą ir kompleksinį poveikį politikos formavimui (bei kitoms antraeilėms reformoms), orientuojantis į kokybę, o ne kiekybę.
- Naudoti sąlygiškumo įrankius kaip paskatą į asociacijos darbotvarkes įtrauktoms reformoms vykdyti – panašiai kaip makrofinansinės pagalbos sutartyse numatytu reformų atveju, kuriose finansinė pagalba griežtai susieta su sąlygiškumo mechanizmu.
- Makrofinansinės pagalbos išmokas dalyti į mažesnes sumas, proporcingas tose sutartyse su asocijuotais šalimis numatytu struktūrinių sąlygų ir (arba) reformų skaičiui, siekiant užtikrinti kuo geresnius reformų įgyvendinimo rezultatus ir sumažinti prieš reformas nukreiptų veiksmų manevro laisvę.
- Sukurti bendrą ES ir bendramintės paneuropinės organizacijos stebėsenos mechanizmą (pavyzdžiui, Europos Tarybos, Energijos Bendrijos ir t. t.), suteikiantį galimybę nuodugniai ir depolitizuotai vertinti pažangą skubiausiai reformų reikalaujančiose politikos srityse, pavyzdžiui, susijusiose su teisingumu, kova su korupcija ir rinkimų sistemos pokyčiais.

### *Politikos įgyvendinimo aspektai:*

- Suderinti ir pasirašyti Sakartvelui ir Ukrainai skirtus ekonomikos atkūrimo planus pagal panašių ES valstybėms narėms skirtų planų šabloną, kaip jau buvo padaryta Moldovos atveju, kuriuose siūloma sąlyginė pagalba reformoms, apimančioms tiek ekonominius

aspektus (struktūrinės reformos), tiek platesnes politikos sritis (įstatymo viršenybės įtvirtinimo reforma: teisingumas ir kova su korupcija).

- Didinti visų asocijuotųjų šalių valstybės tarnautojų profesionalumo lygį, pakartojant Ukrainoje įgyvendintą projektą (Europos kolegijos Natolino padalinio projektą Ukrainos valstybės tarnautojams), siekiant paruošti šias institucijas ES skatinamoms reformoms plačiausia prasme.

### *Techniniai aspektai:*

Įvesti tarpinį ES dialogo su AS / IVLPE šalimis etapą (užtikrinant visišką jo skaidrumą) pereinant nuo senos asociacijos darbotvarkės prie naujos, sumažinsiantį vėlavimų riziką (kaip antai Moldovos ar Sakartvelo politinių krizių atvejais), ir užtikrinti reformų stebėsenos ir ataskaitų teikimo procedūrų tęstinumą.

- Įvesti daugiau tvarkos su AS / IVLPE susijusių reformų Ukrainoje dinamikoje, kur nauja asociacijos darbotvarkė būtų sukūrusi pridėtinę vertę (pakeisdama 2015 m. publikuotą darbotvarkę), ir padėti pilietinės visuomenės organizacijoms ir žiniasklaidai užtikrinti valdžios institucijų atskaitomybę už reformų įgyvendinimą.
- Tobulinti asociacijos darbotvarkių formatą pridėdant pažangos vertinimo mechanizmą ir aiškiau apibrėžiant institucinį atsakomybių delegavimą, siekiant didinti institucinę atskaitomybę už reformas bei rezultatų pagrįstumą ir prognozuojamumą.
- Didinti atskaitomybę už asociacijos darbotvarkių tikslų įgyvendinimą atidžiai vertinant pažangą pagal ES Sakartvelui, Moldovai ir Ukrainai parengtas Asociacijos įgyvendinimo ataskaitas.

## Nuorodos

- <sup>1</sup> Kad skirtis tarp asociacijos susitarimų ir asociacijos darbotvarkių būtų aiškesnė, šioje analitinėje publikacijoje atitinkamai bus vartojamos santrumpos AS / IVLPE ir AD. Tai padės nepainioti šių dviejų dokumentų, atliekančių skirtingas – nors ir viena kitą papildančias – teises ir veiklos funkcijas. Be to, santrumpoje AS / IVLPE išlaikomas šių didžiulės svarbos susitarimų „išsamios ir visapusiškos laisvosios prekybos“ komponentas – nepaisant to, kad jis kol kas netapo neatsiejama Europos integracijos proceso, kuriame dalyvauja Sakartvelas, Moldova ir Ukraina, dalimi.
- <sup>2</sup> ES bei ES ir Sakartvelo asociacijos darbotvarkė 2017–2020 m.: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/annex\\_ii\\_-\\_eu-georgia\\_association\\_agenda\\_text.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/annex_ii_-_eu-georgia_association_agenda_text.pdf); ES ir Moldovos asociacijos darbotvarkė 2017–2019 m.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22017D1489>; ES ir Ukrainos asociacijos darbotvarkė 2015 m.: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978\\_15\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf).
- <sup>3</sup> ES bei ES ir Sakartvelo asociacijos darbotvarkė 2017–2020 m.: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/annex\\_ii\\_-\\_eu-georgia\\_association\\_agenda\\_text.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/annex_ii_-_eu-georgia_association_agenda_text.pdf).
- <sup>4</sup> ES bei ES ir Moldovos asociacijos darbotvarkė 2017–2019 m.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22017D1489>.
- <sup>5</sup> ES bei ES ir Ukrainos asociacijos darbotvarkė 2015 m.: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978\\_15\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf).
- <sup>6</sup> Reuters: „Moldova central bank officials detained over \$1 bn fraud“, 2020-03-05: <https://www.reuters.com/article/moldova-banking-idUSL8N2AY4PF>.
- <sup>7</sup> ES bei ES ir Moldovos asociacijos darbotvarkė 2017–2019 m.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22017D1489>.
- <sup>8</sup> Anot „Transparency International“, 2017–2020 m. laikotarpiu Sakartvelas pateko tarp penkiasdešimties mažiausiai korumpuotų šalių, pralenkdamas Rumuniją ir Bulgariją.
- <sup>9</sup> Cenus, Denis: „Moldova after the snap elections: the historical victory of the pro-EU forces“, 2021 m. liepa: <https://3dcftas.eu/op-eds/moldova-after-the-snap-elections-the-historical-victory-of-the-pro-eu-forces>.
- <sup>10</sup> Cenus, Denis: „Scanning EU macro-financial assistance to Moldova, Ukraine, and Georgia: frontrunners and laggards“, IPN News Agency: [https://www.ipn.md/en/scanning-of-eu-macro-financial-assistance-to-moldova-ukraine-and-georgia-frontru-7978\\_1044272.html](https://www.ipn.md/en/scanning-of-eu-macro-financial-assistance-to-moldova-ukraine-and-georgia-frontru-7978_1044272.html).
- <sup>11</sup> Europos Komisija: „EU macro-financial assistance to non-EU partner countries“, žiūrėta 2021-07-14: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/macro-financial-assistance-mfa-non-eu-partner-countries_en).
- <sup>12</sup> Europos Komisija: „EU macro-financial assistance to Georgia“, žiūrėta 2021-07-14: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/georgia\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/georgia_en).
- <sup>13</sup> Europos Komisija: „EU macro-financial assistance to Moldova“, žiūrėta 2021-07-14: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/moldova\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/moldova_en).
- <sup>14</sup> Europos Komisija: „EU macro-financial assistance to Ukraine“, žiūrėta 2021-07-14: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en).
- <sup>15</sup> Skirtingai nei kitoms dviem šalims, Ukrainai visas keturias MFP sutartis ES kol kas pateikė paskolų forma.

- <sup>16</sup> ES makrofinansinė pagalba Moldovai, kaip dalis ES paketo dešimčiai plėtros ir kaimynystės šalių, pradėto įgyvendinti 2020 m. balandį: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0163>.
- <sup>17</sup> Cenusă, Dionis: „The “darlings” of the EU conditionality mechanism – Georgia, Moldova, or Ukraine?“, 2020-08-11: [https://www.ipn.md/en/the-darlings-of-the-eu-conditionality-mechanism-georgia-moldo-va-or-7978\\_1075456.html](https://www.ipn.md/en/the-darlings-of-the-eu-conditionality-mechanism-georgia-moldo-va-or-7978_1075456.html).
- <sup>18</sup> EIVT: „A way ahead for Georgia“, 2020 m. balandis: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418\\_mediation\\_way\\_ahead\\_for\\_publication\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf).
- <sup>19</sup> Denis Cenusă: „The new “exits” and “turning points” in Georgia’s and Moldova’s political crises“, 2021: <https://neweasterneurope.eu/2021/04/29/the-new-exits-and-turning-points-in-georgia-and-moldovas-political-crises/>.
- <sup>20</sup> EIVT: „A way ahead for Georgia“, 2020 m. balandis: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418\\_mediation\\_way\\_ahead\\_for\\_publication\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf).
- <sup>21</sup> OC-Media: ‘Georgian Dream withdraws from EU-brokered deal with opposition’, 2021: <https://oc-media.org/georgian-dream-withdraws-from-eu-brokered-deal-with-opposition/>
- <sup>22</sup> ES: ‘Statement by president Charles Michel on the political situation in Georgia’, 2021: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/29/statement-by-president-charles-michel-on-the-political-situation-in-georgia/>
- <sup>23</sup> JAV ambasada Sakartvele: ‘U.S. Embassy Statement on Georgian Dream’s Withdrawal from April 19th Agreement’, 2021: <https://ge.usembassy.gov/u-s-embassy-statement-on-georgian-dreams-withdrawal-from-april-19th-agreement/>
- <sup>24</sup> ES: „European Commission announces an economic recovery plan for the republic of Moldova“, 2021: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2712](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2712).
- <sup>25</sup> TV8: „Maia Sandu will propose to the future parliament a new legal act regarding the confiscation of property which is not rightfully owned. “We have one, but it doesn’t work”“, 2021: <https://tv8.md/2021/06/09/maia-sandu-va-propune-viitorului-parlament-o-noua-lege-privind-confiscarea-averii-nejustificata-noi-avem-una-dar-nu-functioneaza/>.
- <sup>26</sup> ES: „Joint press release following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine“, 2021: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/11/joint-press-statement-following-the-7th-association-council-meeting-between-the-eu-and-ukraine/>.
- <sup>27</sup> Ukrinform: „Justice development strategy: how and why it can end the crisis in the constitutional court of Ukraine“, 2021: <https://www.ukrinform.ru/rubric-politics/3265351-strategia-razvitia-pravosudia-kak-i-pochemu-ona-mozet-priblizit-zaversenie-krizisa-v-ksu.html>.