

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Popescu, Dorin; Gherman, Marin; Pantelimon, Răzvan Victor

Book

Agenda europeană a Ucrainei : impactul integrării Ucrainei asupra funcționării politicilor și structurii instituționale a UE

Provided in Cooperation with:

European Institute of Romania (EIR), Bucharest

Reference: Popescu, Dorin/Gherman, Marin et. al. (2025). Agenda europeană a Ucrainei : impactul integrării Ucrainei asupra funcționării politicilor și structurii instituționale a UE. București : Institutul European din România.
https://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2025/03/SPOS_2_Agenda-europeana-a-Ucrainei_2025-1.pdf.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/703136>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

Agenda europeană a Ucrainei. Impactul integrării Ucrainei asupra funcționării politicilor și structurii instituționale a UE

Dorin POPESCU (coord.)
Marin GHERMAN
Răzvan-Victor PANTELIMON



Studii de Strategie și Politici SPOS 2024

Studiul nr. 2

Agenda europeană a Ucrainei. Impactul integrării Ucrainei asupra funcționării politicilor și structurii instituționale a UE

Autori:

Dorin POPESCU (coordonator)

Marin GHERMAN

Răzvan-Victor PANTELIMON

BUCUREȘTI

2025

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România: **Eliza VAȘ**

© Institutul European din România, 2025

Bd. Regina Elisabeta 7-9

Sector 3, București

www.ier.gov.ro

ISBN online: 978-606-8202-78-5

Studiul exprimă opinia autorilor și nu reprezintă poziția Institutului European din România sau a altor instituții.

Despre autori

Dorin POPESCU este președinte fondator și în exercițiu al Asociației „Casa Mării Negre / Black Sea House”, singurul think-tank din România destinat geopoliticii Mării Negre. Este vicepreședinte al Asociației „Inițiativa pentru Cultură Democratică Europeană”, fost diplomat (cu misiuni diplomatice efectuate la Moscova, Cernăuți și Sarajevo), analist politic, eseist, critic literar și cadru universitar. Este doctor în filologie din 2012, cu teza „Paradigma constituirii discursului literar la Constantin Noica”, autor al volumelor “Noica. Bătălia continuă” (Editura Ideea Europeană, 2013) și „Figuri ale textului anteic” (Editura Ideea Europeană, 2016), precum și coordonator al volumelor „Răzbunarea barbarilor. 2000 de ani fără Ovidiu la Tomis” (Editura Ideea Europeană, 2017), „Captivi la Pontul Hibrid” (Editura Ideea Europeană, 2021) și „Marea Neagră. În căutarea hegemonului pierdut” (Editura Presa Universitară Clujeană, 2023). A publicat cca. 200 de lucrări, studii, eseuri, recenzii, articole tematice, în diferite reviste culturale și științifice din România și din străinătate, este coautor de programe tematice și cursuri universitare în domeniul relațiilor publice și al istoriei și discursului presei românești și deține premii naționale de eseu și critică literară. Domeniul prioritar de cercetare al acestuia îl reprezintă geopolitica Mării Negre; în acest domeniu, a editat trei volume colective, a organizat numeroase conferințe internaționale pe teme geopolitice și a participat la proiecte științifice internaționale în domeniu. Este unul dintre cei mai reputați experți români ai spațiului post-sovietic.

Marin GHERMAN este lector universitar doctor la Departamentul de Științe Umane și Social-Politice, Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava, director al Institutului de Studii Politice și Capital Social din Cernăuți (Ucraina), președinte și coordonator editorial al Centrului Media BucPress, trust de presă al românilor din Ucraina, editorialist la „Veridica” (București), redactor-șef al revistei Institutului Cultural Român „Glasul Bucovinei” (Cernăuți-București). Și-a susținut teza de doctorat la Universitatea Națională „Iuri Fedkovici” din Cernăuți (2014) în științe politice. Membru al Consiliului Științific al rețelei Erasmus Expertise (Franța). Autorul volumului „Capitalul social în Ucraina și România: o nouă dimensiune a proceselor de integrare europeană” (Cernăuți, Editura Druk Art, 2022), coautor a cinci volume științifice. Autor de studii publicate în reviste de specialitate în domeniul geopoliticii, comunicării politice și proceselor informaționale. Domenii de expertiză: studiul capitalului social, guvernanta internațională, evoluții geopolitice actuale, comunicarea politică internațională, procesele informaționale, minorități naționale, comunitatea românească în Ucraina. A coordonat trei studii finanțate de Guvernul Român privind situația comunității românești din Ucraina în contextul războiului.

Răzvan-Victor PANTELIMON este lector universitar la Facultatea de Istorie și Științe Politice, Universitatea Ovidius din Constanța, profesor asociat la Institutul de Istorie, Universitatea Pontificală Catolică din Valparaíso, Chile. Este doctor în *Europa și Americi: constituții, doctrine și instituții politice*, la Departamentul de Politică, Instituții și Istorie, Universitatea din Bologna, Italia și doctor în Științe Politice la Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București. Are studii post-doctorale la Universitatea Roma Tre din Roma în cadrul Proiectului Internațional „Europaeus”. Profesor/cercetător vizitator în Chile, Spania, Italia, Grecia și Portugalia. În ultimi ani, a publicat peste 60 de articole și capitole de carte la edituri prestigioase din SUA (Brill Publishing House), Spania (Tirant Lo Blanch), Italia (La Vela), Belgia (Peter Lang), Marea Britanie (Oxford), Mexic, România. Este invitat ca analist politic și expert în politică internațională la cele mai importante televiziuni și radiouri centrale și locale. Principalele interese de cercetare includ: discursul populist și neo-populist; propagandă, manipulare și campanii electorale; memoria istorică; tranziție și consolidare democratică; noi tipuri de partide politice; sistemele și societățile politice din America Latină.

About the authors

Dorin POPESCU is the President and founder of the think-tank Black Sea House Association, Constanta, Romania, specialised in the wider Black Sea region's security and politics. He is a vice-president of the Initiative for European Democratic Culture think-tank specialized in international politics. He also has diplomatic experience, having served as Romanian diplomat in Moscow (3rd secretary, 2002-2006), Chernivtsi (counsellor, 2007-2011) and Sarajevo (minister-counsellor, Deputy Head of Mission, 2012-2016). He has published five books ("Noica. The Battle Continues", European Idea Publishing House, 2013; "Figures of the Antaeus Text", European Idea Publishing House, 2016; "Revenge of the Barbarians. 2000 years without Ovidiu at Tomis", European Idea Publishing House, 2017; "Prisoners at the Hybrid Pontus. Geopolitical Studies and Essays", European Idea Publishing House, 2020; "The Black Sea. In Search of the Lost Hegemon", Presa Universitara Clujeana Publishing House, 2023) and about 200 analyses and studies on international politics. His priority field of research is the geopolitics of the Black Sea. He is one of the most reputable Romanian experts on the post-Soviet space.

Marin GHERMAN is a University Lecturer and PhD at the Department of Human and Socio-Political Sciences at "Ștefan cel Mare" University in Suceava, director of the Institute for Political Studies and Social Capital in Chernivtsi (Ukraine), president and editorial coordinator of the BucPress Media Center – a press trust for Romanians in Ukraine, columnist for "Veridica" (Bucharest), and editor-in-chief of the Romanian Cultural Institute's magazine "Glasul Bucovinei" (Chernivtsi-Bucharest). He defended his doctoral thesis at the National University "Yuri Fedkovich" in Chernivtsi (2014) in the field of political science. He is a member of the Scientific Council of the Erasmus Expertise network (France). He is the author of the book "Social Capital in Ukraine and Romania: A New Dimension of the European Integration Processes" (Chernivtsi, Druk Art Publishing, 2022), co-author of five scientific volumes, and has published studies in specialized journals in the fields of geopolitics, political communication, and information processes. His areas of expertise include the study of social capital, international governance, current geopolitical developments, international political communication, information processes, the study of national minorities, and the life of the Romanian community in Ukraine. He has coordinated three studies funded by the Romanian Government regarding the situation of the Romanian community in Ukraine in the context of the war.

Răzvan-Victor PANTELIMON is Lecturer at the Faculty of History and Political Science, Ovidius University of Constanța. Associate Professor at the History Institute, Pontifical Catholic University of Valparaíso, Chile. He holds a PhD in *Europe and the Americas: constitutions, doctrines and political institutions*, at the Department of Politics, Institutions and History, University of Bologna, Italy and a PhD in *Political Science* at the Faculty of Political Science, University of Bucharest. Post-doctoral studies at Roma Tre University from Rome in the framework of the "Europaes" International Project. Visiting professor/researcher in Chile, Spain, Italy, Greece and Portugal. As of lately, he has published more than 60 articles and book chapters at prestigious publishing houses in the USA (Brill Publishing House), Spain (Tirant Lo Blanch), Italy (La Vela), Belgium (Peter Lang), UK (Oxford), Mexico, Romania. He is invited as political analyst and international politics expert at the most important central and local televisions and radios. Main research interests include: populist and neo-populist discourse; propaganda, manipulation and electoral campaigns; historical memory; transition and democratic consolidation; new types of political parties; Latin American's political systems and societies.

CUPRINS

Sinteza studiului.....	8
Executive Summary	15
Introducere. Scopul, obiectivele și metodele cercetării, contextul tematic	21
Capitolul 1. Extinderea UE vs proiectele expansioniste și revizioniste ale Federației Ruse. Opțiunea europeană/euroatlantică a Ucrainei – cadru general și scurt istoric	29
Capitolul 2. Reformele holistice și sectoriale, <i>cheia</i> aderării Ucrainei la Uniunea Europeană.....	38
2.1. Recomandări de etapă ale Comisiei Europene.....	39
2.2. Angajamente politice de reformă asumate de autoritățile ucrainene	43
2.4. Influențe nocive externe: instrumentele de presiune și intervenție ale Federației Ruse	53
2.5. Reforme și reconstrucție post-conflict	59
2.6. Perspective privind consolidarea capacității administrative pe termen scurt și mediu.....	63
2.7. Propuneri și recomandări de acțiune	65
Capitolul 3. Integrarea Ucrainei în UE– <i>oglină</i> întoarsă. Impactul integrării Ucrainei – probleme, soluții, recomandări.....	69
3.1. <i>Metamorfoze europene</i> . Reformele interne ale Uniunii vs reformele Ucrainei	69
3.2. Analiza impactului integrării Ucrainei asupra politicii de extindere a UE	71
3.3. Impactul bugetar. Raportul Bruegel.....	74
3.4. Reconstrucția Ucrainei.....	75
3.5. Impactul asupra politicii agricole comune.....	77
3.6. Impactul asupra fondurilor de coeziune.....	78
3.7. Impactul asupra pieței unice europene.....	82
3.8. Impactul asupra economiei Uniunii Europene.....	83
3.9. Impactul asupra mobilității	88
3.10. Agricultură. Profilul Ucrainei și impactul aderării	89
3.11. Impactul aderării asupra bugetului și politicilor UE. Alte estimări	93
3.12. Concluzii și recomandări	96
Capitolul 4. România și Ucraina, de la ambiguitate la parteneriat strategic.....	100
a. Domeniile și prioritățile în care România are bune practici sau potențial în creștere la nivel UE sau regional.....	101
b. Domenii de interes comun urgent	103
c. Domeniile/dosarele <i>sensibile</i> , de interes reciproc	103
d. Domenii în care există un angajament explicit și plenar de sprijin în plan bilateral	104
Capitolul 5. Recomandări de politici.....	106
Concluzii	110
Bibliografie selectivă.....	113

LISTĂ DE TABELE:

Tabelul 1 Reforme și obiective conform Planului guvernamental.....	44
Tabelul 2 Sumar executiv al evaluărilor analitice privind impactul bugetar	73
Tabelul 3 Alocările din Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027	79

LISTĂ DE ACRONIME:

AA – Acordul de Asociere UE-Ucraina
AMF – Asistență macrofinanciară
CE – Comisia Europeană
CFM – Cadrul financiar multianual
DCFTA – Zona de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare
ECCC – Centrul European de Competență în domeniul Securității Cibernetică
ENTSO-E – Rețeaua Europeană a Operatorilor de Sisteme de Transport de Energie Electrică
ERDF – Fondul European Regional de Dezvoltare
ESF+/FSE+ – Fondul social european Plus
EUBAM (Ucraina) – Misiunea de asistență militară a UE în sprijinul Ucrainei
FEDR – Fondul european de dezvoltare regională
GAFI – Grupul de Acțiune Financiară Internațională
IEP – Instrumentul european pentru pace
IFN – Instituții financiare nebancare
IIG – Obiectivul „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică”
INTERREG – Programul de cooperare interregională INTERREG EUROPE al UE
JTF – Fondul pentru o tranziție justă al Uniunii Europene
MAE – Ministerul Afacerilor Externe al României
MCA – Măsurile comerciale autonome (variantă: <i>ATM / Autonomous Trade Measures</i>)
OCEMN – Organizația Cooperării Economice a Mării Negre
OECD - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONU – Organizația Națiunilor Unite
OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PIB – Produs Intern Brut
NATO – Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
NCTS – Noul Sistem Computerizat de Tranzit
PAC – Politica agricolă comună a Uniunii Europene
PaE – Parteneriatul Estic
PC – Politica de coeziune a Uniunii Europene
PEV – Politica europeană de vecinătate a Uniunii Europene
RDNA3 – Al treilea Raport de evaluare rapidă a daunelor și nevoilor Ucrainei
REMUN – Regiunea extinsă a Mării Negre
SELEC – Centrul Sud-Est European de Aplicare a Legii
SWOT – Analiză tip <i>Puncte tari, Puncte slabe, Oportunități, Amenințări</i>
TEN-T – Rețeaua transeuropeană de transport
VNB – Venit Național Brut
UE – Uniunea Europeană
UNHCR – Biroul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați
URSS – Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
ZMN – Zona Mării Negre

Sinteza studiului

Studiul investighează dinamica și sustenabilitatea implementării reformelor în Ucraina, ca parte a procesului de aderare la Uniunea Europeană. Analiza noastră include atât progresele înregistrate de autoritățile ucrainene, precum și dificultățile de a asigura instituții stabile și o economie viabilă într-o țară aflată în război, cu teritorii temporar ocupate, ostilități militare directe în desfășurare și atacuri aeriene asupra infrastructurii critice. În egală măsură, această cercetare reliefează și potențialele provocări generate de integrarea în UE a Ucrainei, îndeosebi din punctul de vedere al distribuției fondurilor pentru agricultură și coeziune. Ținând seama de angajamentul României și al Ucrainei de a ridica relația bilaterală la nivel de Parteneriat Strategic, cercetarea vizează și identificarea priorităților sectoriale unde România poate avea o contribuție substanțială prin transferul de expertiză către Ucraina.

Pentru a atinge obiectivele generale și specifice ale studiului nostru, am recurs la combinarea permanentă și creativă a unor multiple instrumente metodologice.

Am utilizat sectorial analiza diacronică a parcursului european al Ucrainei. Acest tip de analiză a fost benefică pentru înțelegerea aprofundată a cauzelor disfuncțiilor și sincopelor de etapă manifestate în parcursul european al acesteia. Am analizat succesele/progresele proceselor de reformă, precum și problemele/dificultățile care au dus la întârzieri în onorarea angajamentelor asumate în concordanță cu cerințele de etapă formulate de instituțiile europene și, respectiv, angajamentele de reformă asumate de autoritățile centrale de la Kiev, după modelul/grila *recomandări/angajamente/reforme*.

Pentru perioada iulie-octombrie 2024, am propus o analiză sincronică tip SWOT, cu identificarea, evidențierea și descrierea punctelor tari și a celor slabe exprimate în proiecția de aderare la UE a Ucrainei, dar și a vulnerabilităților și a oportunităților aferente.

Debutul cercetării noastre a coincis cu aprobarea cadrelor de negociere pentru aderarea Ucrainei și a Republicii Moldova, adoptate la finalul Președinției belgiene a Consiliului UE. În acest sens, relevanța studiului sporește: cercetarea a putut urmări diacronic primele evoluții ale apropierei Ucrainei de UE conform cadrului de negociere adoptat în iunie 2024.

Au fost consultate surse directe referitoare la stadiul reformelor derulate de către Ucraina. Această specificitate a reprezentat un element de valoare adăugată al cercetării noastre.

Totodată, analiza de adâncime privind capacitățile Ucrainei de adaptare la cerințele și standardele Uniunii Europene a fost garantată de solida expertiză directă privind Ucraina a doi dintre autorii acestui proiect. Au fost realizate analize sectoriale ale impactului factorilor interni și externi asupra capacității administrației ucrainene de a-și onora angajamentele asumate și de a implementa reformele necesare. Dintre factorii externi, au fost analizați în detaliu noua proiecție neoimperialistă a Federației Ruse, impactul agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei asupra parcursului european și euroatlantic al acesteia, prioritățile reconstrucției post-conflict și suprapunerea acesteia cu agenda de aderare a Ucrainei, dezvoltările infrastructurii securitare în regiunea extinsă a Mării Negre, impactul relațiilor bilaterale ale Ucrainei cu alți actori statali din regiune asupra proiectului extinderii europene.

Simultan, am analizat în oglindă impactul global și sectorial al aderării Ucrainei la Uniune, luând în considerare propriile reforme interne ale Uniunii, proiecția sa de dezvoltare strategică, ambițiile de transformare a Uniunii într-un actor global etc. Din această perspectivă, relațiile cu Ucraina ale Uniunii (respectiv, aderarea Ucrainei la UE) pot reprezenta *hârția de turnesol* a proiecției de autonomie strategică a UE și/sau a obiectivului strategic al acesteia de a deveni un actor global relevant.

Pare de neconceput ambiția Uniunii Europene de a fi un actor global în condițiile în care Uniunea nu va găsi, potența și aplica resursele necesare pentru a menține și securiza opțiunea de aderare la UE a unor țări europene *de facto* (prin geografie, cultură, mentalitate și

aspirație) precum Ucraina și Republica Moldova. Totodată, contribuția post-conflict a Ucrainei la dezvoltarea unei viitoare autonomii strategice a UE poate fi de interes, având în vedere potențialul și resursele acestei țări. Ucraina ar putea fi importantă și pentru obiectivul UE de a-și asuma un rol de actor global în sistemul de relații internaționale prin viitoare contribuții la dezvoltarea și menținerea arhitecturii regionale de securitate (în regiunea extinsă a Mării Negre), prin stimularea politicilor europene regionale și facilitarea aderării și integrării europene a altor țări din regiune, având în vedere poziția sa la *frontiera* cu zona eurasiatică etc.

Analiza noastră s-a concentrat pe impactul global și sectorial al aderării Ucrainei asupra construcției și capacităților Uniunii (buget și distribuții bugetare, roluri securitare, provocări sectoriale etc.). Uniunea Europeană însăși este în plină transformare, iar aderarea Ucrainei la Uniune se produce concomitent cu manifestarea unor metamorfoze interne de anvergură ale Uniunii.

Studiul nostru analizează, pe larg, dinamica orientării europene a Ucrainei, cu accent pe evaluarea modului de implementare a reformelor cerute în Opinia Comisiei Europene din iunie 2022 și asumate de autoritățile ucrainene prin Planul pentru Ucraina (subscris Mecanismului pentru Ucraina). Am optat pentru o prezentare echilibrată, în care progresele înregistrate de autoritățile ucrainene contrabalansează dificultățile și neajunsurile, enorme și imposibil de evitat într-un context de război de agresiune; studiul prezintă și analizează, în mod particular, și potențialele provocări prin care viitoarea aderare a Ucrainei la UE ar afecta, printre altele, politica agricolă comună (PAC) și politica de coeziune, în special distribuția fondurilor europene pentru agricultură și coeziune. Într-un capitol dedicat (*Capitolul 3 „Integrarea Ucrainei în UE – oglinda întoarsă. Impactul integrării Ucrainei – probleme, soluții, recomandări”*) am argumentat importanța reformării interne a UE pentru diversificarea surselor de finanțare a cât mai multor priorități externe, mai ales a celor aferente Ucrainei. În partea finală a studiului, am identificat prioritățile sectoriale la care poate contribui expertiza României, ținând cont și de angajamentul României și al Ucrainei de a ridica relația bilaterală la nivel de parteneriat strategic.

În acest fel, studiul nostru constituie nu (doar) un raport de evaluare a impactului aderării Ucrainei la UE, ci (mai ales) o analiză exhaustivă a mecanismelor interne de upgradare a capacităților proprii Uniunii în vederea diminuării arealului de impact negativ al extinderii și a acomodării treptate a Ucrainei la osatura identitară, instituțională, mentală, culturală, politică etc. a Uniunii – o analiză care contextualizează, și ea, parametrii de bază ai evoluțiilor geopolitice în plan regional.

Apreciem că studiul nostru scoate în evidență, cu maximă claritate, nevoia unei abordări realiste a demersului european al Ucrainei, cu luarea adecvată în considerare a provocărilor/dificultăților deosebit de serioase aferente acestuia, fie că vorbim de provocările transformăionale la nivel intern, fie de cele la nivelul UE (mecanism decizional, instituții, politici etc.) și, desigur, de contextul regional, paneuropean și internațional.

Instrumentele de analiză care au fost utilizate au ținut cont de suprapunerea mai multor procese (apropierea Ucrainei de UE, transformările interne ale UE, dinamica schimbărilor geopolitice etc.), spre a se putea obține flexibilitatea analitică necesară. Am mizat deopotrivă pe evoluții factuale ce pot fi identificate și evaluate, dar și pe dezvoltări analitice mai largi, contextualizări, predicții bazate pe scenarii (scenarii privind evoluția UE, dezvoltările politicii de extindere în Vecinătatea Estică, transformările de amplitudine ale Vecinătății Estice și efectele pe termen mediu și lung ale agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei, viitoare zone de coliziune între *lumea rusă* și *lumea liberă*) etc.

Obiectivul nostru, în acest sens, l-a reprezentat elaborarea unui studiu multidimensional cu o durată cât mai mare de viață analitică, în condițiile unei dinamici geopolitice accelerate la nivel regional și global și ale unui grad ridicat de imprecizie privind viitoarele evoluții din regiune ce pot amprenta puternic inclusiv demersul european al

Ucrainei (noile proiecții imperialiste ale Federației Ruse, agresiunea împotriva Ucrainei, posibile noi faze și escaladări ale acesteia etc.).

Rolul, interesele și instrumentele de lucru ale României, provocările la adresa României, precum și oportunitățile generate de noul context geopolitic din regiune pentru România, au fost analizate secvențial, în plan secundar, în cartografiile analitice menționate (reforme în Ucraina și impactul asociat), însă au fost analizate și *in extenso*, separat, pe două planuri: planul bilateral (elaborarea și implementarea viitorului Acord de parteneriat strategic între România și Ucraina) și, respectiv, cel european (identificarea și evidențierea priorităților sectoriale în domenii în care este posibil transferul de expertiză către Ucraina, în cadrul mai larg al parcursului european al acesteia).

Evaluările permanente ale dinamicii contextului regional au extins considerabil cadrul analizei noastre. Astfel, am inserat și integrat tema centrală (impactul aderării Ucrainei asupra politicilor comunitare) într-un context geopolitic mai larg. Cele trei planuri (european/regional/bilateral) au fost analizate în conexiune directă, prin utilizarea metodelor specifice analizei de politică externă.

În perioada de referință a elaborării studiului a fost convenit și semnat Acordul de colaborare în domeniul securității între România și Ucraina. Este nevoie totodată de încheierea unui acord bilateral mai amplu între cele două țări, care să statueze și să definească scopul, obiectivele, domeniile, instrumentele și resursele relației de parteneriat strategic între România și Ucraina, eventual printr-un acord bilateral cuprinzător. Studiul nostru va putea fi astfel exploatat în sensul substanțializării configurării și implementării acestui posibil acord.

În vederea îndeplinirii obiectivelor sale specifice, studiul a generat patru cartografieri analitice tematice: procesul de reformă al Ucrainei (4), impactul integrării Ucrainei asupra UE (2), prioritățile sectoriale în care România poate transfera expertiză către Ucraina (3) și, respectiv, recomandări specifice privind creșterea capacității Ucrainei de implementare sustenabilă a reformelor (4). Cele patru cartografieri analitice răspund în mod direct obiectivelor specifice ale studiului nostru. În elaborarea celor patru cartografii analitice a fost utilizat un spectru larg de mijloace și instrumente analitice.

Am preferat o abordare metodologică mixtă, care combină datele calitative cu cele cantitative, analiza de conținut, precum și colectarea și exploatarea unor *inputuri* analitice prin organizarea și desfășurarea unor întâlniri (în format fizic, online sau hibrid) cu experți din România și Ucraina (în perioada de elaborare a studiului, au fost exploatate în mod direct, de către membrii echipei, circa 30 de oportunități de colectare a unor *inputuri* analitice din Ucraina, în cadrul unor activități publice sau private).

De asemenea, am utilizat și metode statistice pentru efectuarea unei analize comparative a evoluțiilor înregistrate de Ucraina pentru fiecare perioadă de referință a cronologiei relațiilor cu UE. Combinarea acestor abordări a permis integrarea armonioasă și coordonată a seturilor de date variate, contribuind astfel la maximizarea potențialului acestui studiu.

În studiul nostru, un rol important l-au avut datele și studiile din surse secundare, care au asigurat o înțelegere comprehensivă a dinamicii aderării Ucrainei la UE, în context regional. Datele secundare au fost colectate printr-o trecere în revistă a rapoartelor și studiilor de progres cu privire la Ucraina, elaborate/emise de instituțiile Uniunii Europene (rapoartele de progres ale Comisiei, rezoluțiile Parlamentului European) sau de alte entități internaționale non-guvernamentale. La acestea s-au adăugat și datele calitative care au fost obținute în urma întâlnirilor membrilor echipei proiectului cu experți din România și Ucraina, pe toată perioada implementării studiului (iulie-octombrie 2024).

În realizarea cartografierii analitice a parcursului european al Ucrainei a fost abordată în mod distinct și tema componentelor de război hibrid utilizate de Federația Rusă atât în Ucraina, cât și în țări membre ale UE (prioritar România). Astfel, s-a ajuns la un set de narațiuni strategice folosit de Federația Rusă, în Ucraina, în România, și în alte state membre

UE, pentru a discredita procesul extinderii și pentru a inhiba elanul european al unor actori statali din regiune (în special, Ucraina, Republica Moldova, Georgia).

Pentru realizarea celor patru cartografii analitice au fost utilizate analize calitative bazate pe aplicarea unor factori critici, evaluați cu ajutorul datelor empirice. Au fost folosite metodologii mixte, care combină analiza istorică, studiile de caz, analiza cantitativă și calitativă rezultată în urma elaborării și interpretării datelor unor sondaje de opinie relevante în plan național și internațional.

În cadrul studiului s-au colectat evaluări privind integrarea europeană a Ucrainei, utilitatea pentru Ucraina a experienței de integrare a României în UE și perspectivele relației bilaterale româno-ucrainene. Evaluările au fost colectate atât din mediile comunității românești din Ucraina, cât și din mediile comunității ucrainene din România, în perioada iulie-octombrie 2024. Datele respective au fost utilizate pentru fundamentarea propunerilor și recomandărilor de politici publice bazate pe date (*evidence-based policies*).

Bibliografia extinsă a acestei lucrări include (fără a se limita la) studii de specialitate ale experților ucraineni (absenți de pe piața românească din cauza barierelor lingvistice) și ale cercetătorilor români, studii de impact, analize de conținut, rapoarte și statistici oficiale ale instituțiilor publice relevante din Ucraina și din țările membre UE, precum și ale instituțiilor europene, analize de politici publice, documente de poziție (*policy papers*), rapoarte de analiză prospectivă strategică, baze de date, statistici, rapoarte ale grupurilor de reflecție, cercetări academice etc. Un rol substanțial l-au avut consultarea și interpretarea surselor oficiale pentru analize comparative cu caracter aplicativ în sfera politicilor publice, însă exploatarea acestor tipuri de surse a fost dublată de o analiză riguroasă a discursului.

Fiecare cartografie tematică a fost însoțită de propuneri și recomandări de acțiune în domeniu, precum și de recomandări de politici și scenarii de viitor, cu măsuri concrete de acțiune. Plus-valoarea studiului o reprezintă utilitatea acestuia pentru factorii decidenți. Proiectul nostru de cercetare a generat nu doar o cartografiere tematică exhaustivă și o fundamentare analitică detaliată a politicilor publice în domeniu, ci și un set integrat de propuneri și recomandări tematice ce pot îmbunătăți în mod semnificativ politicile publice actuale, în domeniile de referință ale cercetării.

Analiza studiului nostru s-a finalizat la 15 noiembrie 2024. Rezultatul alegerilor prezidențiale din SUA (revenirea lui Donald Trump la Casa Albă) poate genera modificări de substanță ale evoluțiilor din Ucraina și ale situației din regiune, mai ales în ceea ce privește soluția politico-diplomatică la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei și posibila reconfigurare a angajamentelor (europene și americane) cu privire la sprijinul pentru Ucraina, implicarea în reconstrucția post-conflict a acesteia și în funcționarea arhitecturii de securitate a regiunii extinse a Mării Negre. Statele Unite vor rămâne și în continuare principalul actor în Ucraina, atât în prezent, cât și în viitor. Rezultatul alegerilor din SUA din noiembrie 2024 este estimat a avea un impact decisiv asupra oricăror probleme care privesc Ucraina. La data finalizării acestui studiu, este încă prematură o analiză detaliată a impactului realegerii președintelui Donald Trump asupra evoluțiilor Ucrainei și a situației de securitate din regiune.

x x x

Am constatat că Ucraina rămâne o *terra incognita* pentru cercetătorii și experții europeni. Apartenența sa forțată la un spațiu civilizațional amprentat puternic de „lumea rusă” a inhibat și limitat capacitatea de înțelegere a acesteia în mediile academice europene. Intensificarea de dată recentă a contactelor mediilor europene cu Ucraina are încă un efect *epidemic* – principalele analize europene ale funcționării instituțiilor, mediului public, mentalului colectiv etc. nu coboară în *adâncime*. Este nevoie de o prezență mai mare a experților europeni în mediile ucrainene, de o cunoaștere lingvistică directă a mediului, pentru o cunoaștere holistică a specificităților de manifestare a opțiunii europene a Ucrainei.

Autoritățile ucrainene depun un efort real în vederea apropierei de Uniunea Europeană. Obiectivul de modernizare a țării prin ample reforme sectoriale, prioritar în

domeniile care nu sunt aliniate la standardele europene, este asumat în mare parte la nivelul administrațiilor locale, al categoriilor socio-profesionale relevante sau al populației ca întreg. Totodată, opțiunea pentru Europa rămâne, în Ucraina, mai degrabă o abstracțiune decât un obiectiv concret, realizabil pe baza unui plan de sarcini sectoriale și a unui efort colectiv de mare anvergură.

Se manifestă în continuare, în Ucraina, numeroase clivaje interne, mai ales între vestul și centrul țării, pe de o parte, și sudul și estul țării, pe de altă parte. Vestul și centrul Ucrainei manifestă un interes mai mare pentru integrarea europeană, sunt mai pregătite pentru reforme specifice integrării europene, acceptă cu mai mare lejeritate disconfortul tranziției către standarde europene. Regiunile din vestul și centrul Ucrainei funcționează ca un *motor* al europeanizării Ucrainei. Sudul și estul țării rămân mai puțin conectate la imperativele integrării. Este nevoie de un dialog constant și de o armonizare internă mai mare, dar și de o cunoaștere fină a specificităților locale de către experții europeni, pentru aplicarea unitară a măsurilor de reformă specifice procesului de integrare și pentru înțelegerea de ansamblu a specificităților Ucrainei. Această înțelegere va crea nu doar așteptări realiste, ci și soluții adecvate la nevoile și așteptările diverselor medii ucrainene.

Agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei influențează semnificativ integrarea europeană a țării. Acesta limitează considerabil capacitatea de reformă a țării, în numeroase domenii. Progresele de etapă rămân, în mod inevitabil, modeste în unele domenii sectoriale, în condițiile războiului de agresiune. Mobilizarea masivă a țării se articulează, în mod firesc, în jurul proiectului supraviețuirii statale și apărării în fața agresiunii Rusiei. Rămân inevitabil limitate resursele, instrumentele și capacitățile de mobilizare pentru efectuarea unor transformări instituționale sociale, politice și mentale de amplitudine. Rezistența și apărarea împotriva *agresorului* reprezintă fundamentul vieții interne a Ucrainei în această perioadă, iar ideea europeană pare periferică în raport cu obiectivele imediate de supraviețuire și de victorie în acest război.

Agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei îi epuizează în mod dramatic resursele; resursele economice, umane, morale, sociale, materiale și imateriale. Refacerea acestor resurse va implica eforturi semnificative și complementare din partea autorităților și populației Ucrainei, simultan cu eforturile corelate ale comunității internaționale.

Durata și intensitatea acestui război sunt factori determinanți pentru identificarea gradului de canalizare a resurselor interne spre proiectul european. Invazia ilegală și pe scară largă a Ucrainei de către Federația Rusă a accelerat primele etape ale parcursului candidaturii Ucrainei la Uniunea Europeană, obligând comunitatea internațională la adoptarea unor măsuri de ripostă față de agresiunea rusă. Următoarele etape vor fi foarte dificile pentru Ucraina, iar integrarea europeană pe baza unei formule speciale, particulare, care să amâne îndeplinirea obligațiilor sau atingerea standardelor specifice, nu va fi posibilă.

În perioada următoare, trebuie accelerate eforturile transformăionale ale Ucrainei, ca răspuns la exigențele în creștere privind adaptarea la spațiul european, însă războiul de agresiune va împiedica obiectivul asumării unui efort suplimentar.

Este extrem de dificil pentru Ucraina să își sporească dinamica transformăională în condițiile unui război de agresiune. O pace justă și de durată ar mări considerabil șansele mobilizării interne în direcția implementării unor reforme pe termen lung. În condițiile menținerii unei intensități ridicate a războiului de agresiune, capacitatea de mobilizare internă și, respectiv, capacitatea de acțiune politică reformistă, vor fi în mod inevitabil reduse, iar adaptarea Ucrainei la normele și exigențele europene va fi limitată și modestă. Obținerea unei păci juste și de durată pentru Ucraina va mări exponențial spațiul de manifestare a capacității de acțiune în domeniul integrării europene.

Războiul de agresiune adâncește unele clivaje interne în Ucraina și creează altele. Reconstrucția post-conflict va implica în mod prioritar și măsuri de ameliorare a vieții sociale și politice interne, în sensul reducerii grabnice a acestor clivaje. Reconstrucția imediată și cea

post-conflict se vor realiza simultan cu reformele specifice integrării europene, într-o formulă încă neexperimentată în Europa, nici măcar în Balcanii de Vest. În mod inevitabil, și perioada post-conflict va slăbi capacitatea de reformare a Ucrainei, chiar dacă angajamentul pentru reforme va rămâne plenar.

În condițiile în care nu se va putea obține o pace justă și de durată care să răspundă nevoilor și aspirațiilor legitime atât ale Ucrainei, cât și ale comunității europene și euroatlantice (o pace care să includă refacerea totală a integrității teritoriale, evacuarea trupelor ruse din teritoriile ocupate și crearea unui sistem de garanții de securitate etc.), va fi inevitabilă apariția unor frustrări de mare amploare în societatea ucraineană privind capacitatea limitată a comunității europene și euroatlantice de a crea, prin sprijinul acordat Ucrainei, condițiile necesare și suficiente pentru o pace justă și de durată, pentru o victorie fără echivoc a Ucrainei în acest război de agresiune al Federației Ruse. Aceste frustrări vor slăbi angajamentul Ucrainei de apropiere de Europa și vor slăbi și mai mult disponibilitatea administrației și a populației de a realiza reformele cerute.

Federația Rusă va rămâne și pe mai departe ostilă proiectului european al Ucrainei (cu atât mai mult unuia euroatlantic) și se va folosi și în continuare de întregul arsenal hibrid de care dispune pentru a submina acest proiect. Resursele rusești care vor fi mobilizate pentru sabotarea parcursului european al Ucrainei vor fi semnificative și se vor manifesta pe un areal geografic extins, nu doar în Ucraina, ci și în capitalele europene, în cercurile de decizie din aceste țări etc.

Impactul aderării Ucrainei la Uniunea Europeană va fi substanțial. Costurile integrării europene a Ucrainei sunt deja extrem de ridicate. Combinate cu efortul financiar al Uniunii Europene privind sprijinirea Ucrainei în condițiile războiului de agresiune și cu efortul financiar corelat în domeniul reconstrucției imediate și post-conflict, aceste costuri vor spori gradual, cel puțin în următorii 7-10 ani. Costurile necesare integrării europene a Ucrainei vor fi mai mari decât sprijinul financiar acordat Ucrainei de UE în condiții de război. Vor exista investiții majore simultane în ceea ce privește reconstrucția imediată și post-conflict și, respectiv, integrarea europeană. Instrumentele de lucru și obiectivele aferente procesului de reconstrucție și celui de integrare se suprapun parțial. De aceea, este nevoie de o *hartă inteligentă* care să reducă dublajele și suprapunerile și care să combine creativ instrumentele de lucru ale ambelor procese.

Efortul transformațional al Ucrainei va fi substanțial și se va produce concomitent cu un efort transformațional similar al Uniunii Europene. În actuala configurație, Uniunea Europeană ar avea dificultăți majore de integrare a Ucrainei. Va fi nevoie de o modificare paradigmatică a politicilor Uniunii și nu doar a celor bugetare. Disponibilitatea pentru transformări radicale a Uniunii va fi, atât la nivelul statelor membre cât și la nivel comunitar, mai mică decât cea a Ucrainei înseși.

Politica bugetară a Uniunii Europene se va modifica radical, pentru a permite adaptările cerute de integrarea unei țări de dimensiunea Ucrainei. Sistemul actual de alocări bugetare, prioritar în domeniile fondurilor de coeziune și agricultură, va fi modificat și ajustat într-o formulă care să permită simultan alocări masive pentru Ucraina cu menținerea unor alocări substanțiale pentru statele-membre ale Uniunii care beneficiază în prezent de fonduri și alocări considerabile. Este de așteptat ca țări cu un profil puternic în Uniune să insiste asupra unui viitor cadru financiar și bugetar care să rămână garantul unor alocări bugetare substanțiale preferențiale în domenii tradiționale (de ex. Franța, agricultură).

Politicile europene vor fi puternic impactate de aderarea Ucrainei și, în sens larg, de integrarea acesteia în Uniunea Europeană. Prognozăm apariția unor tensiuni interne privind obținerea consensului pentru unele etape ale procesului de integrare a Ucrainei. Nu este exclus ca aceste tensiuni să conducă, în final, la modificarea sistemului de vot în instituțiile europene, în principal la nivelul Consiliului Uniunii Europene. Pot fi modificări care să conducă inclusiv la denunțarea principiului unanimității de vot în Consiliu pe teme privind

extinderea/aderarea la UE. Menținerea principiului/sistemului unanimității pe teme care vor genera clivaje relevante la nivelul Consiliului în ceea ce privește Ucraina (politica externă și de securitate comună, aderarea la UE, finanțele UE – resursele proprii, cadrul financiar multianual, armonizarea legislației naționale din domeniul securității sociale și protecției sociale etc.) pare a fi un obiectiv greu de atins.

Relațiile Ucrainei cu țările vecine vor trece prin schimbări majore. Agresiunea pe scară largă împotriva Ucrainei a generat un sprijin multidimensional constant, coerent și credibil al României acordat țării vecine. Acest context produce modificări paradigmatiche pozitive ale relației bilaterale dintre România și Ucraina, creând condiții prielnice pentru articularea și consolidarea unei relații de parteneriat strategic între cele două state. Ambele țări și-au exprimat disponibilitatea pentru atingerea acestui obiectiv.

Este nevoie de semnarea unui Acord bilateral cuprinzător privind parteneriatul strategic între România și Ucraina, care să răspundă obiectivelor reciproc asumate de ridicare a relației bilaterale până la nivelul strategic. În acest sens, este nevoie de soluții convenite cu bună credință și pe termen lung în așa-numitele *dosare sensibile*, în special în domeniul protecției drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Expertiza europeană în domeniu deține standarde și criterii sectoriale care permit identificarea, convenirea și aplicarea acestor soluții, de către ambele state, în domeniul menționat. Este nevoie de o colectare și o exploatare sistemică a nevoilor și soluțiilor pe care le au, în acest domeniu, comunitatea românească din Ucraina și comunitatea ucraineană din România. Consultarea permanentă a reprezentanților acestora este obligatorie în vederea îmbunătățirii sistemului de garantare a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Domeniul respectiv poate cunoaște transformări radicale în Ucraina în anii următori, însă și provocările sunt pe măsură: Ucraina se va confrunta cu dilema nevoii de îmbunătățire a sistemului de drepturi pentru persoanele aparținând minorităților naționale în condițiile nevoii corelate de reducere a influenței în societate a acelei părți a minorității ruse de pe teritoriul Ucrainei care a rămas captivă mirajului *lumii ruse* și care se opune în mod direct obiectivelor și măsurilor de reformă specifice integrării europene a Ucrainei.

Având în vedere durata analitică limitată în mod obiectiv a studiului nostru de factori relevanți (de exemplu, durata și intensitatea războiului de agresiune, *lebedele negre* pe care le poate genera această agresiune pentru securitatea europeană în sens larg, modul de reconfigurare a securității europene și a sistemului de relații internaționale la nivel regional și global în perioada post-conflict, riscul unor evoluții necontrolate ale actualului război de agresiune, riscul unui conflict mai amplu, tradițional și hibrid, în Europa, riscul reconfigurării ordinii mondiale, riscul unui rol supradimensionat al Federației Ruse în noua arhitectură de securitate regională de la Marea Neagră, posibilele schimbări în viziunea SUA privind Ucraina și regiunea Mării Negre, în noul mandat republican al lui Donald Trump etc.- toți acești factori limitează în mod obiectiv alonja valabilității analitice a acestui studiu), se poate recomanda elaborarea unui studiu anual pe această temă („Agenda europeană a Ucrainei. Impactul integrării Ucrainei asupra funcționării politicilor și structurii instituționale a UE”), la nivelul Institutului European din România.

O recomandare similară privește posibilitatea de elaborare anuală a unui studiu privind relațiile bilaterale româno-ucrainene (până la funcționarea unui cadru stabil de parteneriat strategic între cele două țări), cu accent pe oportunitățile pe termen scurt, mediu și lung, a unui studiu similar privind efectele războiului de agresiune împotriva Ucrainei asupra intereselor și securității naționale a României și, respectiv, a unui studiu privind evoluția mediului de securitate și a raporturilor hegemonice în regiunea extinsă a Mării Negre.

Executive Summary

The study investigates the dynamics and the sustainability of the reform implementation in Ukraine as part of the process of joining the European Union. Our analysis includes both the progress made by the Ukrainian authorities and the difficulties of ensuring stable institutions and a viable economy in a country at war with temporarily occupied territories, ongoing direct military hostilities and airstrikes on the critical infrastructure. Moreover, this research highlights the potential challenges generated by Ukraine's EU integration, especially from the point of view of the distribution of agricultural and cohesion funds. Based on the commitment of Romania and Ukraine to raise the bilateral relationship to the level of Strategic Partnership, the research also aims to identify sectoral priorities where Romania can make a substantial contribution through the transfer of expertise to Ukraine.

To achieve the general and specific objectives of our study, we resorted to the permanent and creative combination of multiple methodological tools.

We used the diachronic analysis for the European path of Ukraine, while looking at different sectors. This analysis was beneficial for understanding the causes of particular dysfunctions and disruptions on the path to the European Union. We analysed the successes/advancements of the reform processes, as well as the problems/difficulties that generated delays in honouring the commitments made in accordance with the stage requirements formulated by the European institutions and, respectively, the reform commitments of the central authorities in Kyiv according to the model/grid recommendations/commitments/reforms.

For the July-October 2024 period, we proposed a synchronous SWOT analysis, which identifies, highlights and describes the strengths and weaknesses expressed in Ukraine's EU accession projection, and the related vulnerabilities and opportunities.

The beginning of our research coincided with the approval of the negotiation frameworks for the accession of Ukraine and the Republic of Moldova to the European Union, adopted at the end of the Belgian Presidency of the EU Council. In this sense, the relevance of our study increased: i.e., the research followed diachronically the first developments of Ukraine's approach to the EU according to the negotiation framework adopted in June 2024.

Direct sources were consulted regarding the state of reforms carried out in Ukraine. These primary sources represent a value-added element of our research. At the same time, the in-depth analysis of Ukraine's capacity to adapt to the EU's requirements and standards was guaranteed by the solid expertise on Ukraine of two of the authors of this research project. Sectoral analyses assessed the impact of internal and external factors on the Ukrainian administration's ability to honour its commitments and implement the necessary reforms. Among the external factors, the neoimperialist projection of the Russian Federation, the impact of the current war on the European and Euro-Atlantic orientation of Ukraine, the priorities of the post-conflict reconstruction and its overlap with Ukraine's accession agenda, the developments of the security infrastructure in the Black Sea extended region, and the impact on EU enlargement of Ukraine's bilateral relations with other regional actors were analysed in detail.

We simultaneously tried to analyse the global and sectoral impact of Ukraine's accession to the Union from the reverse perspective taking into consideration the Union's domestic reforms, its strategic development projection, the ambitions of transforming the Union into a global actor, etc.

From this perspective, the Union's relations with Ukraine (i.e., Ukraine's accession to the EU) can represent the *litmus test* of EU's strategic autonomy ambitions and of its aspiration to become a relevant global actor. The analysis focused on the overall impact of Ukraine's accession on the institutional structure and capabilities of the Union (budget and

budget distributions, security roles, sectoral challenges, etc.). The European Union itself is changing, and Ukraine's EU accession will take place simultaneously with the manifestation of far-reaching internal metamorphoses of the Union.

In this way, our study is not (only) an evaluation report of the impact of Ukraine's EU accession, but also an exhaustive analysis of the internal mechanisms that step up the Union's capacity to reduce the negative effects of the enlargement and to gradually integrate Ukraine in its multiple institutional structures, which forge the European identity, mentality, and its cultural, social and political foundations – an analysis that also contextualizes the basic parameters of regional geopolitical developments.

The analysis tools used took into account the overlap of several processes (Ukraine's approach regarding the EU, the internal transformations of the EU, the dynamics of geopolitical changes, etc.) to facilitate the necessary analytical flexibility, based on factual developments that can be identified and assessed, and on broader analytical developments, contextualizations, predictions stemming from different scenarios (scenarios regarding the evolution of the EU, the developments of the enlargement policy in the Eastern Neighbourhood, the major transformations in the Eastern Neighbourhood and the medium and long-term effects of the ongoing war of aggression against Ukraine, future collision zones between *the Russian world* and *the free world*), etc.

Our objective, in this sense, was to conduct a multidimensional study with a long analytical life considering the accelerated geopolitical dynamics at the regional and global levels and a high unpredictability regarding future geopolitical evolutions. For achieving this, we reflected on Ukraine's European approach, the new imperialist projections of the Russian Federation, the current war of aggression and its possible new phases and escalations, etc.

Romania's role and interests in this geopolitical context that generates some good opportunities, and the tools that our country has at its disposal, as well as the related challenges, were analysed in detail in the below-mentioned mappings (Ukraine's reforms and their impact). They were also described *in extenso*, separately, on two levels: the bilateral level (the drafting and implementation of the future Strategic Partnership Agreement between Romania and Ukraine) and, respectively, the European one (we identified and highlighted sectoral priorities where the transfer of Romania's expertise to Ukraine is possible, within the wider framework of its European integration).

The permanent assessments of the regional dynamics considerably broadened the framework of our analysis, while embedding the central theme (the impact on the EU policies of Ukraine's EU accession) in a large geopolitical context. The three levels (European/regional/bilateral) have been analysed by using methods specific to foreign policy analysis.

During the reference period for elaborating this study, the Agreement on Security Cooperation between Ukraine and Romania was signed. There is also a need for concluding a broader bilateral agreement between the two countries, which would state and define the purpose, objectives, fields of cooperation, instruments and resources of a strategic partnership between Romania and Ukraine. This would be feasible through a comprehensive bilateral agreement. Our study can thus be used to substantiate the configuration and implementation of such an agreement.

To achieve its specific objectives, our study generated four thematic analytical mappings: Ukraine's reform process, the impact of Ukraine's integration on the EU, the sectoral priorities for which Romania can transfer its expertise to Ukraine and, respectively, specific recommendations on increasing Ukraine's capacity for sustainable reform implementation. The four analytical mappings directly respond to the specific objectives of our study. We used various analytical means and tools to create four analytical maps.

The methodological approach applied mixed methods, which combine qualitative and quantitative data, content analysis, as well as the collection and processing of analytical

inputs gathered by organizing and conducting meetings (in-person, online or hybrid events) with experts from Romania and Ukraine. During the drafting phase, around 30 opportunities to collect analytical inputs from Ukraine were exploited directly by the team members, in the framework of some public or private activities.

Different statistical methods were used to perform a comparative analysis of the progress made by Ukraine at each stage of its relations with the EU. The combination of these approaches allowed for the harmonious and coordinated integration of varied datasets, thereby helping to maximize the potential of this study.

Data and studies from secondary sources ensured a comprehensive understanding of the dynamics of Ukraine's accession to the EU in a regional context. Secondary data were collected by consulting the progress reports and studies on Ukraine, conducted/issued by the EU institutions (Commission progress reports, European Parliament resolutions) or by international non-governmental entities. We added the qualitative data obtained following the meetings of our research team with experts from Romania and Ukraine.

In carrying out the analytical mapping of Ukraine's European path, special attention was given to the topic of the hybrid war components used by the Russian Federation both in Ukraine and in the EU's member states (primarily in Romania). We gathered a set of strategic narratives created and used by Russia in Ukraine, in Romania and in other EU member states, to undermine the enlargement process and to inhibit the European option of some state actors in the region (mainly, Ukraine, the Republic of Moldova, and Georgia).

Qualitative analyses that applied some critical factors, assessed on the basis of empirical data, were used to create four analytical maps. We opted for mixed methodologies, combining historical analysis, case studies, and quantitative and qualitative analysis.

In the study, we collected various evaluations of Ukraine's European integration, we considered the relevance for Ukraine of Romania's integration experience and the perspectives of the Romanian-Ukrainian bilateral relationship. These assessments were collected from the Romanian community in Ukraine, as well as from the Ukrainian community in Romania, between July and October 2024. We used the respective data to substantiate the proposals and recommendations of public policies based on data (*evidence-based policies*).

The extensive bibliography of this research includes (without being limited to) specialized studies carried out by Ukrainian experts (absent from the Romanian publishing market given the language barriers) and Romanian researchers, impact studies, content analyses, reports and official statistics of relevant public institutions in Ukraine and EU Member States as well as European institutions, public policy analyses, policy papers, strategic prospective analysis reports, databases, statistics, think tank reports, academic research, etc. A key step in this process regarded the consultation and interpretation of official sources, for applied comparative analyses in the field of public policies; the exploitation of these types of sources was doubled by a rigorous discourse analysis.

Each thematic mapping was accompanied by proposals and recommendations for actions in the field, policy recommendations and future scenarios. The added value of the study comes from its usefulness for the decision-makers. Our research project includes not only an exhaustive thematic mapping and a detailed analytical substantiation of specific public policies, but also an integrated set of proposals and thematic recommendations that can significantly improve current public policies, in the main areas of the research.

We found that Ukraine remains a *terra incognita* for European researchers and experts. Its forced belonging to a civilizational space shaped by the "Russian world" inhibited and limited the ability to understand it in European academic circles. The recent intensification of the contacts of European circles with Ukraine still has an *epidermal* effect – the main European analyses on the functioning of the institutions, the public environment, and the collective mind, do not touch the essence. There is a need for a greater presence of

European experts in Ukraine, a direct linguistic knowledge of the environment, and a comprehensive understanding of the specificities associated to the European path of Ukraine.

The Ukrainian authorities are making a real effort to get closer to Europe. The objective of modernizing the country through extensive sectoral reforms, mainly oriented towards areas not yet aligned with European standards, is largely assumed at the level of local administrations and relevant socio-professional categories of the population. At the same time, the option for Europe remains, in Ukraine, an abstraction rather than a concrete objective, achievable with a plan of sectoral measures and a great collective effort.

Numerous internal disparities are still visible in Ukraine, especially between the west and the centre parts of the country, on the one hand, and the south and the east sides of the country on the other. The western and central regions show a greater interest in European integration, are more ready for European integration reforms, and accept the discomfort that might come on the way to adopting European standards. The western and central regions act as an engine for the Europeanization of Ukraine. The south and east of the country remain less connected to the imperatives of integration. There is a need for constant dialogue and greater internal harmonization, but also for a fine understanding of the local specificities by the European experts, for the unitary application of the reforms related to the integration process and the overall understanding of the particularities of Ukraine. This improvement in the understanding will create not only appropriate expectations, but also adequate solutions to the needs and objectives of Ukrainian milieus.

The war of aggression dramatically influences Ukraine's European integration process. It generates considerable limitations on the country's reform capacity in numerous areas. Stage progress inevitably remains modest given the war conditions. The country's massive mobilization naturally revolves around the project of state survival and defensive war in the face of Russian aggression. Inevitably, the resources, tools and mobilizing capabilities for large-scale institutional social, political and mental transformations remain limited. Both resistance and defence against the aggressor are the foundation of Ukraine's internal life at this time, and the European idea seems peripheral in comparison to the immediate goals of survival and victory in this war.

The current war of aggression against Ukraine is dramatically draining its economic, human, moral, social, material and immaterial resources. The repair of these resources will involve significant and complementary efforts from the authorities and the population, simultaneously coordinated with the efforts of the international community.

The duration and intensity of this war of aggression are determining factors for identifying the degree to which the domestic resources can be catalysed around the European project. The Russian aggression against Ukraine has accelerated the first stages of Ukraine's candidacy for the European Union, forcing the international community to adopt measures to respond to the Russian aggression. The next stages will be difficult for Ukraine, and a process of European integration based on a special formula, which postpones the fulfillment of some obligations or that of specific criteria, will not be possible.

In the upcoming period, Ukraine's transformational efforts must increase rapidly to match the growing demands for adaptation to the European community standards, but the war hampers the objective of undertaking additional effort.

It is hard for Ukraine to increase its transformational dynamics during the war. A just and lasting peace would considerably improve the chances of internal mobilization towards long-term reforms. If the intensity of the current war of aggression is maintained, the capacity for internal mobilization and, respectively, the capacity for reformist political action will inevitably be reduced, which may impede Ukraine's adaptation to European norms and demands. Therefore, achieving a just and lasting peace for Ukraine might exponentially increase the scope for developing the capacity for action towards achieving the European integration goals.

The war deepened some internal divisions in Ukraine and it can create others too. The post-conflict reconstruction will also involve, as a matter of priority, measures to improve the internal social and political life in the sense of rapidly reducing the cleavages. Immediate and post-conflict reconstruction will be carried out simultaneously with reforms for European integration, in a formula not yet experienced in Europe, not even in the Western Balkans. Inevitably, the post-conflict period can also weaken Ukraine's reform capacity, even if the commitment to reforms remains full.

In case it will not be possible to achieve a just and lasting peace that meets the legitimate needs and aspirations of both Ukraine and the European and Euro-Atlantic community (a peace that includes the total restoration of territorial integrity, the withdrawal of Russian troops from the territories occupied and the creation of a system of security guarantees, etc.), widespread frustrations in the Ukrainian society might arise. The European Union has limited capacity to create, through the support given to Ukraine, the necessary and sufficient conditions for a lasting peace, for an unequivocal victory of Ukraine in this war. These frustrations might weaken Ukraine's commitment to European rapprochement and further reduce the willingness of the administration and population to carry out the required reforms.

The Russian Federation will continue to remain hostile to Ukraine's European path (much less a Euro-Atlantic one) and will seek to use the entire hybrid arsenal at its disposal to undermine this project. The Russian resources that will be mobilized to sabotage Ukraine's European path will be significant and employed over a wide geographical area, not only in Ukraine, but also in European capitals, in the decision-making environments of these countries.

The impact of Ukraine's accession to the European Union will be substantial. The costs of Ukraine's European integration are already extremely high. Combined with the financial efforts of the European Union to support Ukraine in times of war and the related financial effort in the area of immediate and post-conflict reconstruction, these costs are expected to increase gradually, at least for the next 7-10 years. The costs necessary for the European integration of Ukraine could be higher than the financial support given to Ukraine by the EU in wartime conditions. There will be major simultaneous investments in immediate and post-conflict reconstruction and European integration respectively. The two fields partially overlap in terms of working tools and objectives. What is needed is a *smart map* that reduces the duplication of efforts and their overlap and that creatively combines the working tools of both processes.

The transformational efforts of Ukraine will be substantial and come together with a similar transformational attempt of the European Union. In its current configuration, the European Union will have major difficulties in integrating Ukraine. There will be a need for a paradigmatic change in the Union's policies, and not just in budgetary ones. The readiness for radical transformations of the Union can be, both in the Member States and at the community level, less than in Ukraine.

The budgetary policy of the European Union will change radically, to allow the adaptations required by the integration of a country the size of Ukraine. The current system of budget allocations, prioritized in the cohesion and agriculture funds, is expected to be modified and adjusted in a formula that simultaneously allows important allocations for Ukraine while maintaining substantial allocations for the EU Member States that currently benefit from these funds. The countries with a strong profile in the Union insist on a future financial and budgetary framework that remains the guarantor of substantial preferential budget allocations in traditional areas (i.e. France, agriculture).

The European policies will be strongly impacted by the accession of Ukraine to the EU. We predict the emergence of internal tensions in reaching consensus for some stages of Ukraine's integration process. We cannot exclude that these tensions can lead, in the end, to

the modification of the voting system in the European institutions, mainly at the level of the Council of the European Union. There may be changes leading to the denunciation of the principle of unanimity voting in the Council on issues related to enlargement/accession to the EU. Holding on to the principle/system of unanimity on topics that will generate relevant differences at the level of the Council regarding Ukraine (common foreign and security policy, EU accession, EU finances – own resources, multiannual financial framework, harmonisation of national legislation in the field of social security and social protection, etc.) seems to be a difficult goal to achieve.

Ukraine's relations with the neighbouring countries will undergo major changes. The large-scale aggression against Ukraine generated constant, coherent and credible multidimensional support of Romania for the neighbouring country. This situation generates positive paradigmatic changes in the bilateral relationship between Romania and Ukraine, creating favourable conditions for the articulation and consolidation of a strategic partnership/relationship between the two states. Both countries are available to achieve this goal.

There is a need to sign a comprehensive bilateral Agreement on the strategic partnership between Romania and Ukraine, which will meet the mutually assumed objectives of raising the bilateral relationship to the strategic level. In this sense, there is a need for solutions agreed for the long term in the so-called *sensitive files*, especially in the field of protection of the rights of persons belonging to national minorities. There is a need for a systematic assessment of the needs and solutions that the Romanian community in Ukraine and the Ukrainian community in Romania have in this field. Permanent consultation of their representatives to improve the guaranteeing of the rights of persons belonging to national minorities is mandatory. The respective field may experience radical transformations in Ukraine in the coming years; the challenges are commensurate: Ukraine will face the dilemma to improve the rights system for persons belonging to national minorities in the conditions of the related need to reduce the influence of that part of the minority in society on the territory of Ukraine, which remained captive to the mirage of the Russian world and which directly opposes the objectives and reform measures specific to the European integration of Ukraine.

Given the objectively limited analytical duration of our study (relevant factors limit the length of the analytical validity of this research, such as the duration and intensity of the war of aggression, the *black swans* that this war may generate for European security in the broad sense, the reconfiguration of European security and the system of international relations at the regional and global level in the post-conflict period, the risk of uncontrolled developments of the current war, the risk of a wider, traditional and hybrid conflict in Europe, the risk of the reconfiguration of the world order, the risk of an oversized role of the Russian Federation in the new regional security architecture from the Black Sea, etc.), the authors recommend to carry out an annual study on this topic ("The European agenda of Ukraine. The impact of the integration of Ukraine on the functioning of the policies and institutional structure of the EU"), at the level of the European Institute of Romania.

A similar recommendation concerns the drafting of an annual study on Romanian-Ukrainian bilateral relations (until a stable framework of strategic partnership between the two countries is operationalised), with an emphasis on short, medium and long-term opportunities, a similar study on the effects of the war of aggression against Ukraine on the interests and national security of Romania and, respectively, on the evolution of the security environment and hegemonic relations in the extended Black Sea region.

Introducere. Scopul, obiectivele și metodele cercetării, contextul tematic

Studiul propus investighează și prezintă dinamica și sustenabilitatea implementării reformelor în Ucraina, ca parte a procesului de aderare la Uniunea Europeană (UE). Analiza noastră include atât progresele înregistrate de autoritățile ucrainene, precum și dificultățile de a asigura instituții stabile și o economie viabilă într-o țară supusă unei invazii militare fără precedent, cu teritorii temporar ocupate și atacuri aeriene asupra infrastructurii critice. În acest sens, au fost avute în vedere, spre analiză prioritară, palierele de reformă din *Opinia Comisiei Europene* din iunie 2022 și cele asumate de autoritățile ucrainene prin Planul pentru Ucraina (subscris Mecanismului pentru Ucraina).

În egală măsură, această cercetare reliefează și potențialele provocări generate de integrarea în UE a Ucrainei, îndeosebi din punctul de vedere al distribuției fondurilor de asistență în agricultură și de coeziune. În perspectiva următorului val de extindere, analiza relevă importanța unor reforme interne ale UE (ex. funcționarea instituțiilor și politicilor UE).

Ținând seama și de angajamentul României și al Ucrainei de a ridica relația bilaterală la nivel de Parteneriat Strategic, cercetarea vizează și identificarea priorităților sectoriale unde România poate avea o contribuție substanțială prin transferul de expertiză către Ucraina. De asemenea, au fost formulate recomandări specifice privind modalitățile concrete de creștere a capacității statului ucrainean de implementare sustenabilă a reformelor și gestionare a procesului de aliniere a legislației naționale la *acquis*-ul comunitar.

Obiectivele specifice ale studiului sunt următoarele: cartografierea procesului de reformă al Ucrainei în vederea armonizării legislației sale cu *acquis*-ul comunitar și a consolidării capacității sale administrative, conform recomandărilor Comisiei Europene și ale Planului pentru Ucraina; examinarea impactului integrării Ucrainei asupra funcționării politicilor, bugetului UE și asupra structurii instituționale europene, inclusiv prin prisma intereselor României; formularea unor recomandări specifice privind modalitățile concrete de creștere a capacității statului ucrainean de implementare sustenabilă a reformelor și gestionare a procesului de aliniere a legislației naționale la *acquis*-ul comunitar.

Prioritatea noastră analitică a reprezentat-o conexarea actualei agende europene a Ucrainei (plan, etape, reforme, rezultate) cu posibilul impact al integrării acesteia asupra politicilor, instituțiilor UE. În mod evident, cadrul general al analizei este extins la procesele geopolitice de amplitudine care au loc în regiunea extinsă a Mării Negre, în special în contextul invaziei pe scară largă declanșate de Federația Rusă împotriva Ucrainei, în februarie 2022.

Conform accepțiilor curente ale termenului, **“Regiunea extinsă a Mării Negre” / REMN** este reprezentată de România, Bulgaria, Turcia, Ucraina, Georgia, Federația Rusă (state riverane Mării Negre), Republica Moldova, Azerbaidjan și Armenia (state asociate)¹. În mod curent, REMN este asociată conceptului alternativ “regiunea Mării Negre” sau, mai ales în studiile militare și de securitate, conceptului corelat “zona Mării Negre”. În literatura de specialitate, sunt evaluări analitice care refuză acestei regiuni prezumția (statutul) unei regiuni autonome, cu profil identitar/geopolitic propriu; aceste evaluări evidențiază natura regiunii ca fiind un spațiu “de răspântie”, asociabil mai degrabă altor regiuni (Orientul Apropiat și Mijlociu, Marea Mediterană, Balcanii etc). România utilizează și promovează

¹ Ioana-Elena Secu, “The dynamics of cooperation and conflict in the Black Sea area. From the region’s history to current security challenges”, Bucharest, December 2023, Working Paper no. 50, p. 7, http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2023/12/The-dynamics-of-cooperation-and-conflict-in-the-Black-Sea-area_final_21.12.2023.pdf.

acest concept², reușind totodată, printr-un *lobby* susținut, să promoveze în mod permanent temele regiunii pe agenda europeană și să participe activ la crearea de instrumente și inițiative europene de prezență și acțiune comunitară în regiune³.

O definire adecvată a profilului geopolitic al regiunii extinse a Mării Negre ar putea fi conexasă totodată arealului manageriat de Organizația Cooperării Economice a Mării Negre (OCEMN) – care, pentru această regiune, are ca obiective: dezvoltarea și diversificarea cooperării bilaterale și multilaterale în conformitate cu principiile și normele legislației internaționale; îmbunătățirea mediului de afaceri și promovarea inițiativei individuale și colective a întreprinderilor și companiilor implicate direct în procesul de cooperare economică; dezvoltarea colaborării economice; intensificarea respectului reciproc și a încrederii, a dialogului și cooperării dintre statele membre ale OCEMN⁴. Față de accepția canonică (clasică, tradițională, primară) a conceptului, conexiunea cu OCEMN include *extensii* balcanice explicite ale regiunii (Albania, Serbia, Grecia).

Unul din instrumentele de acțiune politică în regiune îl reprezintă **Sinergia Mării Negre**, precum și inițiativele de *follow-up* la aceasta. Potrivit MAE, “Sinergia Mării Negre are drept obiectiv principal consolidarea cooperării în regiunea Mării Negre cu implicarea UE pe o agendă constructivă de dialog și cooperare cu regiunea. Ea oferă liniile directoare pentru propunerea unor proiecte pragmatice de cooperare între statele din regiune și UE, în domeniile: democrație, drepturile omului, buna guvernare, managementul frontierelor, conflictele înghețate, energia, transporturile, mediul, politica maritimă, pescuitul, comerțul, migrația, dezvoltarea, educația, cercetarea și dezvoltarea. Valoarea adăugată a Sinergiei rezidă în inclusivitatea acesteia și în încurajarea unei abordări *bottom-up* și flexibile, pe baze voluntare în ceea ce privește implementarea de proiecte”⁵.

După februarie 2022, s-au accelerat, modificat și amplificat fără precedent procesele de transformare a relațiilor dintre actorii statali ai regiunii extinse a Mării Negre într-o adevărată “spirală a antagonismului”⁶ care continuă și în prezent.

Războiul de agresiune al Federației Ruse asupra Ucrainei a amprentat puternic întregul sistem de relații interstatale din regiune⁷. **Ucraina** a devenit ținta directă a invaziei rusești, iar relațiile sale cu Federația Rusă s-au blocat pe termen nedefinit; exporturile sale s-au reconfigurat masiv; capabilitățile sale economice s-au diminuat substanțial; importurile de tehnologie militară au crescut exponențial. Ucraina “se purifică totodată de influența politico-economică rusă și se îndreaptă spre Uniunea Europeană pentru a supraviețui”⁸. România și

² Ministerul Afacerilor Externe, “Black Sea Region”, <https://www.mae.ro/en/node/2183>; comunicat de presă “Bogdan Aurescu în încheierea Conferinței privind Securitatea Mării Negre: O regiune a Mării Negre stabilă și prosperă va genera securitate și beneficii economice pentru Europa, pentru regiunea euroatlantică și pentru întreaga lume”, <https://www.mae.ro/node/61667>.

³ Ministerul Afacerilor Externe, “Results of the Romanian Presidency of the EU Council, for the Black Sea region”, <https://www.mae.ro/en/node/52667>.

⁴ Ministerul Afacerilor Externe, “Organizația Cooperării Economice a Mării Negre (OCEMN)”, <https://www.mae.ro/node/1501>.

⁵ Ministerul Afacerilor Externe, “Sinergia Mării Negre și inițiativele de follow-up la aceasta”, <https://www.mae.ro/node/1502>.

⁶ Volodymyr Posviatenko, “Current Challenges of Georgia-Ukraine Relations: Strategic Allies, in a Spiral of Antagonism,” Georgian Institute of Politics, <https://gip.ge/wp-content/uploads/2023/08/Policy-Brief-52-1.pdf>.

⁷ O analiză a principalelor evoluții post-2022 o propune Arthur Leveque, în “The New Geopolitical Landscape in The EU’s Eastern Neighbourhood: Fragmentation of Economic Ties Post-February 2022”, septembrie 2023, International Centre for Defence and Security, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/ICDS_Analysis_The_New_Geopolitical_Landscape_in_The_EU’s_Eastern_Neighbourhood_Arthur_Leveque_September_2023.pdf.

⁸ *Ibidem*.

Polonia au devenit vitale în dinamica exporturilor produselor ucrainene din perspectiva funcționării culoarelor UE de solidaritate și totodată cei mari parteneri comerciali ai Ucrainei.

Republica Moldova și-a consolidat și multiplicat tendințele de evadare din sfera de influență rusă și din zona geopolitică *gri*, specifică regiunii prin coabitarea pasivă a mai multor opțiuni geopolitice; acum, aceasta “îmbrățișează un curs euroatlantic și încercă să înlăture influența politico-economică a Rusiei”⁹. În Republica Moldova, Georgia și Armenia, s-au intensificat tentativele emancipării de sub influența rusă. Relațiile **Armeniei** cu Federația Rusă au devenit mai ambigue¹⁰; Armenia amenință în mod repetat cu denunțarea participării sale la Organizația Tratatului de Securitate Colectivă, iar relațiile sale cu Federația Rusă se degradează constant. “Armenia încearcă să se distanțeze de Rusia din cauza eșecului Rusiei de a o proteja. Cu toate acestea, Erevan a sporit asistarea Moscovei în eludarea sancțiunilor internaționale”, iar “Azerbaidjanul se bucură în continuare de relații pozitive cu Kremlinul”¹¹.

Georgia își caută soluțiile optime de reluare a parcursului european, ambiguizate de conduita politică a actualei guvernări, conduită aliniată la interesele Moscovei¹². Totodată, “guvernul georgian alunecă periculos spre autoritarismul pro-rus”¹³; Pentru Georgia și Armenia s-au mărit exponențial riscurile conexe ambiguității strategice pe care o preferă în continuare în relația cu Federația Rusă.

Parcursul european al unor țări din regiune a dat și în 2024 probe electorale de anvergură. Republica Moldova a trecut aceste probe (alegerile prezidențiale din octombrie-noiembrie și referendumul privind aderarea la Uniunea Europeană de la 20 octombrie) și este în așteptarea celei de-a treia bătălii politice pentru crearea ireversibilității parcursului său european (alegerile parlamentare din 2025). Georgia a fost nevoită să amâne reluarea *de facto* a parcursului său european, în contextul ingerințelor hibride masive ale Federației Ruse în desfășurarea alegerilor parlamentare din această țară, din octombrie.

Tulburări geopolitice în cascadă însoțesc și exprimă tendințele multiple de reconfigurare a arhitecturii geopolitice actuale. Regiunea extinsă a Mării Negre a devenit, conform previziunilor noastre repetate, teatrul de competiție și conflict care va determina noile arhitecturi regionale și chiar globale. Coliziunea dintre noile proiecte imperialiste ale Estului agresiv și proiecția de extindere a lumii libere ca răspuns la nevoile și opțiunile populației unor actori statali din regiune (prioritar Ucraina, Republica Moldova, Georgia) se va amplifica și mai mult, pe termen mediu și lung. **Răspunsul calibrat, creativ, funcțional și holistic al lumii occidentale la provocările și războaiele declanșate de Federația Rusă va fi decisiv pentru configurarea noilor arhitecturi geopolitice.**

⁹ Arthur Leveque, în “The New Geopolitical Landscape in The EU’s Eastern Neighbourhood: Fragmentation of Economic Ties Post-February 2022”, septembrie 2023, International Centre for Defence and Security, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/ICDS_Analysis_The_New_Geopolitical_Landscape_in_The_EU’s_Eastern_Neighbourhood_Arthur_Leveque_September_2023.pdf.

¹⁰ Amanda Paul and Iana Maisuradze, “Georgia must get its act together to become an EU candidate country”, European Policy Centre. 27 March 2023; “NDI poll: 83% of respondents approve Georgia’s goal to join EU, 77% support joining NATO,” Interpress, 27 ianuarie 2022.

¹¹ Arthur Leveque, în “The New Geopolitical Landscape in The EU’s Eastern Neighbourhood: Fragmentation of Economic Ties Post-February 2022”, septembrie 2023, International Centre for Defence and Security, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/ICDS_Analysis_The_New_Geopolitical_Landscape_in_The_EU’s_Eastern_Neighbourhood_Arthur_Leveque_September_2023.pdf, p. 7.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

Una dintre oportunitățile geopolitice de amplitudine, care va avea efecte multiple și suprapuse, pe termen lung, pe plan regional și global, o reprezintă **extinderea Uniunii Europene în est, ca răspuns la aspirația de libertate a țărilor din fosta colonie sovietică**. Își va putea construi Uniunea Europeană capabilitățile de a realiza o victorie strategică asupra Federației Ruse prin parcurgerea până la capăt a proiecției de evadare din lumea rusă a Ucrainei (în context, și a Republicii Moldova; și a Georgiei; și a altor actori statali care pot urma modelul acestei *evadări*)? Vor avea aceste state suficientă *combustie internă* pentru a-și menține compasul strategic spre Bruxelles, spre Vest? Avem nevoie de răspunsuri strategice solid argumentate analitic – iar studiul nostru încearcă să le ofere, construind o țesătură analitică flexibilă și funcțională.

Parcursul european al Ucrainei este ireversibil, însă capacitatea de implementare a reformelor solicitate și asumate prezintă periodic sincope și disfuncții care riscă să discrediteze procesul însuși și desubstanțializează opțiunea europeană și eforturile de adaptare holistică a Ucrainei la standardele comunitare. Din această perspectivă, studiul nostru investighează, sincron și diacronic, în mod prioritar, dinamica și sustenabilitatea implementării reformelor în Ucraina, ca parte a procesului de aderare la Uniunea Europeană.

Există și **evaluări critice care contestă natura/identitatea europeană a Ucrainei și, în subsidiar, aspirația acesteia de integrare europeană**¹⁴, iar evaluările complementare invocă în mod sistemic gradul redus de pregătire a Uniunii Europene pentru acceptarea Ucrainei ca nou Stat Membru; aceste evaluări evidențiază impactul financiar substanțial al aderării Ucrainei asupra bugetului comunitar¹⁵.

Evaluările critice menționate au la bază, prioritar, **coabitarea, de dată recentă, a unor vectori geopolitici opuși în dezvoltarea post-sovietică a Ucrainei**. În istoria sa recentă (post-sovietică), numeroase fluctuații politice, economice și sociale au făcut ca Ucraina să *baleteze* între mai multe opțiuni geopolitice. *Călătoria* Ucrainei, mai ales după obținerea independenței de Uniunea Sovietică și după protestele Euromaidan din 2013-2014, reflectă o mișcare *browniană* care, până la invazia pe scară largă a Federației Ruse din 22 februarie 2022, a oscilat între opțiunea (relativizată și aceasta, pe baza cutumelor și percepțiilor locale) pentru valorile europene ale democrației, statul de drept și liberalizarea economică *versus* avantajele de a coabita în *Russkiy Mir* (lumea rusească) și cu *Pax Russica*. Doar dezvoltările recente au rezolvat dilema strategică a Ucrainei (Est vs Vest) în sensul prioritizării pe termen lung a vectorului european și euroatlantic.

Analiza diacronică are în vedere istoria recentă a parcursului european al Ucrainei, bornele fundamentale ale acestuia – de la intrarea în vigoare a Acordului de asociere, în 2017, până la depunerea cererii de aderare, februarie 2022 (1); de la depunerea cererii de aderare, februarie 2022, până la decizia privind deschiderea negocierilor de aderare, decembrie 2023 (2); de la decizia privind deschiderea negocierilor până la momentul finalizării cercetării noastre, noiembrie 2024 (3). Acest tip de analiză este necesar pentru înțelegerea aprofundată a cauzelor disfuncțiilor și sincopelor de etapă. Pentru fiecare perioadă, am analizat aici succesele/progresele proceselor de reformă, precum și problemele/dificultățile care au dus la

¹⁴ Karl Schlögel, în “Historiker Schlögel zum Ukrainekrieg: Der Ruf nach Verhandlungen zeugt von völliger Unkenntnis der Lage”, articol semnat de Claudia von Salzen în *Tagesspiegel*, <https://www.tagesspiegel.de/internationales/karl-schlogel-zum-ukrainekrieg-der-ruf-nach-verhandlungen-hat-etwas-mit-volliger-unkenntnis-der-lage-zu-tun-9149778.html>.

¹⁵ “The EU Isn’t Ready for Ukraine to Join. If you think Kyiv’s path to NATO is hard, wait until you see its struggle to enter the EU”, *Foreign Policy*, iulie 2023, articol semnat de Ilke Toygür, expert asociat la Centrul pentru Studii Strategice și Internaționale și Max Bergmann, directorul Centrului de Studii Euro-Atlantice și Nord-Europene, Centrul pentru Studii Strategice și Internaționale, <https://foreignpolicy.com/2023/07/17/ukraine-eu-european-union-nato-membership-reform-subsidies-budget-reconstruction-agriculture-war-russia/>.

întârzieri în onorarea angajamentelor asumate în concordanță cu cerințele de etapă formulate de instituțiile europene și, respectiv, angajamentele de reformă asumate de autoritățile centrale de la Kiev, după modelul/grila *recomandări/angajamente/reforme*.

Pentru perioada iulie-octombrie 2024, am propus o analiză sincronică tip SWOT, cu identificarea, evidențierea și descrierea punctelor tari și a celor slabe exprimate în proiecția de aderare la UE a Ucrainei, dar și a vulnerabilităților și oportunităților aferente.

Debutul cercetării noastre a coincis cu aprobarea cadrelor de negociere pentru aderarea Ucrainei și Republicii Moldova, adoptate la finalul Președinției belgiene a Consiliului UE. În acest sens, relevanța studiului sporește: cercetarea a putut urmări diacronic primele evoluții ale apropierei Ucrainei de UE conform cadrului de negociere adoptat în iunie 2024.

Am consultat surse directe privind stadiul reformelor derulate de către Ucraina¹⁶. Această specificitate a reprezentat un element de valoare adăugată al cercetării noastre. Totodată, analiza de adâncime privind capacitățile Ucrainei de adaptare la cerințele și standardele Uniunii Europene a fost garantată de solida expertiză directă privind Ucraina a doi dintre autorii acestui proiect. Au fost realizate analize sectoriale privind impactul factorilor interni și externi asupra capacității administrației ucrainene de a-și onora angajamentele asumate și de a implementa reformele necesare. Dintre factorii externi, au fost analizați în detaliu proiecția neoimperialistă a Federației Ruse, impactul războiului de agresiune asupra parcursului european și euroatlantic al Ucrainei, prioritățile reconstrucției post-conflict și suprapunerea acesteia cu agenda de aderare a Ucrainei, dezvoltările infrastructurii securitare în regiunea extinsă a Mării Negre, impactul relațiilor bilaterale ale Ucrainei cu alți actori statali din regiune asupra proiectului extinderii europene etc.

În *oglindă*, am analizat simultan impactul global și sectorial al aderării Ucrainei la Uniune, luând în considerare propriile reforme interne ale Uniunii, proiecția sa de dezvoltare strategică, ambițiile de transformare a Uniunii într-un actor global etc.

Din această perspectivă, relațiile cu Ucraina ale Uniunii (respectiv, aderarea Ucrainei la UE) pot reprezenta *hârtia de turnesol* a proiecției de autonomie strategică a UE și/sau a obiectivului strategic al acesteia de a deveni un actor global relevant. Analiza noastră s-a concentrat asupra impactului global și sectorial al aderării Ucrainei asupra construcției și capabilităților Uniunii (buget și distribuții bugetare, roluri securitare, provocări sectoriale etc.). Uniunea Europeană însăși este în plină transformare, iar aderarea Ucrainei la Uniune se produce simultan cu manifestarea unor metamorfoze interne de anvergură ale Uniunii.

În acest fel, studiul nostru constituie nu (doar) un raport de evaluare a impactului aderării Ucrainei la UE, ci (mai ales) o analiză exhaustivă a mecanismelor interne de actualizarea capacităților proprii Uniunii în vederea diminuării arealului de impact negativ al extinderii și a acomodării treptate a Ucrainei la *osatura* identitară, instituțională, mentală, culturală, politică etc. a Uniunii – o analiză care contextualizează parametrii de bază ai evoluțiilor geopolitice în plan regional.

Instrumentele de analiză care au fost utilizate au ținut cont de suprapunerea mai multor procese (apropierea Ucrainei de UE, transformările interne ale UE, dinamica schimbărilor geopolitice etc.), spre a se putea obține flexibilitatea analitică necesară, mizând deopotrivă pe *evoluții factuale* ce pot fi identificate și evaluate, dar și pe *dezvoltări analitice mai largi, contextualizări, predicții bazate pe scenarii* (scenarii privind evoluția UE,

¹⁶ Doi dintre cercetătorii implicați în proiect cunosc limba ucraineană și limba rusă și au asigurat o amplă exploatare sistemică a surselor publice din Ucraina / de limbă ucraineană și rusă (rapoarte instituționale ale autorităților implicate, evaluări ale centrelor analitice din Ucraina, asigurarea *input*-urilor de la experți ucraineni) etc.

dezvoltările politicii de extindere în Vecinătatea Estică, transformările majore ale Vecinătății Estice și efectele pe termen mediu și lung ale războiului de agresiune al Federației Ruse asupra Ucrainei, viitoarele zone de coliziune între *lumea rusă* și *lumea liberă*) etc.¹⁷.

Obiectivul nostru, în acest sens, l-a reprezentat elaborarea unui studiu multidimensional cu o durată cât mai mare de viață analitică, în condițiile unei dinamici accelerate a evoluțiilor geopolitice la nivel regional și global și ale unui grad ridicat de impredictibilitate privind viitoarele evoluții geopolitice din regiune ce pot *amprenta* puternic inclusiv demersul european al Ucrainei (noile proiecții imperialiste ale Estului, actualul război în derulare, posibile noi faze și escaladări ale acestuia etc.).

Rolul, interesele și instrumentele de lucru ale României, provocările la adresa României, precum și oportunitățile generate de noul context geopolitic din regiune pentru România, au fost analizate secvențial, în plan secundar, în *cartografiile analitice* menționate mai sus (reforme în Ucraina și impactul asociat), însă au fost analizate și *in extenso*, separat, pe două planuri: planul bilateral (elaborarea și implementarea viitorului Acord de parteneriat strategic între România și Ucraina) și, respectiv, cel european (identificarea și evidențierea priorităților sectoriale în domenii în care este posibil transferul de expertiză către Ucraina, în cadrul mai larg al parcursului european al acesteia).

Evaluări permanente ale dinamicii contextului regional au lărgit considerabil cadrul analizei noastre; astfel, am inserat și integrat tema centrală (impactul aderării Ucrainei asupra politicilor comunitare) într-un context geopolitic mai larg. Cele trei planuri (european/regional/bilateral) au fost analizate în conexiune directă, prin utilizarea metodelor specifice analizei de politică externă¹⁸.

În perioada de referință a elaborării studiului a fost convenit și semnat *Acordul privind cooperarea în domeniul securității între România și Ucraina*; este nevoie totodată de încheierea unui acord bilateral mai larg între cele două țări, care să statueze și să definească scopul, obiectivele, domeniile, instrumentele și resursele relației de parteneriat strategic între România și Ucraina, eventual printr-un Acord bilateral cuprinzător; studiul nostru va putea fi astfel exploatat în sensul substanțializării configurării și implementării acestui posibil Acord.

În vederea îndeplinirii obiectivelor sale specifice, studiul a generat **patru cartografieri analitice tematiche**: procesul de reformă al Ucrainei (4), impactul integrării Ucrainei asupra UE (2), prioritățile sectoriale în care România poate transfera expertiză către Ucraina (3) și, respectiv, recomandări specifice privind creșterea capacității Ucrainei de implementare sustenabilă a reformelor (4). Cele patru cartografieri analitice răspund în mod direct obiectivelor specifice ale studiului nostru. În elaborarea celor patru *cartografii analitice* a fost utilizat un spectru larg de mijloace și instrumente analitice.

Am preferat o abordare metodologică mixtă¹⁹, care combină datele calitative cu cele cantitative, analiza de conținut, precum și colectarea și exploatarea unor *input-uri* analitice

¹⁷ Toți cei trei autori ai studiului produc în mod curent contribuții analitice de acest gen (flexibile, multidisciplinare, holistice, care implică predicții bazate pe scenarii).

¹⁸ Un alt element de valoare adăugată îl reprezintă experiența diplomatică directă a coordonatorului studiului, atât în Ucraina (mandat diplomatic de 4 ani), cât și în spații conexe (Federația Rusă, mandat diplomatic de 4 ani) și în areale geografice cu tematici și problematici similare din perspectiva opțiunii și parcursului european, Balcanii de Vest (Bosnia și Herțegovina, mandat diplomatic de 4 ani).

¹⁹ În stabilirea și utilizarea acestei metodologii, am utilizat prioritar propunerile și recomandările metodologice utilizate în elaborarea unor studii anterioare publicate sub egida Institutului European din România, în principal grila metodologică excelentă utilizată de colectivul de autori al studiului “Procesul de integrare europeană în Balcanii de Vest. Perspective și orientări ale României” (Miruna Butnaru-Troncota – coordonator, Cristina Bărgănescu, Marius Ghincea, Radu-Vladimir Răuță), http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2024/01/Studiul-SPOS-nr.-2_Integrarea-europeana-a-statelor-din-Balcanii-de-Vest_final.pdf. În cele ce urmează, aplicăm

prin organizarea și desfășurarea unor întâlniri (în format fizic, online sau hibrid) cu experți din România și Ucraina²⁰.

Am utilizat metode statistice pentru efectuarea unei analize comparative a evoluțiilor înregistrate de Ucraina pentru fiecare perioadă de referință. Combinarea acestor abordări a permis integrarea armonioasă și coordonată a seturilor de date variate, contribuind astfel la maximizarea potențialului acestui studiu. Un rol important l-au avut datele și studiile din surse secundare, care au asigurat o înțelegere comprehensivă a dinamicii aderării Ucrainei la UE, în context regional. Datele secundare au fost colectate printr-o trecere în revistă a rapoartelor și documentelor de progres cu privire la Ucraina, elaborate/emise de instituțiile Uniunii Europene (rapoartele de progres ale Comisiei, rezoluțiile Parlamentului European) sau de alte entități internaționale non-guvernamentale. La acestea s-au adăugat și datele calitative care au fost obținute în urma întâlnirilor membrilor echipei proiectului cu experți din România și Ucraina, pe toată perioada implementării studiului (iulie-noiembrie 2024).

În realizarea cartografierii analitice privind parcursul european al Ucrainei a fost abordată în mod distinct și tema componentelor de război hibrid utilizate de Federația Rusă atât în Ucraina, cât și în țări membre ale UE (prioritar România)²¹. S-a ajuns, astfel, la un set de narațiuni strategice utilizate de Federația Rusă, în Ucraina, în România și în alte state membre UE, pentru a discredita procesul extinderii și pentru a inhiba elanul european al unor actori statali din regiune (prioritar Ucraina, Republica Moldova, Georgia). Pentru realizarea celor patru cartografii analitice au fost efectuate analize calitative bazate pe aplicarea unor factori critici, evaluați cu ajutorul datelor empirice. Au fost utilizate metodologii mixte, combinând analiza istorică, studiile de caz, analiza cantitativă și calitativă.

În cadrul studiului s-au colectat evaluări privind integrarea europeană a Ucrainei, utilitatea pentru Ucraina a experienței de integrare a României și perspectivele relației bilaterale româno-ucrainene; evaluările au fost colectate atât din mediile comunității românești din Ucraina, cât și din mediile comunității ucrainene din România, în perioada iulie-octombrie 2024. Datele obținute au fost utile pentru fundamentarea propunerilor și recomandărilor de politici publice bazate pe date (*evidence-based policies*).

A fost utilizată o bibliografie extinsă, care include studii de specialitate ale experților ucraineni (absenți de pe piața românească din cauza barierelor lingvistice) și ale cercetătorilor români, studii de impact, analize de conținut, rapoarte și statistici oficiale ale instituțiilor publice relevante din Ucraina și din țările membre UE, precum și ale instituțiilor europene, analize de politici publice, documente de poziție (*policy papers*), rapoarte de analiză prospectivă strategică, surse de date, statistici, rapoarte ale grupurilor de reflecție, cercetări academice etc. Un rol substanțial l-au avut consultarea și interpretarea surselor oficiale, pentru analize comparative cu caracter aplicativ în sfera politicilor publice, însă exploatarea acestor tipuri de surse a fost dublată de o analiză riguroasă a discursului.

Fiecare cartografie tematică a fost însoțită de propuneri și recomandări de acțiune în domeniu, precum și de recomandări de politici și scenarii de viitor, cu măsuri concrete de

instrumente metodologice similare celor care au stat la baza acestui studiu, conform mecanismelor metodologice descrise în studiul citat (pp. 37-39).

²⁰ A fost exploatată maximal capacitatea extinsă de mobilizare la proiect a unor experți relevanți din Ucraina pe care o au doi dintre autorii proiectului de cercetare; *input*-urile analitice ale experților din Ucraina au fost relevante în realizarea unei cartografieri riguroase a reformelor din Ucraina. În acest sens, au fost capacitate resurse umane din mediile analitice de notorietate din Ucraina. Platformele analitice ucrainene respective au fost, *de facto*, parteneri ai echipei proiectului, prin calitatea *input*-urilor lor.

²¹ A fost valorificată astfel experiența semnificativă în domeniu (combaterea propagandei ruse, identificarea și combaterea narațiunilor utilizate de Federația Rusă ca mijloc de dezinformare strategică) a doi dintre autorii studiului. În mod corelat a fost analizat, inclusiv cu sprijinul experților din Ucraina specializați în războiul hibrid, impactul războiului hibrid al Federației Ruse asupra opțiunii și parcursului european al Ucrainei.

acțiune. Plus-valoarea studiului o va reprezintă utilitatea acestuia pentru factorii decidenți. Proiectul nostru de cercetare va genera nu doar o cartografiere tematică exhaustivă și o fundamentare analitică detaliată a politicilor publice în domeniu, cât și un set integrat de propuneri și recomandări tematice, care pot îmbunătăți în mod semnificativ actualele politici publice din domeniile de referință ale cercetării.

Capitolul 1. Extinderea UE vs proiectele expansioniste și revizioniste ale Federației Ruse. Opțiunea europeană/euroatlantică a Ucrainei – cadru general și scurt istoric

Opțiunea europeană a Ucrainei s-a dezvoltat, în ultimele decenii, **în contrapondere directă cu vectorul menținerii ei în sfera de influență rusă.**

După proclamarea independenței țării și destrămarea URSS, în 1991, cei doi vectori au coabitat timp de câteva decenii, conform *pattern*-ului regional care s-a exprimat similar în Republica Moldova și în regiunea Caucazului de Sud. Opțiunea clasei politice și a populației ucrainene pentru vectorul european s-a dezvoltat lent, dar constant, în aceste decenii. Un punct de cotitură l-a reprezentat așa-numita “Revoluție a Demnității”, declanșată sub forma Euromaidanului de la finele anului 2013. *Euromaidanul* și *Revoluția Demnității* au constituit *kilometrul zero* al opțiunii europene a Ucrainei, borna ireversibilității acesteia.

Euromaidanul și *Revoluția Demnității* au provocat schimbarea regimului pro-rus – alungarea de la putere a președintelui filorus Viktor Ianukovici, care asigura la vârf menținerea Ucrainei în sfera de influență rusă. Evoluțiile ulterioare au creat rapid **ireversibilitatea proiectului european**. Federația Rusă a replicat militar și hibrid ocupând ilegal Peninsula Crimeea și o parte a teritoriilor ucrainene din regiunile estice Donețk și Luhansk.

Intervenția militară și hibridă a Federației Ruse din 2014 a clarificat, legitimat și urgentat aspirația europeană și euroatlantică a Ucrainei.

În acest context, în 2017 a intrat în vigoare Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Ucraina / ASA²², după ce, anterior, convenirea și semnarea Acordului fusese blocată de către conducerea pro-rusă a țării la cererea expresă a Moscovei. Documentul a reprezentat “o nouă etapă în relațiile contractuale dintre Uniunea Europeană (UE) și Ucraina, având ca scop asocierea politică și integrarea economică prin: promovarea unei apropieri treptate (bune relații) între părți, bazată pe valori comune; aprofundarea dialogului politic și a cooperării în domeniile libertății, securității și justiției; promovarea păcii și a stabilității; crearea de condiții pentru îmbunătățirea relațiilor economice și comerciale, conducând la accesul treptat al Ucrainei la anumite părți ale pieței interne a UE; crearea condițiilor necesare pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes reciproc”²³. Documentul a înlocuit Acordul de parteneriat și cooperare între UE și Ucraina, devenind baza legală și cadrul juridic necesar dezvoltării pe termen lung a relațiilor dintre UE și Ucraina.

Potrivit Consiliului Uniunii Europene, “Acordul de asociere reprezintă principalul instrument al procesului de apropiere dintre Ucraina și UE. Acesta promovează: relații politice mai consolidate, legături economice mai puternice, respectarea valorilor comune. Zona de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare (DCFTA) reprezintă partea economică a acordului. Aceasta oferă un cadru pentru modernizarea relațiilor economice și comerciale ale Ucrainei”²⁴. Acordul de asociere a intrat în vigoare la 1 septembrie 2017, însă părți importante ale acordului se aplică deja cu titlu provizoriu de la 1 septembrie 2014. Aplicarea cu titlu provizoriu a zonei de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare a început la 1 ianuarie 2016.

²² Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, “Acordul de asociere cu Ucraina”, <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html>.

²³ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, “Acordul de asociere cu Ucraina”, <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html>.

²⁴ Consiliul Uniunii Europene, “Ucraina”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/ukraine/#association>.

La 15 decembrie 2014, UE și Ucraina au organizat prima reuniune a Consiliului de asociere, în cadrul noului acord de asociere. Până la data realizării acestui studiu, au avut loc 9 reuniuni ale Consiliului de asociere²⁵.

Inviaza pe scară largă a Federației Ruse împotriva Ucrainei a favorizat și accelerat apropierea Ucrainei de Uniunea Europeană. Cronologia parcursului european al Ucrainei s-a dinamizat rapid, în contextul războiului de agresiune împotriva Ucrainei. În acest context, Ucraina a perceput parcursul european ca fiind legitim, parte a apărării sale împotriva agresorului și parte a garanțiilor externe de securitate pe care le va putea avea pe termen lung.

Astfel, la 28 februarie 2022, Ucraina și-a depus cererea de aderare la UE. La 17 iunie 2022, Comisia Europeană a emis avizul privind cererea de aderare la UE. La 23 iunie 2022, Consiliul European a acordat Ucrainei statutul de țară candidată. Consiliul a invitat Comisia Europeană să transmită un raport cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute în avizul Comisiei privind cererea de aderare²⁶. În cadrul reuniunii extraordinare a Consiliului European din februarie 2023, liderii UE au luat act de faptul că Ucraina a făcut dovada unor eforturi considerabile în direcția îndeplinirii obiectivelor care stau la baza statutului său de țară candidată la aderarea la UE. De asemenea, liderii au încurajat Ucraina să îndeplinească în totalitate condițiile specificate în avizul Comisiei astfel încât să avanseze în direcția aderării viitoare la UE²⁷.

În noiembrie 2023, Comisia Europeană a emis o recomandare de deschidere a negocierilor de aderare cu Ucraina. În decembrie 2023, liderii UE au decis să deschidă negocierile de aderare cu Ucraina și au invitat Consiliul să adopte cadrul de negociere, după finalizarea etapelor relevante prevăzute în raportul Comisiei din 8 noiembrie 2023. În perioada 14-15 decembrie 2023, Consiliul European a adoptat noi concluzii de interes pentru Ucraina²⁸. În context, Consiliul European a discutat despre “viitoarele angajamente în materie de securitate ale UE față de Ucraina”²⁹.

În urma progreselor înregistrate de Ucraina, în martie 2024 liderii UE au invitat Consiliul să adopte rapid proiectul de cadru de negociere³⁰. Potrivit Concluziilor Consiliului European, sunt salutate “progresele realizate de Ucraina și de Republica Moldova în ceea ce privește avansarea reformelor necesare pe calea lor către UE. În urma prezentării proiectelor

²⁵ Cea de-a noua reuniune a Consiliului de asociere UE-Ucraina a avut loc la 20 martie 2024. În cadrul acesteia, “UE și Ucraina au desfășurat un schimb de opinii cu privire la situația în urma războiului de agresiune al Rusiei și au abordat chestiuni mondiale și regionale mai ample. Acestea au discutat, de asemenea, despre punerea în aplicare a Acordului de asociere de la începutul războiului de agresiune al Rusiei”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/ukraine/#association>.

²⁶ Consiliul European, “Concluziile Consiliului European, 23-24 iunie 2022”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/>.

²⁷ Consiliul European, “Concluziile Consiliului European, 9 februarie 2023”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2023/02/09/european-council-conclusions-9-february-2023/>.

²⁸ Consiliul European, “Reuniunea Consiliului European (14 și 15 decembrie 2023) – Concluzii”, <https://www.consilium.europa.eu/media/68991/european-council-conclusions-14-15-12-2023-ro.pdf>

²⁹ Consiliul European, “Reuniunea Consiliului European (14 și 15 decembrie 2023) – Concluzii”, <https://www.consilium.europa.eu/media/68991/european-council-conclusions-14-15-12-2023-ro.pdf>

³⁰ Consiliul European, “Concluziile Consiliului European, 21 și 22 martie 2024”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/>.

de cadre de negociere pentru Ucraina și Republica Moldova, Consiliul European invită Consiliul să le adopte rapid și să ducă lucrările mai departe fără întârziere”³¹.

Pe baza acestor evoluții, au loc negocierile de aderare, care se desfășoară în cadrul unei Conferințe interguvernamentale (denumită și „conferință de aderare”) între miniștrii și ambasadorii statelor membre ale UE și ai Ucrainei în calitate de țară candidată. Negocierile vizează diferite domenii de politică (cunoscute sub denumirea de „capitole”) și au loc fie la nivel ministerial, fie la nivel de supleanți.

La 25 iunie 2024, UE a organizat prima sa Conferință interguvernamentală cu Ucraina³². Potrivit Consiliului³³, reuniunea a avut loc în urma deciziei Consiliului European din 14 decembrie 2023 de a deschide negocierile de aderare cu Ucraina și a aprobării de către Consiliu a cadrului de negociere pentru negocierile cu Ucraina la 21 iunie 2024. Poziția generală a UE la Conferință³⁴ a evidențiat cu această ocazie că “Ucraina este deja un partener apropiat al UE. Acordul de asociere cu UE stă la baza unei cooperări extinse între UE și Ucraina într-o gamă largă de domenii. UE și Ucraina sunt strâns aliniate la politica externă și de securitate, iar UE încurajează Ucraina să își continue tendința pozitivă către alinierea deplină la politica externă și de securitate comună a UE”.

Ca rezultat al Conferinței, “UE a invitat Comisia să continue să evalueze stadiul de pregătire al Ucrainei pentru deschiderea negocierilor în domenii specifice și să identifice aspectele care vor apărea cel mai probabil în cadrul negocierilor, începând cu grupul tematic al elementelor fundamentale care, în conformitate cu cadrul de negociere, va fi deschis mai întâi. În calitate de viitor stat membru, se așteaptă ca Ucraina să adere în continuare la valorile menționate la Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, și anume respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților”³⁵.

În paralel cu procesul de extindere, UE și Ucraina cooperează, de asemenea, pentru a-și consolida relațiile politice și economice, inclusiv prin intermediul Parteneriatului Estic (PaE), care are drept obiectiv consolidarea asocierii politice și a integrării economice a țărilor partenere din Europa de Est și Caucazul de Sud, inclusiv Ucraina. Potrivit Consiliului, “Parteneriatul Estic este o dimensiune estică specifică a Politicii Europene de Vecinătate (PEV). Prin intermediul PEV, UE colaborează cu vecinii săi de la sud și est pentru a ajunge la cea mai strânsă asociere politică și la cel mai înalt grad posibil de integrare economică”³⁶.

După mai multe reforme, provocate mai ales de schimbarea viziunii Parteneriatului la 10 ani de la lansarea acestui instrument, **rezultatele PaE au fost considerate de către unii experți mai degrabă modeste**. Țările partenere apreciază parțial oportunitățile conferite de acesta, însă acuză posibila transformare a Parteneriatului într-o **alternativă la aderarea la Uniune**, precum și măsurile și acțiunile “neechilibrate” în raport cu țările partenere. Cele mai

³¹ Consiliul European, “Concluziile Consiliului European, 21 și 22 martie 2024”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/>.

³² Prima Conferință de aderare la nivel ministerial cu Ucraina a avut loc la Luxemburg, la 25 iunie 2024.

³³ Consiliul Uniunii Europene, “Prima conferință de aderare cu Ucraina, 25 iunie 2024”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/meetings/international-ministerial-meetings/2024/06/25/ukraine/>.

³⁴ Consiliul Uniunii Europene, “Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union” (Luxembourg, 25 June 2024)”, <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>.

³⁵ Consiliul Uniunii Europene, “UE deschide negocierile de aderare cu Ucraina”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/>.

³⁶ Consiliul Uniunii Europene, “Parteneriatul estic”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/>.

active trei state partenere (Ucraina, Republica Moldova și Georgia) au primit perspectivă europeană, astfel încât **reproșurile privind funcționarea Parteneriatului ca alternativă la aderarea la UE nu s-au confirmat**. Putem estica că, odată cu evoluțiile înregistrate în domeniul aderării la UE, Ucraina și Republica Moldova își vor pierde interesul pentru participări active în cadrul PE.

Parcursul european al Ucrainei s-a produs ca particularitate a unor procese geopolitice mai largi, generate de coliziunea dintre lumea occidentală și lumea rusă. În acest context, Ucraina a perceput UE prioritar ca soluție de securitate care garantează ieșirea definitivă din sfera de influență rusă.

Clivajul dintre mirajul european și reziduurile ideologice ale “lumii ruse” a ajuns în ultimii ani la punctul maxim de tensiune și “fierbere”, după câteva decenii de coexistență și suprapunere preponderent pașnică a vectorului extinderii spre est a modelului cultural, civilizațional și geopolitic al Occidentului cu cel antagonist/opus, al refacerii lumii ruse prin “recuperarea” geopolitică a spațiului ex-sovietic.

Noul proiect imperialist al Federației Ruse în regiunea estică a Europei, mai precis în regiunea extinsă a Mării Negre, exprimat în termeni de forță pe un areal semnificativ, de la Ucraina și Republica Moldova în Caucazul de Sud, relevă pe de o parte nivelul de “incandescență” al acestei relații din perspectiva rivalității și competiției geopolitice, iar pe de altă parte decizia strategică a Moscovei de a rezolva această tensiune geopolitică prin mijloace de forță.

Acest proiect a fost “pregătit” ideologic și promovat în Ucraina prin **tehnicile suprapuse de mistificare a memoriei istorice**, în principal prin reluarea consolidată a eforturilor ideologice de a prezenta așa-numita unitate identitară și istorică dintre ruși și ucraineni³⁷. Campania ideologică a Moscovei a diabolizat permanent Uniunea Europeană ca parte a “Occidentului colectiv” care “a târât Ucraina într-un joc geopolitic periculos, menit să transforme Ucraina într-o barieră între Europa și Rusia, o trambulină împotriva Rusiei”³⁸. Diabolizarea permanentă a UE de către Federația Rusă a avut și are caracter sistemic și strategic.

După destrămarea URSS, Moscova a pierdut în mod constant capacitatea sa de influență și de control asupra statelor din regiune, care și-au construit treptat **proiecte de țară ce implică evadarea din vasalitatea rusă**. Moscova a răspuns cu instrumente geopolitice, care au acoperit un spectru larg/extins de opțiuni (de la o aparentă repliere prin dezvoltarea inițială a unei politici externe eurocentriste până la refacerea influenței, controlului și dominației în fostul spațiu sovietic, *URSS 2.0*).

După o tatonare (autentică sau mimată) a opțiunilor strategice, care a oscilat între extremele “Europa de la Lisabona la Vladivostok” (vechi proiect *de casă* al Kremlinului, preluat cu o lejeritate discutabilă, pe alocuri chiar condamnabilă, în unele mari capitale europene) și proiectul post-*apocaliptic* al refacerii Uniunii Sovietice după “cea mai mare catastrofă geopolitică a secolului 20”, respectiv destrămarea acesteia, Moscova a optat “în final” (în primii ani al secolului 21, cel mai probabil în perioada 2007-2028), pe termen lung, pentru **proiectul belicos al refacerii influenței sale regionale și globale prin ruperea totală a podurilor sale geopolitice cu Vestul**.

Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei, cu fazele sale succesive (2014 și 2022), declanșat și derulat ulterior invaziei militare ruse în Georgia, reprezintă

³⁷ În acest sens, este relevant celebrul articol propagandistic publicat de Vladimir Putin în iulie 2021, “Article by Vladimir Putin ‘On the Historical Unity of Russians and Ukrainians’”, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

³⁸ *Idem*.

fundamentul și totodată expresia vizibilă a noului proiect strategic al Moscovei, bazat pe refacerea puterii sale imperiale și colonialiste pe teritoriul ex-sovietic și pe stare de război rece/hibrid cu toți actorii statali sau nonstatali care se opun acestuia, pe beligeranță directă și indirectă cu aceștia.

Ocuparea teritorială ilegală a Peninsulei Crimeea de către Federația Rusă, în 2014, a modificat în mod substanțial arhitectura de securitate din regiunea Mării Negre. Ucraina a pierdut, *de facto*, posibilitatea de a mai conta naval în acvatoriu; flota rusă și-a consolidat capabilitățile și prezența în zonă, Moscova a manageriat o militarizare treptată a peninsulei, pe care a transformat-o în avanpost permanent în regiunea nord-vestică a acvatoriului, iar Marea Neagră a redevenit astfel un “lac rusesc”. Ocuparea ilegală a porturilor ucrainene de la Marea Azov, precum și întregul litoral al Ucrainei la Marea Azov, în cadrul acțiunilor militare circumscrise invaziei declanșate în februarie 2022, au extins capacitatea militară a Federației Ruse în acvatoriu. Ulterior, atacurile ucrainene combinate, cu drone navale și rachete de proveniență autohtonă și occidentală, au generat retragerea navelor militare ale flotei ruse la Marea Neagră în porturile din Federația Rusă, însă Peninsula Crimeea a rămas în continuare un avanpost militar de care Moscova se folosește în mod sistemic pentru a-și crea și consolida controlul asupra întregului litoral ucrainean la Marea Neagră.

O temă separată a studiului nostru, în context, generată de noile evoluții în regiunea Mării Negre, este cea a identificării factorilor favorabili ce ar putea genera, însoțiți și exprima **o posibilă strategie a Uniunii Europene în regiunea extinsă a Mării Negre**.

Moscova (d)enunță ipocrit așa-numita “apropiere primejdioasă a infrastructurii NATO” de teritoriul său, prin avansări treptate ale acesteia spre Est, și invocă în mod rudimentar și inadecvat dreptul la autoapărare în fața expansiunii infrastructurii militare a Alianței spre (chiar până la) frontierele sale vestice. “NATO *ante portas*”, “Patria în primejdie” etc. sunt **narațiunile dominante ale noii religii post-imperialiste a Moscovei**.

În realitate, avansul geopolitic al Vestului spre Est este bazat prioritar nu pe o proiecție de putere a Vestului spre teritoriile vasalizate cândva de Moscova și pierdute geopolitic prin destrămarea Uniunii Sovietice, ci pe **reacția Occidentului (legitimă și chiar obligatorie) la nevoia de libertate și de protecție a țărilor și popoarelor traumatizate de tirania îndelungă a menținerii lor prin forță în universul satelitar al Moscovei**.

Aceste țări și-au putut articula astfel în mod liber, eliberate din strânsoarea concentraționară a Moscovei, noi proiecte de țară, construite pe aspirația de a aparține unui model geopolitic bazat deopotrivă pe libertate și stat de drept (Occidentul, Vestul, Uniunea Europeană în sens restrâns) și, respectiv, pe garanții credibile de securitate ale sustenabilității funcționării lor (NATO). Avansul geopolitic al Vestului spre Est este astfel nu o proiecție a cancelariilor occidentale, ci mai degrabă un răspuns (al acestora) la noile proiecte de țară ale fostelor state captive “lumii ruse” și vasale Moscovei, bazate pe dezideratul libertății din partea acestor state și pe opțiunea liber exprimată a popoarelor acestora de a se asocia modelului cultural, civilizațional, politic și geopolitic al Vestului.

Extinderea geopolitică a Vestului spre est este astfel reală, (însă) în termenii unui răspuns la o proiecție locală/autohtonă a libertății, proiecție construită într-un spațiu care și-a recăpătat dreptul de a decide liber în numele său.

Această “omisiune” permanentă (a dreptului țărilor din regiune de a-și decide singure proiecția lor geopolitică), “omisiune” care a funcționat și funcționează sistemic în „lumea rusă”, pe baza principiului sacrosanct potrivit căruia *Centrul decide despotic pentru vasali*, are valoare paradigmatică pentru *conflictul narațiunilor în oglindă* (expansiunea geopolitică a Vestului spre est vs narațiunea rusă potrivit căreia Moscova se apără împotriva expansiunii ostile a Vestului inversând prin forță direcția expansiunii) pe care un actor

*neutru/neimplicat*³⁹ l-ar putea vedea “din afară”: în timp ce acțiunile Moscovei răspund propriei proiecții de putere (care își propune refacerea modelului satelitar pierdut și impunerea acestei proiecții asupra galeriei satelitare), Occidentul răspunde aspirației proprii de libertate și emancipare a țărilor și popoarelor din regiune, modulându-și propria proiecție de putere după natura și forța acestor aspirații.

Țările baltice, Ucraina, Republica Moldova și țările din Caucazul de Sud au trăit întotdeauna, în URSS, cu aspirația “clandestină” a unor proiecte de țară alternative proiectului oficial de vasalitate față de Moscova. După destrămarea URSS, aceste proiecte alternative și-au putut dezvolta arhitectura, credibilitatea, mirajul, și-au putut construi instrumente proprii, coerente și credibile de manifestare, într-o lume emancipată de controlul direct al Moscovei.

Viteza diferită a acestor procese a creat falii geopolitice, noi realități și frontiere geopolitice. În timp ce țările baltice și-au construit rapid alternativa geopolitică, Ucraina, Republica Moldova și Caucazul de Sud au rămas în expectativa comodă a ambiguității, într-un cordon sanitar cvasi-permanent, la răspântia dintre două modele civilizationale, într-o zonă gri a coexistenței geopolitice a celor două modele civilizationale. În această zonă tampon (*buffer*), Moscova și-a construit din timp, cu precauție, avanposturi militare și hibride (conflictele înghețate, prezențe militare ilegale, obediența Bisericii autohtone și controlul acestora, rețelele media, rețelele agenților de influență etc) care i-au securizat capacitatea de control și influență (în pofida naturii periferice a acesteia) și au asigurat respirația subterană a așa-numitului “exceptionalism” rusesc (bazat pe coerciție ideologică, ortodoxism, panslavism și iluzia/șantajul forței militare).

Ucraina, Republica Moldova și Georgia doresc să evadeze acum (și) din cordonul sanitar toxic al neutralității și stării de intersecție, pentru a-și exprima plenar proiecția libertății decise în urmă cu 33 de ani.

Însă, în timp ce vectorul european este înscris în Constituția Ucrainei, iar parcursul european și euroatlantic este asumat în mod coerent atât de către autoritățile de la Kiev, cât și către populația ucraineană în ansamblul său⁴⁰ (de aici, prioritar, și natura ireversibilă a proiectului integrării europene), la Chișinău, autoritățile proeuropene au încercat recent **crearea punctului de ireversibilitate a opțiunii europene** prin desfășurarea referendumului național constituțional de la 20 octombrie a.c. Rezultatele referendumului⁴¹ indică o legitimare relativă (dar majoritară) a vectorului de integrare europeană a Republicii Moldova. Pe baza acestei legitimări populare, respectiv pe baza opțiunii majoritare adoptate în cadrul acestui referendum, s-a realizat deja⁴² modificarea corespunzătoare a Constituției Republicii Moldova, în sensul introducerii, în preambulul acesteia, a integrării europene ca *obiectiv strategic* al Republicii Moldova. În mod practic, ireversibilitatea opțiunii europene a Republicii Moldova poate a fi securizată, în perioada următoare, pentru încă un ciclu politico-electoral⁴³, prin alegerea unui Parlament de orientare proeuropeană, în 2025.

³⁹ Bunăoară din *Sudul Global*.

⁴⁰ Interfax (2024) *V Ukraini 84% pidtrymuiut vstup do YeS, 77% pozytyvno stavliatsia do NATO – sots opytuvannia* [În Ucraina, 84% dintre cetățeni susțin aderarea la UE, 77% – au o atitudine pozitivă față de NATO - sondaj], <https://interfax.com.ua/news/press-conference/970397.html>.

⁴¹ La referendumul respectiv (în cadrul căruia cetățenii Republicii Moldova au fost invitați să răspundă la întrebarea: “Susțineți modificarea Constituției în vederea aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană?”) au fost exprimate 1 488 874 de voturi valide, dintre care 750 137 de voturi în favoarea opțiunii DA (reprezentând 50,30%) și, respectiv, 738 737 voturi (49,62%) în favoarea opțiunii NU.

⁴² În noiembrie 2024, prin decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova și publicarea acesteia într-o ediție specială a Monitorului Oficial.

⁴³ După realegerea Maiei Sandu în funcția de președinte al Republicii Moldova, la scrutinul prezidențial din octombrie-noiembrie 2024.

În același timp, recent au avut loc **noi teste politico-electorale ale disponibilității Georgiei de a se apropia de Europa și de a-și continua parcursul său european**. Din această perspectivă, alegerile parlamentare de la 26 octombrie a.c. au fost relevante și chiar decisive. O coaliție parlamentară proeuropeană rezultată în urma acestor alegeri ar fi putut, prin coordonarea acțiunilor cu președinta Georgiei și pe baza opțiunii proeuropene puternice și permanente a poporului georgian, să readucă Georgia pe calea europeană de la care a îndepărtat-o guvernul actual. **Ingerințele rusești hibride asupra procesului electoral din Georgia⁴⁴ au amânat momentul reluării de facto a parcursului european al Georgiei.**

Întrucât Ucraina a depășit punctul de ireversibilitate a opțiunii sale europene (și euroatlantice), în timp ce Republica Moldova și Georgia caută încă soluții pentru atingerea punctului propriu de ireversibilitate, **Moscova își focalizează acțiunile sale ostile în direcția Kievului, ca țintă prioritară care trebuie deturnată de la calea europeană/euroatlantică, ca posibil model punitiv ce ar putea avea efect inhibant la nivelul întregii regiuni.**

În ceea ce privește Ucraina, **suportul popular pentru obiectivul de integrare europeană** reprezintă cel mai mare *atu* al acestei țări în demersul de aderare. Potrivit unui studiu sociologic efectuat de Centrul Razumkov în ianuarie 2024, 84% din cetățenii Ucrainei susțin aderarea la Uniunea Europeană a țării; sprijinul pentru vectorul european al Ucrainei era de 79% în decembrie 2022. Sprijinul pentru aderarea la UE a Ucrainei continuă să crească. Potrivit acestui studiu, doar 7% dintre respondenți nu susțin aderarea la UE (față de 8% în decembrie 2022). Aderarea la UE este susținută de 91% din rezidenții macroregiunii de vest, 86% din rezidenții regiunii centrale a Ucrainei, 78% din rezidenții macroregiunii de est și 74,5% dintre rezidenții macroregiunii de sud. Cu cât respondenții sunt mai tineri, cu atât aceștia susțin mai frecvent aderarea la UE: ponderea acestora crește de la 80% în grupul în vârstă *peste 60 de ani* la 89% în rândul celor *sub 30 de ani*⁴⁵.

Ucraina reprezintă, pentru Moscova, pariul și garanția succesului noii sale proiecții imperialiste. O Ucraină învinsă (prin ocupări/mutilări teritoriale, secesiuni, vasalizări politice, demografice, culturale, economice etc.) ar pava drumul către construirea noului proiect hegemonic și imperialist al Moscovei. Cel mai probabil, granițele acestuia nu sunt încă decise la Moscova. **Cel mai probabil, proiectul hegemonic și imperialist al Moscovei include Ucraina, Republica Moldova și Caucazul de Sud⁴⁶.** Înfrângerea

⁴⁴ Care au condus la o victorie politică discutabilă și contestată a *Visului Georgian*, precum și la menținerea acestuia la putere, în Georgia, pentru încă un ciclu politico-electoral.

⁴⁵ Razumkov (2024), "Evaluarea cetățenilor privind politica externă a guvernului, eficiența sprijinului internațional și impactul factorilor de politică externă asupra Ucrainei (ianuarie 2024)", studiu realizat în perioada 19-25 ianuarie 2024 în cadrul Programului de promovare a activității publice „Alăturați-vă!”, finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-zovnishnoi-polityky-vlady-efektyvnosti-mizhnarodnoi-pidtrymky-ta-vplyvu-zovnishnopolitychnykh-chynnykiv-na-ukrainu-sichen-2024r>.

⁴⁶ Un amplu articol în acest sens a fost publicat recent, în volumul "Marea Neagră. În căutarea hegemonului pierdut / The Black Sea. In Search of the Lost Hegemon", coordonator Dorin Popescu, Editura Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2023. Potrivit autorului articolului menționat ("Rubiconul de la Pont. Matrioșka hegemonică a Rusiei în regiunea extinsă a Mării Negre", pag. 339-372), Dorin Popescu, "Tentativa de reconfigurare hegemonică regională a Federației Ruse se produce prioritar în teritorii ale fostei URSS. Proiectul reconfigurării hegemonice la nivel regional s-ar realiza după schema Novorusia (Ucraina) – Transnistria (Republica Moldova) – URSS 2.0 (Republica Belarus): crearea/anexarea Novorusiei (anexări de teritorii în sudul și estul Ucrainei), anexarea raioanelor transnistrene ale Republicii Moldova și joncțiunea cu Transnistria și, respectiv, vasalizarea Republicii Belarus prin proiectul unional actual Uniunea Rusia-Belarus. Următoarea etapă a proiectului hegemonic o reprezintă, cel mai probabil, recuperarea controlului hegemonic în Caucaz (ulterior Asia Centrală), acolo unde mirajul Europei crește pantagruelic. Punctul de origine al acestui vast proiect hegemonic îl reprezintă anexările teritoriale din cadrul Novorusiei (culoarul teritorial de la nord-vestul Mării Negre până la gurile Dunării). Cu excepția Republicii Belarus, întreg parcursul belicos al armatei

Ucrainei are pentru Moscova *valoare strategică*; de aici și doctrina corelată a *înfrângerii strategice* a Rusiei în acest război de agresiune⁴⁷.

Studiul nostru pornește de la premisa că, indiferent de arhitectura finalului războiului de agresiune aflat în curs de desfășurare în Ucraina, în marea majoritate a scenariilor posibile, **în perioada post-conflict vor continua în mod accelerat apropierea treptată Ucrainei de Uniunea Europeană și, implicit, parcursul european al acesteia, proiectul aderării acesteia la (și integrării acesteia în) Uniune.**

Opțiunea europeană și euroatlantică a Ucrainei este una **constituțională**⁴⁸, care se bucură de o rată ridicată de susținere în rândul populației. Voința politică a autorităților de la Kiev, determinarea acestora de a pava parcursul european și euroatlantic, în actualele condiții dificile de război de agresiune, pare a adăuga consistența necesară acestui proiect de țară pentru a rămâne unul sustenabil și pe termen lung. Mai mult, revizuirea, în 2019, a Constituției Ucrainei în sensul introducerii, în preambulul acestuia, a trimiterilor explicite privind *identitatea europeană* a poporului ucrainean și *irreversibilitatea parcursului euroatlantic* al Ucrainei⁴⁹ au constituit, ulterior, un model de revizuire a Constituției pentru autoritățile de la Chișinău, care, în octombrie 2024, au desfășurat un referendum național constituțional în urma căruia a fost acceptată “identitatea europeană a poporului Republicii Moldova” și a fost statuată în Constituție integrarea europeană a țării ca “obiectiv strategic”.

Factorii imprevizibili care pot influența durata procesului de aderare rămân însă, și ei, relevanți pe termen mediu și lung: prioritar, în sens restrâns, războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei; în sens larg, posibile reconfigurări ale sistemului de relații internaționale care pot afecta, în scenariul maxim negativ, însăși proiecția extinderii Uniunii Europene; riscurile privind evoluții și escaladări necontrolate ale actualului război de agresiune; riscurile privind transformarea acestuia într-un conflict major, de proporții, cu implicarea directă a mai multor actori statali sau non-statali; riscurile privind modificarea strategică a viziunii Statelor Unite pentru Ucraina și pentru întreaga regiune a Mării Negre după revenirea administrației republicane la Washington.

Datele analitice actuale indică faptul că opțiunea geopolitică/strategică a Ucrainei va rămâne ireversibilă în oricare dintre scenarii⁵⁰. Federația Rusă nu dispune de

roșii neo-sovietice se realizează la litoralul nordic al Mării Negre (Ucraina, Republica Moldova, Georgia), respectiv în Regiunea Extinsă a Mării Negre. Nu atât teritoriul fostei URSS, cât în special actuala regiune extinsă a Mării Negre, reprezintă spațiul sacrosanct al noii Rusii hegemonice. Dacă Federația Rusă nu se va putea reinventa ca actor hegemonic în regiunea extinsă a Mării Negre, toate noile sale ambiții hegemonice (pe teritorii mai largi și la nivel global) vor deveni rapid istorie. Aici, în regiunea extinsă a Mării Negre, se construiește proiectul hegemonic al noii Rusii”, pp. 339-340.

⁴⁷ Teza/tema “înfrângerii strategice” a Federației Ruse a fost enunțată în premieră de către fostul secretar general al NATO, Jan Stoltenberg, în decembrie 2023, în perioada de exercitare a mandatului său de secretar general (<https://www.newsweek.com/putin-strategic-defeat-ukraine-war-nato-stoltenberg-assertion-russia-loss-1855234>) și a fost preluată, reluată și ridicată la rang de doctrină occidentală pentru războiul din Ucraina de către diferiți lideri europeni, în principal (de) Emmanuel Macron.

⁴⁸ La 7 februarie 2019, Rada Supremă a Ucrainei a adoptat, cu 334 de voturi pentru și 17 împotriva, amendamente la Constituția Ucrainei, potrivit cărora obiectivul strategic al Ucrainei în domeniul politicii externe îl reprezintă aderarea țării la Uniunea Europeană și NATO. La 19 februarie 2019, președintele ucrainean Petr Poroșenko a semnat Decretul de introducere în Constituție a amendamentului votat de Rada Supremă, finalizând astfel cel mai recent proces de revizuire a textului constituțional.

⁴⁹ “Caring for the strengthening of civil harmony on Ukrainian soil, and confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine / піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України”, <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>

⁵⁰ La reuniunile recente de la Napoli, din 18-20 octombrie a.c., miniștrii apărării ai țărilor G7 au adoptat o Declarație comună în care susțin parcursul euroatlantic ireversibil al Ucrainei (“We support Ukraine on its

resursele pentru a crea reversibilitatea acestei opțiuni și nu sunt premise pentru a se aprecia că, pe termen scurt și mediu, va dispune de resursele necesare blocării acestei opțiuni. În acest context, **variabila principală o va constitui durata procesului de aderare**. Variabile conexe privesc șansele/perspectiva parcursului euroatlantic al Ucrainei, conectarea celor două procese de integrare (european și euroatlantic), metamorfozele sistemului regional și global de relații internaționale sub presiunea actualilor factori contestatari, reconfigurări sau redistribuiri ale echilibrului de putere la nivel regional sau global.

Din perspectivă pragmatică, **este imperios necesară obținerea de progrese notabile ale procesului de aderare chiar în actuala etapă (în faza militară activă a actualului război de agresiune)**.

În momentul de față Ucraina beneficiază de un *impuls* favorabil, atât în plan intern, cât și în plan extern. În plan intern, “sprijinul ferm pentru integrarea europeană al ucrainenilor își are rădăcinile în percepția potrivit căreia UE reprezintă o comunitate de principii democratice comune”⁵¹; comunitatea occidentală privește cu empatie aspirația euroatlantică a acesteia, pe care o sprijină plenar; Occidentul exercită o atracție maximă pentru populația Ucrainei, a cărei alternativă o reprezintă proiectul hegemonic rusesc care hrănește zilnic solul Ucrainei cu roiuri de drone și rachete. Încă nu s-a atins un prag critic al oboselii de război, nici în Ucraina, nici în afara ei. Frustrările generate de sentimentul unei nemeritate așteptări în anticamera aderării (frustrări manifestate în mod sistemic în toate țările din Balcanii de Vest, bunăoară) sunt încă în “fermentație”. În mod aparent paradoxal se poate construi rapid, credibil și decisiv, sub sirenele aeriene. O fereastră de oportunitate există încă pentru un ritm accelerat al progreselor de reformă.

Reforme holistice necesare apropierii decisive a Ucrainei de Europa cunosc astfel, acum, un *kairos* care nu trebuie ratat.

irreversible path to full Euro-Atlantic integration, including NATO membership”, G7 Defense Joint Declaration, <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Joint-Declaration-Defence.pdf.pdf>); în aceiași termeni (ireversibili) este văzut procesul euroatlantic la NATO și în instituțiile europene, care subliniază fără echivoc, în documentele lor programatice, natura ireversibilă a parcursului euroatlantic al Ucrainei; autoritățile ucrainene evocă în mod curent ireversibilitatea acestui parcurs; parcursul euroatlantic al Ucrainei este înscris în Constituția Ucrainei ca urmare a revizuirii din 2019 a textului constituțional; în Ucraina nu sunt forțe politice semnificative care să conteste legitimitatea acestui parcurs; războiul din Ucraina a creat fundamente solide pentru menținerea aspirației de integrare euroatlantică pe termen mediu și lung, prioritar ca soluție și garanție de securitate, apărare și protecție împotriva agresiunilor exercitate în mod sistemic împotriva Ucrainei de către Federația Rusă.

⁵¹ Olga Onuch, “Ukrainians’ Unwavering Path Toward the EU”, *Carnegie Endowment for International Peace*, iunie 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/ukrainians-unwavering-path-toward-the-eu?lang=en>

Capitolul 2. Reformele holistice și sectoriale, *cheia* aderării Ucrainei la Uniunea Europeană

Procesul de extindere al UE este complex și implică o serie de etape reglementate de un cadru instituțional și legislativ european. Statele care doresc să devină membre ale UE trebuie să adreseze o cerere de aderare Consiliului Uniunii Europene. Dacă cererea este acceptată, după consultarea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, respectiv concluziile favorabile ale Consiliului European, statul respectiv devine „candidat”. Tratatul privind UE precizează condițiile și principiile pe care trebuie să le îndeplinească orice stat care dorește să devină membru al UE. Pentru a adera la UE trebuie respectate anumite criterii, cunoscute sub numele de “criteriile de la Copenhaga” (stabilitatea instituțiilor care garantează democrația; statul de drept; drepturile omului și protecția persoanelor aparținând minorităților; o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței UE; capacitatea de a-și asuma obligațiile de membru, inclusiv capacitatea de a implementa în mod eficient normele, standardele și politicile care constituie corpusul legislației UE sau *acquis-ul*, precum și aderarea la obiectivele uniunii politice, economice și monetare)⁵².

Comisia Europeană (CE) are un rol central în gestionarea acestui proces. CE evaluează progresul statului candidat prin rapoarte anuale, care analizează progresele legislative și instituționale. Aceste rapoarte sunt foarte importante pentru planificarea următoarelor etape ale procesului de aderare și pentru identificarea domeniilor care necesită îmbunătățiri. Merită menționat faptul că dialogul dintre statul candidat și UE poate avea și forma unor planuri de acțiune și de parteneriat care sunt menite să sprijine reformele interne și să alinieze politicile naționale ale statului candidat la *acquis-ul* comunitar. Numai după ce toate capitolele de negociere sunt închise și îndeplinirea criteriilor de aderare este confirmată, poate avea loc intrarea oficială a statului candidat în cadrul UE.

În anul 2020, Comisia Europeană a propus o metodologie de extindere revizuită⁵³, cu scopul de a face procesul de aderare la Uniunea Europeană mai previzibil și mai credibil. Astfel, prin modificările inițiate, procesul de extindere a devenit mai dinamic, incluzând măsuri atât pentru stimularea progreselor în rândul statelor candidate, cât și pentru sancționarea situațiilor de stagnare sau de regres (în cazul în care sunt identificate). O actualizare importantă a metodologiei revizuite privește organizarea capitolelor de negociere în șase clustere (cu mențiunea că înainte de a fi deschise global negocierile pentru clustere, statul candidat trebuie să îndeplinească o serie de criterii de referință). De asemenea, domeniul reformelor fundamentale a fost creditat cu o importanță sporită în noua metodologie; este deschis primul și închis ultimul, respectiv nu este considerat finalizat niciun capitol de negociere până ce criteriile de referință intermediare pentru capitolele aferente statului de drept nu au fost îndeplinite⁵⁴.

⁵² Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2024), “Criteriile de aderare (criteriile de la Copenhaga)”, <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.

⁵³ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2020), “Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor Consolidarea procesului de aderare – O perspectivă credibilă de aderare la UE pentru Balcanii de Vest” COM(2020) 57 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>.

⁵⁴ Comisia Europeană (n.d.), “From EU Membership Application to Accession Negotiations: Frequently Asked Questions”, <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/FAQ%20accession%20negotiations.pdf>.

2.1. Recomandări de etapă ale Comisiei Europene

Pe 28 februarie 2022, în plin război de agresiune declanșat de către Federația Rusă, Ucraina a depus o cerere de aderare la UE, iar președintele ucrainean Volodymyr Zelensky a solicitat o integrare imediată printr-o “procedură specială nouă”⁵⁵, cu toate că metodologia de extindere revizuită prevede că ritmul procesului de aderare nu depinde de cadrele de negociere, ci de voința politică a fiecărui stat candidat de a implementa reformele necesare pentru îndeplinirea criteriilor⁵⁶. La 1 martie 2022, Parlamentul European a recomandat ca Ucraina să devină stat candidat pentru aderare, iar pe 10 martie 2022⁵⁷ Consiliul Uniunii Europene a cerut CE o evaluare a cererii (pregătită ulterior și publicată pe 17 iunie 2022).

Opinia Comisiei⁵⁸ din iunie 2022 reflectă istoricul relațiilor dintre Uniunea Europeană și Ucraina (care au debutat odată cu semnarea Acordului de parteneriat și cooperare în 1994), evaluarea îndeplinirii criteriilor pentru aderare și a abilității de asumare a statutului de stat membru, respectiv o serie de concluzii și recomandări. În acest sens, CE recomandă acordarea statutului de stat candidat Ucrainei sub rezerva îndeplinirii a șapte pași (referitori la sistemul de justiție, lupta anticorupție, mass-media și cadrul privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților).

Pe 23 iunie 2022, Parlamentul European a adoptat o rezoluție prin care a cerut acordarea imediată a statutului de stat candidat pentru Ucraina, iar Consiliul European i-a oferit acest statut în aceeași zi. Pe 8 noiembrie 2023, CE a publicat un Raport⁵⁹ care însoțește recomandarea trimisă Parlamentului European, Consiliului UE, Comitetului Economic și Social European și Comitetului Regiunilor privind începerea negocierilor de aderare a Ucrainei la UE. Potrivit raportului CE, care rămâne un document de referință pentru analiza viitoarelor progrese europene ale statului ucrainean, în ciuda războiului și impactului acestuia asupra tuturor aspectelor vieții societății ucrainene, Cabinetul de Miniștri și Parlamentul ucrainean (Rada Supremă) au dat dovadă de hotărâre în a realiza reformele solicitate de UE. Aproximativ 90% dintre cetățenii ucraineni susțin cursul de aderare la UE, ceea ce, din perspectiva experților CE, reprezintă un factor social-politic imposibil de neglijat. Raportul face o serie de referiri la avizul Comisiei cu privire la cererea Ucrainei de aderare la UE, din 17 iunie 2022, în care este recunoscută perspectiva europeană a Kievului și se recomandă oferirea statutului de țară candidată⁶⁰.

⁵⁵ President of Ukraine (2022), “Volodymyr Zelenskyy: We appeal to the European Union for Ukraine's immediate accession to the EU under a new special procedure”, <https://www.president.gov.ua/en/news/volodimir-zelenskij-zvertayemosya-do-yes-shodo-nevidkladnogo-73245>.

⁵⁶ Comisia Europeană (2020), “Revised enlargement methodology: Questions and Answers”, https://enlargement.ec.europa.eu/news/revised-enlargement-methodology-questions-and-answers-2020-02-05_en.

⁵⁷ Consiliul European (2022), “Statement of the heads of state or government, meeting in Versailles, on the Russian military aggression against Ukraine, 10 March 2022”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/statement-of-the-heads-of-state-or-government-on-the-russian-aggression-against-ukraine-10032022/>.

⁵⁸ Comisia Europeană (2022), “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union” COM(2022) 407 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/c8316380-6cb6-4ffd-8a84-d2874003b288_en?filename=Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf.

⁵⁹ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2023), “Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy” SWD/2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

⁶⁰ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2022), “Communication from the Commission to The European Parliament, The European Council and The Council. Commission Opinion on Ukraine’s application for

Vom analiza mai jos **principalele elemente ale acestui raport și evoluțiile ulterioare** pentru a contura o imagine de ansamblu, dar și detaliată, a pașilor pe care trebuie să-i întreprindă Ucraina în perioada următoare. Raportul din 2023 a evaluat fiecare dintre cele șapte etape ale reformelor solicitate Ucrainei de către CE în 2022. Etapele de reformă, numite „pași”, au fost esențiale pentru începerea negocierilor de aderare la UE.

Pasul 1 – *implementarea legislației privind procedura de selecție a judecătorilor Curții Constituționale a Ucrainei, inclusiv un proces de preselecție bazat pe evaluarea integrității și competențelor profesionale ale acestora, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția*; acesta a fost considerat finalizat. Președintele și Consiliul Judecătorilor și-au numit membrii și supleanții în Grupul Consultativ de Experți, în timp ce Parlamentul a continuat procedurile necesare. În septembrie 2023, Comisia de la Veneția și donatorii internaționali, inclusiv UE, și-au prezentat nominalizările membrilor și supleanților în Grupul consultativ de experți. Pasul a fost analizat din perspectiva instituțională (juridică), fără să se țină cont de funcționalitatea procedurilor propuse și de viabilitatea politică a modelului de numiri. Raportul face anumite recomandări în acest sens, iar reforma în acest domeniu va fi monitorizată.

Pasul 2 – *finalizarea verificării integrității candidaților pentru membrii Consiliului Înalt al Justiției de către Consiliul de Etică și înființarea Comisiei de Înaltă Calificare a Judecătorilor din Ucraina*; și acest pas a fost, de asemenea, finalizat după numirea a 16 membri.

Pasul 3 – *consolidarea luptei împotriva corupției*; a fost considerat unul parțial finalizat, după ce a fost adoptată o bază juridică solidă, fiind, însă, păstrate o serie de rudimente administrativ-politice (de exemplu, existența unei interdicții legislative în cazul Agenției Naționale pentru Prevenirea Corupției de a verifica activele/dosarele care au trecut deja prin procesul de verificare).

Pasul 4 – *armonizarea legislației împotriva spălării banilor la standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI)*; este considerat finalizat după adoptarea unor legi în domeniul respectiv în 2022 și semnarea, de către președintele Volodymyr Zelensky, a Planului strategic cuprinzător pentru reforma sectorului de aplicare a legii. În ciuda emiterii de către Procuratura Generală a unor instrucțiuni și îndrumări metodologice către toate parchetele regionale cu privire la cercetarea infracțiunilor de spălare a banilor și aplicarea cercetărilor financiare în infracțiunile generatoare de venituri, Comisia recunoaște că nu poate influența sub nici o formă viitoarele evaluări ale Comitetului de experți pentru lupta contra spălării banilor și finanțării terorismului (MONEYVAL).

Pasul 5 – *implementarea legii anti-oligarhi din Ucraina cu scopul de a diminua influența acestora asupra vieții social-politice și economice*; a fost parțial finalizat, după ce Kievul a amânat reforma sectorială respectivă la solicitarea Comisiei de la Veneția, însă a revenit la aceasta la finele anului 2023. Ucraina va elabora propuneri privind adoptarea legislației în domeniul lobby-ului, care nu a fost reglementat juridic niciodată în istoria acestui stat. Unele dintre obiectivele atribuite Kievului pot fi atinse doar după încheierea efectelor legii marțiale, aspect remarcat de Comisia Europeană.

Pasul 6 – *adoptarea unei legi media care aliniază legislația Ucrainei la directiva UE privind serviciile media audiovizuale*; a fost finalizat după intrarea în vigoare a unei noi legi privind mass-media și modificarea legii publicității.

Pasul 7 – finalizarea reformei cadrului legal pentru minoritățile naționale; nu a fost considerat finalizat. Au fost identificate o serie de probleme nesoluționate, iar recomandările anterioare au fost parțial abordate sau chiar ignorate. Unele state membre ale UE, în special Ungaria și România, au obiectat, în anii 2022-2023, pe seama nefinalizării acestui pas, numindu-l esențial pentru lansarea negocierilor de aderare la UE. Merită menționat faptul că România este un exemplu de bune practici în asigurarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, iar legislația românească poate fi un model pentru Ucraina în timpul implementării reformelor solicitate de UE.

În decembrie 2023, după analiza detaliată a recomandărilor Comisiei Europene, Ucraina a introdus amendamente într-o serie de legi sau a adoptat legi noi. Pentru a finaliza pasul 7 și a ține cont de recomandările Comisiei de la Veneția referitoare la Legea privind minoritățile naționale și legile privind limba de stat, mass-media și educația, Kievul a introdus modificări în legislația privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale. Alte două legi adoptate se referă la creșterea numărului de angajați din cadrul Biroului Național Anticorupție și la oferirea unor prerogative suplimentare pentru Agenția Națională de Prevenire a Corupției în ceea ce privește verificarea averilor⁶¹.

CE a revenit cu o serie de recomandări de etapă; unele dintre acestea pot fi regăsite ca obiective transversale în pașii amintiți anterior. Raportul⁶² conține 33 de capitole de negociere organizate în șase clustere care trebuie parcurse de către Ucraina pentru aderarea la UE: 1) *Fundamentele procesului de aderare* (democrația, reforma administrației publice, sistemul judiciar, justiție, libertate, securitate, economia de piață funcțională, achiziții publice etc.); 2) *Piața internă* (libera circulație a mărfurilor, protecția consumatorilor etc.); 3) *Competitivitate și creștere favorabilă incluziunii* (transformare digitală și media, știință și cercetare, impozitare); 4) *Agenda verde și conectivitate durabilă* (transport, energie, schimbări climatice); 5) *Resurse, agricultură și coeziune*; 6) *Relații externe* (politica externă, de securitate și apărare).

În linii mari, **Comisia ia în calcul circumstanțele legii marțiale și ale situației de război ca factori care influențează evoluțiile procesului democratic din Ucraina**. În ciuda acțiunilor militare, statul ucrainean își menține procedurile democratice de luare a deciziilor. Totuși, CE menționează că nu au fost înregistrate suficiente progrese în domeniul reformei administrației publice (selectarea personalului pe bază de merit, reforma salarială și a resurselor umane). CE recomandă finalizarea reformei descentralizării ca parte a implementării practicilor guvernantei pe mai multe niveluri. În ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar, este necesară creșterea transparenței, eficienței și accesului la justiție, inclusiv prin digitalizarea sistemului judiciar. Trebuie aprofundate eforturile de luptă împotriva corupției și de îmbunătățire a dreptului penal material și procedural. Instituțiile europene menționează meritele Ucrainei în domeniul luptei împotriva crimei organizate, dar recomandă autorităților ucrainene să reevalueze juridic amenințările de criminalitate organizată gravă în conformitate cu standardele UE.

Referitor la nivelul corupției din Ucraina, Transparency International a clasat Ucraina pe poziția 104 din 180 de țări în indicii de percepție a corupției pentru 2023, o poziție mult

⁶¹ Khalilova, D. (2023), "Parliament approves additional amendments to law on national minorities", *The Kyiv Independent*, <https://kyivindependent.com/parliament-approves-additional-amendments-to-law-on-national-minorities>.

⁶² Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2023), "Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy" SWD/2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

mai slabă comparativ cu cea a membrilor UE, la care Ucraina aspiră să adere. Scorul Ucrainei în acest indice este de 36 din 100, semnificativ mai mic în comparație cu vecinii săi, membri ai UE (România – 46, Polonia – 54)⁶³. În ciuda unor inițiative legislative ucrainene de combatere a corupției, trebuie depuse o serie de eforturi coordonate pentru ameliorarea deficiențelor din domeniu.

Sondajele indică faptul că majoritatea cetățenilor, dar și a analiștilor, consideră în continuare corupția drept o problemă semnificativă în societate. **Zonele cele mai afectate de corupție sunt serviciul vamal, sectorul militar și achizițiile publice**⁶⁴. În același timp, corupția este un factor care încetinește progresul Ucrainei către obținerea statutului de membru al comunității europene. Potrivit autorităților ucrainene, au fost identificate 73 de probleme instituționale pentru a căror rezolvare trebuie luate 1187 de măsuri, care se vor materializa în 271 de indicatori cuantificabili. Platforma „Programul de stat anticorupție” evaluează progresul reformelor în domeniul combaterii corupției ca fiind de 29,7% (la data de 11 octombrie 2024)⁶⁵.

Combaterea corupției reprezintă prioritatea absolută a Ucrainei, în jurul căreia gravitează numeroase tematici și obiective de performanță. Rezultatele obținute de partea ucraineană în acest domeniu sunt modeste și fără alonjă instituțională. Starea de război a amplificat schemele de corupție, favorizând funcționarea celor tradiționale și facilitând apariția altora, mai ales în zona de achiziții militare sau în procesul de implementare a măsurilor de mobilizare. **Corupția a rămas la un nivel endemic, în pofida unor măsuri reale în domeniu, însă exclusiv teoretice și lipsite de eficiență.** În mod frecvent mass-media ucraineană prezintă cazuri de mică și mare corupție. Cel mai recent scandal a dus la demisia/demiterea procurorului general în funcție. Scheme de corupție de mari dimensiuni funcționează în jurul comisariatelor militare, al autorităților cu roluri de gestionare a achizițiilor militare, al structurilor naționale de grăniceri și de pază a frontierei, în jurul punctelor de trecere a frontierei, al comisiilor medicale autorizate să acționeze în procesul de mobilizare a populației la efortul de război etc.

Revenind la recomandările CE, în afară de combaterea corupției, Ucraina trebuie să acorde o atenție mai mare asigurării drepturilor persoanelor cu dizabilități, protecției datelor cu caracter personal și sprijinirii minorităților naționale sau lingvistice. De asemenea, Ucraina trebuie să adopte noi modalități de a asigura o structură juridică postbelică favorabilă presei pluraliste și independente, în special televiziunii și radioului, foarte mult afectate de starea de război.

Consolidarea pilonilor necesari pentru o economie de piață funcțională reprezintă, în condițiile actuale, un obiectiv greu de atins din cauza războiului de agresiune, fiind afectată totodată și capacitatea Ucrainei de a face față presiunii competitive și forțelor pieței din UE. CE menționează că, până la invazie, investițiile în cercetare și inovare au scăzut, iar rezultatele educaționale nu au satisfăcut nevoile pieței. Structura economiei ucrainene a rămas concentrată în sectoare cu valoare adăugată scăzută. Această structură trebuie revăzută pentru a crește capacitatea de a face față presiunii competitive pieței UE.

Menționând succesul Ucrainei în domeniul conectării la rețeaua europeană de energie electrică, CE recunoaște totodată că progrese substanțiale în domeniul schimbărilor climatice și al politicii de transport pot avea loc după încheierea războiului de agresiune. Totuși,

⁶³ Transparency International (2023), “Ukraine. Corruption Perceptions Index”, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ukr>.

⁶⁴ Odarchenko, K., Poznii, O. (2024), “Ukrainians See Corruption as a Key Issue Even during the War”, Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukrainians-see-corruption-key-issue-even-during-war>.

⁶⁵ DAP (2024), “Results of monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of the state anti-corruption program for 2023-2025”, <https://dap.nazk.gov.ua/module>.

Ucraina urmează să adopte un cadru juridic corespunzător în viitorii ani. CE consideră că Ucraina are un nivel bun de pregătire în domeniul relațiilor externe (la capitolele politică externă, de securitate și de apărare), însă este nevoie de noi progrese în ceea ce privește alinierea la politica economică și comercială a UE. A fost înregistrat un progres limitat al Ucrainei în politica regională și în coordonarea instrumentelor structurale și a prevederilor financiar-bugetare.

Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei nu a slăbit, ci a consolidat legăturile statului ucrainean și ale societății cu statele membre ale UE. De la începutul războiului de agresiune al Federației Ruse, UE și statele sale membre au furnizat 118,3 miliarde euro în sprijinul Ucrainei și poporului ucrainean – sprijin politic, financiar, economic, umanitar, militar și diplomatic⁶⁶. În ciuda problemelor militare și umanitare, autoritățile ucrainene au răspuns rapid și adecvat provocărilor, dând dovadă de o rezistență și o adaptabilitate remarcabile pentru a menține stabilitatea macroeconomică și financiară a țării. În același timp, au fost înregistrate progrese limitate în domeniile politicii sociale, ocupării forței de muncă, științei și cercetării, politicilor concurențiale, protecției consumatorilor și sănătății. Din cauza invaziei la scară largă a Rusiei, au fost introduse măsuri extraordinare de politică economică prin intervenții în politica monetară. În același timp, Ucraina s-a apropiat de UE în domeniul liberei circulații a capitalurilor și al dreptului proprietății intelectuale. În viitorii ani, Kievul trebuie să continue eforturile de aliniere la *acquis*-ul comunitar într-o serie de domenii vitale pentru societatea și economia țării (statul de drept, combaterea corupției, consolidarea instituțiilor democratice, drepturile omului și protecția persoanelor aparținând minorităților, economia de piață funcțională, energie, transport și infrastructură, politica agricolă, mediul și schimbările climatice, politici sociale și ocuparea forței de muncă).

2.2. Angajamente politice de reformă asumate de autoritățile ucrainene

Cabinetul de Miniștri al Ucrainei a aprobat, la 9 februarie 2024, un Plan de acțiuni pentru îndeplinirea recomandărilor Comisiei Europene⁶⁷. Potrivit notei explicative, semnate de prim-ministrul ucrainean, Denis Șmigal, implementarea planului de acțiuni este finanțată din bugetul de stat, dar și din alte fonduri „neinterzise de lege”. Începând cu 15 martie 2024, ministerele și alte organe ale puterii executive, inclusiv administrațiile regionale, transmit o dată la trei luni informații și rapoarte privind implementarea Planului de acțiuni. Informațiile sunt centralizate și analizate de experții Guvernului; ulterior, Cabinetul de Miniștri transmite un raport consolidat instituțiilor UE. Organele administrării locale (consiliile locale, consiliile regionale) sunt invitate să contribuie la implementarea planului, în limitele competențelor lor specifice.

Planul Cabinetului de Miniștri include 142 de pași de natură și de complexitate diferită pe care trebuie să-i întreprindă Ucraina. Guvernul de la Kiev a extras din Raportul de progres al Comisiei din anul 2023 principalele observații și recomandări și le-a transformat în măsuri cuantificabile, păstrând structura celor șase clustere de negociere. De exemplu, pasul 1

⁶⁶ Consiliul European (2024), “Solidaritatea UE cu Ucraina”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine>.

⁶⁷ Cabinetul de Miniștri al Ucrainei (2024) “Rozporiadzhennia vid 09 liutoho 2024 r. № 133-r. Kyiv. Pro zatverdzhennia planuzakhodiv z vykonannia rekomendatsii Yevropeiskoi Komisii, predstavlenykh u Zviti pro prohres Ukrainy v ramkakh Paketa rozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu 2023 roku” [Ordonanță din 9 februarie 2024, Nr. 133, or. Kiev „Cu privire la aprobarea planului de acțiune pentru implementarea recomandărilor Comisiei Europene, prezentat în Raportul de progres al Ucrainei în cadrul Pachetului de Extindere a Uniunii Europene 2023”], *Uriadovyi portal*, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224>.

prevede adoptarea unei legi care să reglementeze activitatea de *lobby* în Ucraina. Responsabilă de această activitate este Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției, care a înaintat spre examinare Radei Supreme proiectul de lege nr. 10337. Legea a fost adoptată de Parlament și ulterior semnată de președintele Ucrainei la 12 martie 2024⁶⁸.

Planul guvernamental de reforme include atât termeni clari de realizare, cât și unele aspecte temporale nedefinite. Din cei 142 de pași (unii dintre aceștia au fost deja finalizați la data de 11 octombrie 2024), o parte reprezintă activități complexe și de sistem, fiind necesare eforturi instituționale colosale și resurse suplimentare în rețeaua de guvernare pe parcursul viitorilor ani. Alți pași sunt de natură formală sau au fost interpretați de Guvernul ucrainean ca reprezentând activități care pot fi amânate. În unele cazuri, Ucraina și-a propus să modifice anumite legi vechi, fără să schimbe cadrul legislativ general, în timp ce în altele Kievul și-a asumat realizarea unor reforme ample.

O structură simplificată a *Planului guvernamental de reforme*, care include domeniile cheie, este prezentată pe platforma *Ukraine Facility*⁶⁹. Reformele sunt împărțite în treiblocuri principale: reforme de bază, reforme economice și sectoare cheie (dezvoltare sectorială). Planul include trei direcții transversale, cu măsuri separate prevăzute în toate secțiunile. Acestea sunt tranziția verde, transformarea digitală și integrarea europeană.

Tabelul 1 Reforme și obiective conform Planului guvernamental

Reformă	Structura reformei	Obiective
Reforme de bază		
Reforma administrației publice	• Sistem echitabil de remunerare a funcționarilor publici • Procedură transparentă de selecție a specialiștilor • Digitalizarea managementului serviciului public	✓ Administrație publică profesionistă, fără nepotism și corupție ✓ Reducerea datoriei publice și a deficitului bugetar, combaterea economiei subterane ✓ Presiune administrativă redusă, încredere mai mare a investitorilor în stat, creșterea investițiilor ✓ Creșterea veniturilor bugetare, un climat de afaceri prielnic
Managementul financiar public	• Sistem transparent de gestionare a veniturilor și a cheltuielilor publice • Eliminarea lacunelor fiscale • Implementarea mecanismelor de gestionare a datoriei publice • Auditul cheltuielilor publice conform standardelor internaționale	
Sistemul judiciar	• Crearea unui sistem echitabil de selecție a judecătorilor • Proceduri eficiente de faliment • Sistem judiciar digital • Procuratură profesionistă	
Lupta împotriva corupției și spălării banilor	• Consolidarea capacității și independenței instituțiilor anticorupție • Implementarea Strategiei anticorupție și a Programului național anticorupție • Crearea unui sistem eficient de combatere a spălării banilor	
Reforme economice		
Piețe financiare	• Evaluarea rezilienței și calității activelor celor mai mari bănci	✓ Consolidarea rezilienței sistemului

⁶⁸ Verkhovna Rada of Ukraine (2024), “Proekt Zakonu pro dobrochesne lobiiuvannia” [Proiect de lege privind activitatea echitabilă de lobby], <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>.

⁶⁹ Ukraine Facility (2024), “Plan for the Ukraine Facility”, <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>.

	• Reducerea treptată a proprietății de stat în sectorul bancar • Rezolvarea problemei creditelor neperformante (NPL) ale băncilor • Îmbunătățirea reglementării de stat a piețelor de capital	bancar, condiții de creditare mai bune pentru afaceri, creșterea încrederii investitorilor ✓ Reducerea presiunii asupra bugetului de stat, atragerea de investiții ✓ Creșterea nivelului de trai, îmbunătățirea situației demografice și revenirea cetățenilor în Ucraina ✓ Creșterea investițiilor externe și interne, dezvoltarea accelerată a sectoarelor economice inovatoare ✓ O mai bună administrare, îmbunătățirea calității vieții în toate regiunile Ucrainei
Managementul bunurilor publice	• Lichidarea și privatizarea activelor nestrategice • Implementarea guvernanței corporative conform principiilor OECD și crearea consiliilor de supraveghere în companiile de stat • Separarea activităților comerciale și necomerciale ale companiilor de stat • Reformarea sistemului de control al asistenței de stat	
Capitalul uman	• Adoptarea unei politici noi de ocupare a forței de muncă • Dezvoltarea unui sistem extins de educație profesională, protecție socială și asistență medicală • Extinderea și crearea de noi programe de locuințe sociale • Dezvoltarea culturii și a relațiilor internaționale • Dezinstituționalizarea îngrijirii persoanelor cu dizabilități și a vârstnicilor, precum și asigurarea unor forme familiale de îngrijire pentru copiii rămași fără protecția părinților • Asigurarea egalității de gen	
Mediul de afaceri	• Dereglementarea economiei și reducerea presiunii administrative asupra afacerilor • Creșterea ponderii IMM-urilor în economie • Simplificarea procedurii de conectare la rețele • Armonizarea normelor și reglementărilor cu cele ale UE	
Descentralizare și politică regională	• Consolidarea capacității regiunilor • Dezvoltare economică, socială, ecologică și teritorială a regiunilor • Participarea activă a populației în administrarea comunității locale • Transparența și responsabilitatea administrației locale • Strategii de dezvoltare regională • Crearea unor condiții pentru un trai confortabil și dezvoltare	
Dezvoltare sectorială		
Sectorul energetic	• Dezvoltare transparentă și coordonată • Crearea condițiilor pentru dezvoltarea surselor regenerabile de energie • Integrarea pe piața UE • Liberalizarea piețelor de gaze și energie electrică după război • Regulator independent • Furnizare de căldură eficientă energetic și sustenabilă • Eficiența energetică a fondului de clădiri	✓ Consolidarea securității și rezilienței energetice, creșterea ponderii energiei verzi, reducerea impactului asupra mediului, creșterea încrederii investitorilor internaționali în sectorul energetic
Transportul	• Refacerea infrastructurii de transport	

	• Modernizarea rutelor de export în UE • Piață competitivă a transportului feroviar • Servicii portuare sigure și de calitate	✓ Modernizarea sectorului de transport și o integrare mai strânsă atât cu economia UE, cât și cu economia mondială ✓ Îmbunătățirea productivității sectorului agroalimentar, creșterea exporturilor, crearea de noi locuri de muncă, asigurarea sustenabilității și siguranței produselor alimentare, precum și promovarea producției ecologice ✓ Îmbunătățirea protecției sănătății cetățenilor, creșterea potențialului inovator al economiei
Sectorul agroalimentar	• Dezvoltarea și reglementarea eficientă a industriei • Digitalizare, automatizare și transparență • Susținerea industriei după modelul UE • Creșterea productivității agriculturii și a securității alimentare • Strategia națională de deminare	
Materii prime critice	• Dezvoltarea extracției și prelucrării • Investiții transparente, rapide și eficiente • Dezvoltare socială, de mediu și guvernanță (ESG)	
Antreprenoriat, dezvoltarea IMM-urilor și industria de prelucrare	• Acordarea de granturi și credite preferențiale • Programe de sprijin financiar • Extinderea și diversificarea programelor de finanțare a IFN-urilor (instituții financiare nebancare) • Dezvoltarea finanțării proiectelor de investiții • Implementarea unui mecanism accesibil de asigurare în perioada de război	
Tehnologii informaționale	• Conexiune rapidă și securizată • Crearea condițiilor pentru dezvoltarea ecosistemului de startup-uri • Integrarea cu piața digitală a UE • Guvernare digitală	
Tranziție verde și protecția mediului	• Protecție împotriva poluării industriale • Neutralitate climatică • Cote de emisii nocive • Combaterea defrișărilor ilegale • Reciclarea deșeurilor	

La 24 aprilie și, respectiv, 9 septembrie 2024, Oficiul Guvernamental pentru Coordonarea integrării europene și euroatlantice al Secretariatului Cabinetului de Miniștri al Ucrainei a trimis CE două rapoarte de activitate în cadrul Pachetului de extindere a UE. Potrivit Cabinetului de Miniștri, primul raport conține 1 600 de pagini⁷⁰, care descriu deciziile și legile adoptate de Ucraina în perioada 15 iunie 2023 – 31 martie 2024. Raportul conține informații actualizate pentru cele 33 de capitole de negociere, în special date privind implementarea de către Ucraina a recomandărilor Comisiei. Este menționat faptul că, în acest an, este aplicată o nouă metodologie de evaluare a progresului realizării reformelor, conform căreia majoritatea secțiunilor de negociere sunt analizate din punctul de vedere al componentei anticorupție. Raportul din aprilie 2024 a reprezentat rezultatul muncii colective intense a circa 140 de organe de stat și a sute de funcționari publici din Ucraina.

În septembrie 2024, Ucraina a depus un al doilea Raport de progres, cu un volum de aproximativ 900 de pagini, care conține informații actualizate cu privire la politica statului în domeniul aderării la UE (perioada raportului: aprilie-august 2024). Viceprim-ministrul pentru integrare europeană și euroatlantică a Ucrainei și ministrul justiției, Olga Stefanishyna, a

⁷⁰ Serviciul viceprim-ministrului Ucrainei (2024), “Ukraina peredala Yevropeiskii Komisiipershyi Zvit u mezhakh Paketa rozshyrennia YeS 2024 roku” [Ucraina a prezentat Comisiei Europene primul raport în cadrul Pachetului de extindere a UE pentru 2024], *Uriadovyi portal*, <https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-peredala-ievropeiskii-komisii-pershyi-zvit-u-mezhakh-paketa-rozshyrennia-ies-2024-roku>.

declarat că Ucraina a căutat soluții pentru “transformări rapide” și “de înaltă calitate pe drumul către UE”⁷¹. Au fost, de asemenea, menționate numeroasele întâlniri și consultări ale oficialilor și specialiștilor ucraineni cu reprezentanții UE. La data elaborării acestui studiu, Kievul era în așteptarea următorului raport anual al CE privind progresul reformelor (estimativ, la finele lunii noiembrie 2024).

Autoritățile ucrainene și-au asumat angajamentul politic de a implementa toate reformele necesare pentru apropierea de UE, menționând ca factori determinați ai acestui proces, denumit în spațiul informațional ca fiind unul „irreversibil”, invazia la scară largă a Rusiei împotriva Ucrainei, precum și sprijinirea, de către majoritatea covârșitoare a populației, a cursului de aderare la UE. Potrivit unui sondaj realizat de Centrul Razumkov de la Kiev la începutul anului 2024, **84% dintre ucraineni susțin aderarea Ucrainei la UE**. Sprijinul pentru aderarea la UE în Ucraina continuă să crească: în decembrie 2022, acesta a fost de 79%. Doar 7% dintre respondenți nu susțin aderarea la UE (8% – în decembrie 2022). Aderarea la UE este susținută de 91% dintre locuitorii regiunilor din vestul țării. A crescut foarte mult sprijinul pentru aderare în centrul țării (86%), în est (78%) și în sud (74,5%). Sud-estul țării obișnuia, în mod tradițional, să demonstreze diverse forme de respingere a proiectului european, pledând pentru păstrarea *statu quo*-ului sau pentru aderarea Ucrainei la proiectele geopolitice și economice inițiate de Federația Rusă. Același sondaj a arătat că ucrainenii privesc cu mult mai multă încredere și în direcția NATO. 77% dintre respondenți au declarat că au încredere în Alianța Nord-Atlantică⁷².

Atitudinea pozitivă a societății ucrainene față de ideea de aderare la UE, în plin război de agresiune declanșat de către Federația Rusă, a fost fructificată de elita politică ucraineană, care a prezentat începerea negocierilor ca reprezentând o victorie simbolică și civilizațională. După prima conferință interguvernamentală, care a avut loc la Luxemburg, în iunie 2024, președintele Ucrainei Volodymyr Zelensky a declarat că problema aderării Ucrainei la UE se transformă într-o “muncă tehnică” pentru adaptarea statului și societății ucrainene la standardele europene. “Între pași au avut loc mii de întâlniri și discuții. Au fost condiții pe care Ucraina le-a îndeplinit pe deplin. Au fost legi care au fost adoptate și care funcționează. Și, cel mai important, a existat o determinare a poporului nostru, a națiunii noastre”⁷³, a subliniat cu acea ocazie Volodymyr Zelensky, menționând voința politică a Kievului de a continua implementarea reformelor. Acesta a solicitat, în același timp, voința politică din partea UE de a accepta Ucraina în familia statelor europene.

2.3. Analiza îndeplinirii de etapă a angajamentelor de reformă

În iunie 2024, Cabinetul de Miniștri al Ucrainei a lansat *website*-ul interactiv „**Matricea reformelor**”⁷⁴ – un instrument analitic pentru luarea deciziilor și gestionarea eficientă a procesului de implementare a inițiativelor solicitate de CE. Platforma conține indicatori, contextul și direcțiile reformelor, calendarul implementării acestora, precum și alte informații despre progresul implementării.

⁷¹ Ministerul Justiției din Ucraina (2024), “Ukraina peredala Yevropeiskii Komisii druhyi Zvit Ukrainy u mezhakh Paketa rozshyrennia YeS 2024 roku” [Ucraina a prezentat Comisiei Europene cel de-al doilea raport al Ucrainei în cadrul pachetului de extindere a UE pentru 2024], <https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-peredala-yevropeiskii-komisii-druhyi-zvit-ukrainy-u-mezhakh-paketa-rozshyrennia-ies-2024-roku>.

⁷² Interfax (2024), “V Ukraini 84% pidtrymuyut vstup do YeS, 77% pozytyvno stavlyatsia do NATO – sots opytuvannia” [În Ucraina, 84% dintre cetățeni susțin aderarea la UE, 77% – au o atitudine pozitivă față de NATO - sondaj], <https://interfax.com.ua/news/press-conference/970397.html>.

⁷³ Președintele Ucrainei (2024), “The Day We All Have Worked For: Ukraine Started EU Accession Negotiations – Volodymyr Zelenskyy”, <https://www.president.gov.ua/en/news/den-zaradi-yakogo-pracyuvai-vsi-ukrayina-rozpochala-peregov-91749>.

⁷⁴ Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024), “2024 Ukraine’s Reforms Matrix”, <https://reformmatrix.mof.gov.ua/en>.

Matricea include analiza a peste 200 de reforme, cu 400 de indicatori, precum și o evaluare dinamică a impactului reformelor asupra creșterii și redresării economice, realizată cu sprijinul unor instituții de cercetare precum Școala de Economie din Kiev și Centrul pentru Strategie Economică, în colaborare cu Centrul de Dezvoltare al Universității Harvard. Platforma online este primul instrument centralizator de evaluare a etapelor realizării reformelor europene din Ucraina. Ministerul Finanțelor al Ucrainei este responsabil de monitorizarea implementării „Matricei reformelor”, precum și a obligațiilor din programele de sprijin financiar, iar alte ministere și organe centrale ale puterii executive (care se ocupă de implementarea măsurilor prevăzute în angajamentele internaționale ale Kievului) trimit periodic informații actualizate cu privire la progresul reformelor.

Merită menționat faptul că **Matricea analizează și prezintă reformele din Ucraina din patru perspective diferite**: 1) Recomandările și cerințele CE în cadrul negocierilor de aderare (analizate mai sus); 2) Reformele solicitate de FMI pentru împrumutul *Extended Fund Facility* (susținerea stabilității fiscale; redresarea economică într-o perioadă de mare incertitudine; modernizarea guvernantei corporative; consolidarea instituțiilor statului); 3) Criteriile programului *Ukraine Facility* de sprijin financiar din partea UE în perioada anilor 2024-2027 (implementarea reformelor structurale în sectorul public; derularea reformelor economice care vizează dezvoltarea climatului de afaceri; dezvoltarea sectoarelor prioritare care pot asigura o creștere economică rapidă); 4) Criterii și termeni ai Băncii Mondiale în cadrul programului “Împrumut pentru Politici de Dezvoltare” (modernizarea mecanismelor de guvernanta corporativă; creșterea producției de energie electrică din surse regenerabile; noi instrumente de finanțare pentru fermieri; consolidarea sectorului financiar; accesul simplificat al mediului de afaceri la diverse resurse financiare; reforma legislației vamale și a sistemului de achiziții publice). Așadar, o serie de reforme și criterii specifice care trebuie atinse de către Ucraina se suprapun, de aceea efortul autorităților ucrainene de a analiza și implementa reformele cu luarea în calcul a tuturor cerințelor actorilor guvernantei internaționale și regionale este lăudabil.

Potrivit raportului prezentat pe platforma oficială de progres al implementării reformelor, din **314 de reforme și inițiative necesare aderării la UE, la 30 iunie 2024 au fost finalizate 90**. Autoritățile ucrainene informează că 256 de reforme sunt în desfășurare, însemnând peste 408 indicatori diferiți care trebuie atinși în viitor. Doar în privința a patru reforme propuse de CE nu au fost înregistrate evoluții la acest moment. Deficitar în acest sens este capitolul 7, care prevede alinierea legislației ucrainene la normele UE pentru **protecția juridică a drepturilor de proprietate intelectuală**. Ucraina trebuie să-și alinieze în continuare legislația națională la *acquis*-ul UE privind licențele obligatorii și protocolul respectiv de modificare a Acordului Organizației Mondiale a Comerțului privind aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuală. Ucraina nu are o lege specifică privind **secretul comercial**, deși există unele prevederi tangențiale pe această temă în Codul Civil al Ucrainei. CE a atras atenția Ucrainei asupra faptului că, în ciuda unei alinieri generale la *acquis*-ul UE, sunt identificate o serie de deficiențe în combaterea pirateriei și a produselor contrafăcute, iar teritoriul ucrainean rămâne unul dintre principalele patru puncte de tranzit pentru transporturile de produse contrafăcute în UE⁷⁵. Mai mult decât atât, Kievul trebuie să contribuie la o mai bună funcționare a organizațiilor de **gestiune colectivă și a plății redevențelor** către titularii de drepturi de autor. Urmează să fie îmbunătățit cadrul legal pentru **drepturile de proprietate industrială**, a căror aplicare poate genera o creștere

⁷⁵ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2023), “Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy, SWD/2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

economică în viitor. Domeniul drepturilor de autor a reprezentat mult timp una dintre carențele sistemului de drept din Ucraina.

Potrivit unui raport al experților Bertelsmann Stiftung, instituție analitică germană care lucrează anual asupra *BTI Transformation Index*, obținerea statutului de țară candidată la UE în 2022 a reprezentat un impuls crucial pentru **accelerarea reformelor politice și economice din Ucraina**. Până în ianuarie 2023, Ucraina a implementat 72% dintre angajamentele sale din Acordul de Asociere cu UE din perioada 2014-2024. Cu toate acestea, **jumătate din angajamentele pentru perioada 2020-2022 rămân neîndeplinite**⁷⁶. Reformele structurale, incluzând integrarea în cadrul sistemului de transport comun al UE și aderarea la Rețeaua Europeană a Operatorilor de Sisteme de Transport de Energie Electrică (ENTSO-E), au implicat adaptări semnificative pe plan legal și instituțional. În domeniul reformei judiciare și anticorupție, perioada 2021-2022 a marcat un progres notabil prin revitalizarea unor instituții esențiale pentru selecția și evaluarea judecătorilor. Totuși, adoptarea legii controversate referitoare la funcționarea Curții Constituționale a evidențiat provocări persistente în acest domeniu, întrucât legislația în cauză permite omisiunea opiniilor experților internaționali în procesul de evaluare a candidaților pentru funcția de judecător. În contextul integrării europene, Ucraina trebuie să continue combaterea corupției de o manieră metodică și să prevină regrese în sectoarele politice esențiale, potrivit analiștilor *BTI Transformation Index*.

O serie de probleme sunt menționate în mod direct de autoritățile ucrainene. Kievul recunoaște că întâmpină dificultăți în ceea ce privește realizarea reformelor prevăzute la capitolele 20, 25 și 29 din cadrul **clusterului care se referă la competitivitate și creștere**⁷⁷. CE recomandă Ucrainei: să dezvolte priorități pe termen mediu pentru dezvoltarea IMM-urilor și să ia măsuri pentru îmbunătățirea mediului de afaceri și a climatului investițional; să adopte legislația necesară pentru a se alinia la Directiva 2011/7/UE privind combaterea întârzierii plăților în tranzacțiile comerciale (capitolul 20); să intensifice efortul de integrare în Programul *Orizont Europa* al CE, prin luarea de măsuri pentru înființarea unui birou în Ucraina, numirea punctului de contact național și participarea la structurile de guvernare ale acestei rețele; să adopte o strategie națională de dezvoltare științifică și tehnologică; să dezvolte o strategie regională de specializare inteligentă (capitolul 25); să facă progrese în domeniile legate de procedurile vamale, simplificarea formalităților vamale și adoptarea unui nou Cod Vamal; să asigure implementarea în timp util a NCTS⁷⁸ Faza 5 și să extindă utilizarea procedurii de tranzit comun, precum și a cadrului operatorului economic autorizat (AEO); să adopte o legislație care incriminează infracțiunea de contrabandă pe scară largă (capitolul 29).

Sunt o serie de reforme pe care Ucraina nu le poate implementa separat de celelalte sectoare și domenii care trebuie adaptate la normele UE. De exemplu, NCTS Faza 5, care permite o gestionare mai eficientă și mai sigură a tranzitului de mărfuri, asigurând o integrare mai bună cu rețelele vamale europene și internaționale, facilitând schimburile comerciale într-un mediu mai sigur și mai eficient și reducând totodată timpii de așteptare la birourile vamale, nu poate fi atins ca indicator fără realizarea reformelor fiscale, vamale și adoptarea unui set de măsuri politice coroborate.

De asemenea, Ucraina întâmpină o serie de **dificultăți la capitolul strategiilor regionale (educaționale, de inovare, de cercetare, de dezvoltare economică)**, într-un

⁷⁶ Bertelsmann Stiftung (2024), “Ukraine Country Report 2024”, *BTI Transformation Index*, <https://bti-project.org/en/reports/country-report/UKR>.

⁷⁷ Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024), “2024 Ukraine’s Reforms Matrix”, <https://reformmatrix.mof.gov.ua/en>.

⁷⁸ New Computerized Transit System - Noul Sistem Computerizat de Tranzit.

context în care reforma administrativ-teritorială și descentralizarea nu au fost încă finalizate. Este dificil pentru Kiev să studieze și să implementeze reforme europene în domenii de pionierat, cum ar fi specializarea inteligentă a unor regiuni (concept promovat de UE pentru a exprima cadrul și mecanismele de specializare a proceselor de inovare la nivelul unei țări/regiuni de dezvoltare) în contextul războiului de agresiune și al unor reforme sectoriale nefinalizate. Alinierea la Directiva 2011/7/UE, necesară pentru a combate întârzierile în plățile efectuate în cadrul tranzacțiilor comerciale, care se aplică tuturor tranzacțiilor comerciale în care un debitor este obligat să efectueze o plată pentru bunuri livrate sau servicii prestate (sunt prevăzute și despăgubiri pentru costurile de recuperare), necesită **o regândire a întregului sistem fiscal** și a unei bune părți a legislației în domeniul politicii economice din Ucraina.

În același timp, o serie de reforme anunțate de Kiev ca fiind finalizate și raportate UE în cadrul schimbului regulat de informații merită analizate în profunzime pentru a delimita aspectele instituționale (legislative, formale) de cele funcționale. **Unele legi adoptate în grabă necesită revizuirii, altele vor intra în vigoare mai târziu sau chiar după încetarea ostilităților** (factorul războiului de agresiune este analizat în următorul subcapitol).

De exemplu, **reforme în domeniul achizițiilor publice** (raportate ca fiind finalizate de către autoritățile ucrainene) s-au tradus prin adoptarea, de către Guvernul de la Kiev, a unei Strategii de dezvoltare a achizițiilor publice în perioada 2024-2027 și adoptarea ulterioară a unei legi (planificată să intre în vigoare în cel de-al treilea trimestru al anului 2027⁷⁹). Așadar, abia peste trei ani este planificată intrarea în vigoare a unor legi care vor aduce legislația în domeniul achizițiilor publice în conformitate cu *acquis*-ul UE și care, în principal, vor viza adoptarea următoarelor măsuri: delimitarea achizițiilor de reglementare care nu au legătură directă cu nevoile militare, efectuate de clienți în domeniul securității și apărării; alinierea în continuare a legislației naționale privind concesiunile și PPP-urile (parteneriat public-privat) la *acquis*-ul UE; îmbunătățirea sistemului electronic de achiziții, care include dezvoltarea contractelor electronice în sistemul Prozorro și interoperabilitatea cu sistemele europene și alte sisteme informatice de stat. CE a recunoscut, în noiembrie 2023, că Ucraina dispune de un anumit nivel de pregătire în domeniul achizițiilor publice, adăugând că este necesară o aliniere juridică suplimentară la *acquis*-ul UE, inclusiv în ceea ce privește concesiunile și parteneriatele public-privat, excluderea, selecția și utilizarea celui mai avantajos criteriu de licitație din punct de vedere economic. Așadar, reforma sectorială respectivă nu este finalizată, ci a fost adoptată, în acest domeniu, doar o strategie guvernamentală pentru o implementare corectă, operativă și constructivă a acestui angajament în viitor.

De asemenea, merită analizate **hotărârile/legile/măsurile care pot să rămână neimplementate din cauze interne multiple**: lipsa resurselor de implementare, absența voinței politice, opoziția funcționarilor publici față de schimbări sau alte contradicții legislative interne. În literatura de specialitate au fost studiate numeroase paradoxuri ale perioadei de tranziție, când **adoptarea rapidă a unor legi noi și crearea de instituții cerute de UE au generat diverse patologii instituționale**.

Experiențele altor state postcomuniste, inclusiv România, au arătat că în timpul acestor reforme apar diverse dificultăți sau efecte secundare, care depășesc analiza instituțională clasică. Unul dintre cele mai importante aspecte este suprapunerea instituțională sau apariția unor „forme fără fond”, fenomen descris de sociologul Ioan Mihăilescu ca fiind o „patologie

⁷⁹ Ministerul Economiei din Ucraina (2024), “Government approves strategy for development of public procurement system for 2024-2026”, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/uriad-zatverdyy-stratehiu-rozvytku-systemy-publichnykh-zakupivel-na-2024-2026-roky>.

instituțională a tranziției”⁸⁰. În privința reformelor din Ucraina, este important de remarcat că acest stat (ca și Republica Moldova și alte foste republici sovietice) are o moștenire instituțională specifică, rezultată din trecutul regimului comunist, ceea ce a dus la apariția unor numeroase clivaje interne sistemice.

Astfel, succesul reformelor în administrația locală, regională sau națională în statele aspirante la UE, depinde nu doar de cadrul juridic-instituțional (integrarea normelor și a standardelor europene), ci și de anumiți factori neinstituționali (sociali, culturali, mentali). În acest sens este oportun a fi menționate o serie de **patologii instituționale întâmpinate de statele candidate din spațiul postcomunist în ultimele decenii**, precum suprapunerea sau paralelismul instituțional, neîncrederea în noile structuri politice, pasivismul electoral și comunicarea politică deficitară. Din această perspectivă, pentru monitorizarea riguroasă a progreselor pare a fi esențial să se ia în considerare atât recomandările instituțional-juridice, cât și abordările neinstituționale/constructiviste, care implică dezvoltarea capitalului social, îmbunătățirea comunicării politice și consolidarea rețelelor decizionale descentralizate. De asemenea, **reforma administrației trebuie să fie proiectată din start în contextul guvernantei europene**⁸¹.

Potrivit Laboratorului Inițiativelor Legislative (un important centru analitic de la Kiev), practica implementării unei serii de reforme și proceduri de modernizare instituțională din perioada anilor 2014–2023 arată că, din păcate, destul de des fiecare dintre aceste etape a fost însoțită de un număr semnificativ de erori. Ca urmare, **rezultatele unor reforme au fost contestate masiv în instanțe**. Exemple elocvente în acest sens sunt cazurile de lustrare⁸² din 2014, reatestarea personalului Poliției Naționale a Ucrainei din 2015-2016, curățarea instanțelor de judecătoria numiți în perioada guvernelor pro-ruse și atestarea procurorilor Procuraturii Generale a Ucrainei din 2019. O serie de reforme din ultimii ani sunt caracterizate de deficiențe tipice care însoțesc procesul de implementare a schimbărilor socio-politice. Este vorba de **calitatea scăzută a actelor normative** care însoțesc procesul de reformă în Ucraina sau de neglijarea standardelor internaționale importante. În același timp, autoritățile implicate în implementarea reformelor acționează frecvent contrar cerințelor specifice ale legislației, iar deciziile luate în timpul implementării reformelor nu sunt suficient de fundamentate juridic⁸³.

Experții Laboratorului Inițiativelor Legislative de la Kiev menționează că o atenție deosebită trebuie acordată etapei de elaborare a legilor și reglementărilor. Aceasta înseamnă că legislația națională trebuie să fie clar și detaliat concepută, iar dezvoltarea actelor normative ar trebui să se bazeze pe standarde internaționale. Este necesar să se ia în considerare experiențele anterioare (atât pozitive, cât și negative) în dezvoltarea noilor reforme. Această abordare va permite prevenirea din timp a unui număr semnificativ de deficiențe. Un factor important care ar putea încetini reformele este **dublarea competențelor diverselor centre decizionale**. De aceea, autoritățile responsabile de implementarea reformelor trebuie să acționeze exclusiv în limitele competenței clar definite în legislație. Așadar, realizarea reformelor nu necesită un plan standardizat, ci o abordare specifică fiecărei

⁸⁰ Mihăilescu, I. (2006), “Patologia instituțională a tranziției”, *Sociologie Românească*, 4(4), pp. 5-13.

⁸¹ Ion, O.A. (2013), *Guvernarea Uniunii Europene – abordări actuale*, Iași: Polirom.

⁸² Proces juridic și politic prin care persoanele care au fost implicate anterior în sprijinirea regimurilor autoritare sau opresive sunt îndepărtate din funcții publice sau le este interzis de a mai ocupa astfel de poziții. Termenul este adesea asociat cu măsurile luate în fostele țări comuniste din Europa de Est după prăbușirea regimurilor comuniste în 1989.

⁸³ Laboratorul Inițiativelor Legislative (2023), “Chomu reformy v Ukraini ne zavzhdy spratsovuut i yak tsomu zapobihy?” [De ce reformele în Ucraina nu funcționează întotdeauna și cum se poate preveni acest lucru?], *Yuryduchna Gazeta Online*, <https://parlament.org.ua/analytics/chomu-reformy-v-ukrayini-ne-zavzhdy-spraczovuyut-i-yak-czomu-zapobigty/>.

inițiative, punând accent pe redactarea clară a legislației, conformă cu standardele internaționale și implicând experți internaționali în acest proces.

Potrivit lui Ivan Nagornyak, expert al Oficiului guvernamental pentru integrare europeană, implementarea legislației UE este cuprinsă într-o listă de peste 27 000 de acte normative. Fiecare minister și agenție din Ucraina are propriul său „pachet” de acte normative care trebuie aliniate la normele și cerințele UE. Expertul menționează că Ucraina va trebui să parcurgă un drum dificil în **domeniul protecției mediului**, unde standardele sunt destul de stricte în UE, iar autoritățile ucrainene au puțină experiență. Ucraina va fi nevoită să găsească un compromis cu producătorii, în special în sectorul industrial și energetic, care contribuie cel mai mult la emisiile de CO₂. Evitarea soluționării acestor provocări nu reprezintă o opțiune reală, deoarece respectarea „standardelor verzi” este o condiție esențială pentru accesul liber al produselor ucrainene pe piețele UE sau pe piețe terțe. Potrivit expertului, Ucraina trebuie să armonizeze cu cerințele UE, în regim prioritar, aproximativ **3 000 de norme legislative din cele aproximativ 27 000 menționate**⁸⁴.

Potrivit Siuzanei Grigorenko, director executiv al Asociației Semințelor din Ucraina, în contextul războiului de agresiune, reformele din Ucraina, în special în sectorul agricol, pot fi influențate de mai mulți factori. Unul dintre aceștia este instabilitatea economică cauzată de conflictul armat - aceasta afectează grav infrastructura, logistica și procesele de producție. Agricultură, fiind un sector esențial, este supusă unor provocări legate de accesibilitatea piețelor și de variațiile prețurilor. O altă problemă o reprezintă pierderea terenurilor agricole din zonele ocupate, ceea ce forțează agricultorii să își schimbe structura culturilor. Această pierdere a dus la căutarea de alternative mai profitabile, ceea ce reprezintă o provocare în adaptarea rapidă la cerințele pieței. De asemenea, **costurile ridicate de logistică și deteriorarea infrastructurii, cauzate de războiul de agresiune, complică procesul de reformă și de adaptare la normele UE**⁸⁵. În plus, deficitul de forță de muncă din cauza mobilizării și migrației reprezintă un alt factor care încetinește reforma, împiedicând companiile să își mențină ritmul de producție.

Reglementările legale trebuie să se alinieze standardelor europene, ceea ce presupune un **efort substanțial și cronofag**. Sectoarele care necesită cel mai mult un astfel de efort includ **sănătatea plantelor, producția organică și siguranța alimentară**. Aceste adaptări legislative sunt necesare pentru a îmbunătăți competitivitatea produselor ucrainene pe piețele externe.

Un alt aspect important îl reprezintă **comunicarea interinstituțională precară, colaborarea insuficientă între diversele instituții guvernamentale și sectorul privat**. Fără o coordonare eficientă și un dialog constructiv, implementarea reformelor poate fi îngreunată de interesele conflictuale între diverși actori și de lipsa unei viziuni comune în sectorul public-privat.

Președintele Comitetului Radei Supreme pentru Politica Agrară și Politica Funciară, deputatul grupului parlamentar “Slujitorul Poporului”, Aleksandr Gaidu, susține că **Ucraina se află la răscrucea unor noi provocări și oportunități**, iar acest lucru se aplică și

⁸⁴ Shvabii, K. (2024), “Shcho maie zminiuvaty Ukraina na shliakhu do ES” [Ce are de schimbat Ucraina pe drumul spre UE?], https://lb.ua/blog/kostiantyn_shvabii/605099_shcho_maie_zminyuvati_ukraina_shlyahu_ies.html.

⁸⁵ Grigorenko, S. (2024), “Yevrointehratsiia APK: de my zaraz i kudy rukhatysia zavtra?” [Integrarea europeană a sectorului agricol: unde suntem acum și încotro ne îndreptăm mâine?], *AgroPortal*, <https://agroportal.ua/blogs/yevrointegraciya-apk-de-mi-zaraz-i-kudi-ruhatysia-zavtra>.

sectorului agrar. De exemplu, industria vitivinicolă⁸⁶ se confruntă cu diverse probleme care încetinesc exportul produselor vitivinicole pe piețele internaționale. Aleksandr Gaidu a menționat că Ucraina nu dispune de un registru al producătorilor de struguri și vin, și nici de un cadastru al viilor, iar lipsa datelor oficiale și a statisticilor referitoare la numărul sau dimensiunea întreprinderilor agricole care produc struguri reprezintă un obstacol major și nu corespunde cu normele europene. Aceasta face imposibilă realizarea trasabilității de la vița de vie la sticla de vin de pe raftul magazinului, un aspect semnalat și de CE în ultimul său raport, a subliniat Gaidu. Oficialul ucrainean menționează totodată absența unui control sistematic asupra calității și siguranței produselor vitivinicole, ceea ce afectează negativ cultura consumului de vin. Industria se confruntă și cu problemele prevalenței produselor vitivinicole importate în raport cu cele interne pe piața ucraineană, cu prețurile minime de vânzare cu amănuntul pentru vinuri, care sunt excesiv de scăzute și cu utilizarea neregulată a indicațiilor geografice pe piața de consum din Ucraina. Potrivit deputatului, Parlamentul lucrează la adaptarea legislației ucrainene la noul Regulament UE 2024/1143 din 11 aprilie 2024, care se referă la indicațiile geografice pentru vinuri, băuturi alcoolice și produse agricole, precum și la caracteristicile tradiționale garantate⁸⁷.

2.4. Influențe nocive externe: instrumentele de presiune și intervenție ale Federației Ruse

Reforme din Ucraina, necesare integrării țării în UE, sunt influențate de diverși **factori externi și interni**. Experții europeni⁸⁸ constată în mod sistemic o discrepanță între sprijinul public și cerințele formale de aderare. În timp ce unele state membre ale UE (în special din Europa Centrală și de Est) susțin puternic aderarea Ucrainei, altele (în special din Europa de Vest) sunt mai prudente și subliniază necesitatea îndeplinirii stricte a tuturor criteriilor de aderare. În ciuda acestor realități evidențiate de diverși analiști, **îndeplinirea rapidă a cerințelor formale de aderare la UE rămâne o provocare semnificativă pentru Ucraina, acest proces fiind influențat direct sau indirect inclusiv de Federația Rusă**.

În același timp, potrivit Ludmilei Sugak, vice-ministru ucrainean al justiției și integrării europene, războiul de agresiune a confirmat caracterul ireversibil al cursului de integrare europeană a Ucrainei. În prezent, integrarea europeană nu reprezintă doar o direcție de politică externă, ci și un proces de politică internă care vizează adaptarea legislației naționale și tuturor aspectelor vieții societății. Potrivit acesteia, războiul de agresiune a accelerat reformele în Ucraina, evidențiind necesitatea integrării europene ca o prioritate fundamentală; mai mult, agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei a demonstrat că integrarea europeană este esențială pentru viitorul Ucrainei⁸⁹.

Vom analiza în continuare principalele instrumente de presiune și intervenție ale Federației Ruse, impactul războiului hibrid și al războiului de agresiune, care, împreună, complică, amână sau încetinesc procesele de reformă din Ucraina.

⁸⁶ UE este cel mai mare producător de vin din lume. Între 2016 și 2020, producția sa medie anuală a fost de 165 milioane hectolitri. În 2020, a reprezentat 45% din regiunile viticole, 64% din producție și 48% din consum. Disponibil la: https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/wine_ro.

⁸⁷ Evrointegratsia (2024), "Oleksandr Haidu rozpoviv, yak parlament vyrishuvatyme problemy vynorobnoi haluzi?" ["Aleksandr Gaidu a explicat cum va rezolva parlamentul problemele din industria vitivinicolă"], *Sluga Narodu*, <https://sluga-narodu.com/oleksandr-haydu-rozpoviv-iak-parlament-vyrishuvatyme-problemy-vynorobnoi-haluzi>.

⁸⁸ Niecypor, K. (2023), "Ukraine's Integration with the EU in the context of the war", *Institute for European Policy*, <https://europeum.org/data/articles/krzysztof-niecypor.pdf>.

⁸⁹ Sugak, L., Chernyshuk, P. (2024), "Yevropeiska intehtatsiia — tse ne lyshe zovnishnopolitychnyi kurs" ["Integrarea europeană nu este doar o direcție de politică externă"], *Yuryduchna Gazeta Online*, <https://yur-gazeta.com/interview/evropeyska-integraciya--ce-ne-lyshe-zovnishnopolitychniy-kurs.html>.

Influențe nocive externe ale Federației Ruse

Moscova a periclitat parcursul european al Ucrainei începând cu anii 2013-2014, făcându-l pe președintele fugar Viktor Ianukovych să nu semneze *Acordul de asociere cu UE*. Federația Rusă s-a opus apropierii Kievului de comunitatea europeană și a desfășurat un amplu război hibrid împotriva tuturor actorilor politici implicați în acest demers. Pentru a bloca parcursul european al Ucrainei, accelerat de protestele proeuropene de la Kiev, Rusia a anexat ilegal Crimeea în 2014 și a sprijinit mișcările separatiste din estul țării (regiunile Donețk și Luhansk), considerând că va reuși integrarea republicilor autoproclamate în componența statului ucrainean cu asumarea, de către acestea, a unui drept de veto referitor la opțiunea europeană și euroatlantică a Kievului.

Rusia și-a dorit, de asemenea, să blocheze parcursul european al Ucrainei prin afectarea gravă a integrității teritoriale și a suveranității statului ucrainean, prin persistența unui conflict armat care consumă resursele naționale și împiedică implementarea fermă a reformelor într-un context socio-economic extrem de dificil pentru modernizarea tuturor domeniilor vieții societății.

Ca instrumente generale de presiune asupra Kievului din ultimele decenii menționăm **dependența energetică și influența economică**. Ucraina a fost, în mod tradițional, dependentă de aprovizionarea cu gaz și petrol din Rusia. Până în 2014, Ucraina importa anual din Rusia între 30 și 55 de miliarde de metri cubi de gaz natural și plătea sume enorme pentru acesta, în medie cu 5 miliarde de dolari mai mult decât câștiga din tranzitul gazului rusesc spre statele UE⁹⁰. Rusia impunea condiții de colaborare avantajoase pentru sine, în regim unilateral. După ce în 2015, compania Gazprom a întrerupt livrările către Ucraina, Kievul și-a propus să identifice soluții imediate, dar și de lungă durată, pentru diversificarea surselor de aprovizionare, cu obiectivul de a renunța treptat la achiziționarea gazului din Federația Rusă. Până în 2015, Kremlinul reușea să exercite presiuni economice asupra Ucrainei prin folosirea agenților energetici ca armă geopolitică. Moscova a folosit în mod frecvent **șantajul energetic** pentru a forța Ucraina să-și schimbe vectorul proeuropean de politică externă cu unul neutru sau pro-rus.

În anii 2014-2022, în ciuda măsurilor luate de Kiev, a fost păstrată prezența (uneori camuflată) a companiilor rusești în diverse sectoare strategice ucrainene, iar investițiile directe și indirecte ale Rusiei erau folosite ca pârghee de influență politică. De exemplu, în 2019, cel mai mare furnizor de telefonie mobilă din Ucraina, Kyivstar, a devenit proprietatea companiei VEON, care îi aparține oligarhului rus Mihail Fridman. O serie de companii energetice regionale, întreprinderi siderurgice și hoteluri, îi avea pe diverși oligarhi și politicieni ruși ca fiind proprietari direcți sau indirecti⁹¹. De asemenea, trei bănci aflate sub controlul unor acționari din Rusia și care operau pe teritoriul Ucrainei au reușit să funcționeze fără dificultăți începând cu reforma sectorului bancar începută în 2015, până la momentul invaziei. Alfa-Bank, SberBank Rusia și Prominvestbank erau deținute de oligarhi ruși, de Ministerul de Finanțe al Federației Ruse sau de Compania Publică de Dezvoltare din Rusia. Acestea au fost închise la 25 februarie 2022⁹².

Așadar, prin **crearea de crize artificiale** (majorări ale prețurilor sau întreruperi ale livrărilor), Moscova încerca influențarea politicilor economice și *deraierea* direcției proeuropene a statului ucrainean. Până în ziua invaziei la scară largă a Rusiei (24 februarie

⁹⁰ Spetsproiekt (2021), "Still alive: 6 rokiv, yak Ukraina bilshe ne kupuie rosiyskyi haz", *Ekonomichna pravda*, <https://www.epravda.com.ua/projects/gazpravda/2021/11/29/680209/>.

⁹¹ Gherman, M. (2023), "Despite the war, the Russians keep making money in Ukraine", *Veridica*, <https://www.veridica.ro/en/acf/despite-the-war-the-russians-keep-making-money-in-ukraine>.

⁹² National Bank of Ukraine (2022), "Operation of Banks of Aggressor State to Be Terminated in Ukraine", <https://bank.gov.ua/en/news/all/banki-derjavi-agresora-bilshe-ne-pratsyuvatimut-v-ukrayini>.

2022), sistemul electric ucrainean era conectat la cel rusesc, iar Ucraina reprezenta principalul teritoriu de tranzit al gazului livrat de compania Gazprom statelor membre UE.

Începând cu anii 2013-2014 și până în momentul de față, Rusia a folosit **propaganda și dezinformarea** ca instrumente de influență nocivă externă asupra Ucrainei. Cu scopul semănării neîncrederii în procesul de reformă și mobilizării opoziției interne pro-ruse împotriva direcției proeuropene, erau utilizate masiv **mass-media controlate de stat și rețelele sociale** pentru a răspândi informații false sau manipulative. După fuga în Rusia a președintelui pro-rus Viktor Ianukovych și semnarea *Acordului de asociere cu UE* de către noile autorități ucrainene, mass-media susținute financiar de Kremlin au promovat, direct sau indirect, **vaste narațiuni false**. Acestea susțineau că Ucraina va deveni o colonie agrară a UE, că toți copiii ucraineni suferă de foame și că Rusia are un rol salvator în regiune. Scopul acestor narațiuni este de a introduce în spațiul public ideea că, după ruperea vechilor legături economice și politice cu Rusia, Ucraina s-ar fi transformat într-o colonie subdezvoltată a țărilor occidentale, iar UE o va distruge prin reforme false. În societatea ucraineană erau cultivate temeri despre o **politică „colonială” occidentală, care „lasă fostele state sovietice jefuite și înfometate”**⁹³.

Dezinformarea și propaganda fac parte dintr-o **strategie a războiului hibrid care combină forțele militare convenționale cu tactici neconvenționale**, inclusiv atacuri cibernetice, manipulare informațională și subversiune. Scopul acestor activități l-a reprezentat destabilizarea guvernului ucrainean, a sistemului politic în general și încurajarea manifestării unor mișcări politice și sociale care ar putea fi folosite de Rusia pentru preluarea puterii cu ajutorul forțelor pro-ruse. Menționăm, de asemenea, în acest context, și diversele atacuri cibernetice asupra infrastructurii critice și a sistemelor guvernamentale cu scopul afectării securității naționale și subminării capacităților de răspuns ale statului, dar și folosirea rețelilor de socializare pentru promovarea mesajelor antieuropene și pro-ruse. Faza finală a acestor influențe externe nocive a fost reprezentată de invazia pe scară largă din 24 februarie 2022.

Evidențiem totodată faptul că UE și statele sale membre au sprijinit în cele mai diverse forme Ucraina, ajutând-o să combată amenințările externe în perioada războiului de agresiune. De la începutul invaziei pe scară largă a Rusiei în Ucraina, UE și statele sale membre au intensificat semnificativ sprijinul militar pentru forțele armate ucrainene. Această susținere reprezintă o parte a unui efort cuprinzător de a răspunde nevoilor militare și de apărare ale Ucrainei, cu scopul de a-i consolida capacitățile și reziliența în fața agresiunii neprovocate a Rusiei:

- În anii 2022-2024, UE a alocat 6,1 miliarde de euro prin **Instrumentul european pentru pace (IEP)** pentru a răspunde nevoilor urgente ale Ucrainei (livrarea de echipamente militare și provizii letale și non-letale, inclusiv echipamente de protecție personală, kituri de prim ajutor, combustibil, muniție și rachete). În martie 2024, UE a crescut plafonul financiar al IEP cu 5 miliarde de euro, prin înființarea unui fond dedicat asistenței pentru Ucraina, totalizând astfel 11,1 miliarde de euro⁹⁴.
- În mai 2024, Consiliul European a aprobat utilizarea veniturilor rezultate din **activele înghețate ale Rusiei** pentru a sprijini Ucraina. Primul transfer, în valoare de 1,5

⁹³ Gherman, M. (2022), “Narațiuni ale dezinformării și fakenews utilizate de Rusia până la invadarea Ucrainei”, *Polis*, Iași, Vol. X, 2 (36), pp. 99 - 110.

⁹⁴ Consiliul Uniunii Europene (2024), “EU military support for Ukraine”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/military-support-ukraine/#commitments>.

miliarde de euro, a fost realizat în iulie 2024 pentru a susține industria de apărare și reconstrucția Ucrainei.

- Lansată în noiembrie 2022 pentru o durată inițială de doi ani, **Misiunea de asistență militară a UE în sprijinul Ucrainei** (EUMAM Ucraina) oferă instruire individuală, colectivă și specializată pentru forțele armate ucrainene. Aproximativ 60000 de soldați ucraineni au fost instruiți cu ajutorul acestui instrument (până la data de 11 octombrie 2024). Sprijinul financiar pentru EUMAM s-a ridicat la 362 de milioane de euro, incluzând echipamente de instruire letale și non-letale.
- În martie 2023, Consiliul a adoptat un plan în trei etape pentru accelerarea livrării și **achiziției comune de muniție și rachete pentru Ucraina**, finanțat prin IEP. Acesta include rambursarea materialelor oferite de statele membre, achiziția comună de la operatori economici din UE și Norvegia și sprijin pentru extinderea capacităților de producție de muniție.
- Semnate în iunie 2024, **Angajamentele comune în materie de securitate între UE și Ucraina**⁹⁵ prevăd sprijin predictibil și sustenabil pe termen lung pentru securitatea Ucrainei, inclusiv prin misiuni și politici comune de securitate și apărare. Ucraina s-a angajat să continue reformele și să contribuie la securitatea UE și a statelor membre.

La 11 iulie 2024, Uniunea Europeană și 24 de țări și au semnat *Pactul privind Ucraina*⁹⁶, un acord conceput pentru a coordona și accelera eforturile de susținere a nevoilor de securitate ale Ucrainei. Acest pact se alătură Declarației Comune de sprijin pentru Ucraina adoptată la summitul NATO de la Vilnius din 2023 și reflectă aranjamentele de securitate individuale încheiate de semnatari cu Ucraina. Pactul, semnat de țări precum Germania, Franța, Spania, Japonia, Canada și Statele Unite, consolidează angajamentul comunității internaționale față de apărarea și suveranitatea Ucrainei. Pactul include angajamente pentru sprijinirea nevoilor urgente de apărare ale Ucrainei, oferind asistență și formare în securitate, echipamente militare moderne și sprijin economic. De asemenea, documentul prevede măsuri de răspuns rapid în caz de noi atacuri rusești, prin întâlniri la nivel înalt pentru a decide pașii necesari sprijinirii Ucrainei, conform articolului 51 din Carta ONU.

Starea economiei și a societății în contextul invaziei

De la invazia pe scară largă a Rusiei, politica monetară, guvernanta economică generală, mediul instituțional și de reglementare s-au confruntat cu **dificultăți excepționale**. În ciuda provocărilor extraordinare, autoritățile ucrainene au răspuns rapid și adecvat, dând dovadă de o rezistență și o adaptabilitate remarcabile pentru a menține stabilitatea macroeconomică și financiară, deși Kievul va trebui să-și continue eforturile pentru a readuce setările de politică economică și monetară la cele care pot conduce la funcționarea pe termen lung a unei economii de piață.

În raportul CE privind progresul implementării reformelor în Ucraina este menționat faptul că, în urma invaziei pe scară largă a Rusiei, precum și a dificultăților economice structurale, **economia ucraineană se află între un stadiu incipient și un anumit nivel minim de pregătire pentru lansarea unei economii de piață funcționale**. Investițiile străine au scăzut considerabil după invazia ilegală și pe scară largă a Ucrainei de către Federația Rusă. Contul financiar a înregistrat o ieșire totală de 11,1 miliarde USD (6,9% din

⁹⁵ Consiliul European (2024), “Angajamente comune în materie de securitate între Uniunea Europeană și Ucraina”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/06/27/joint-security-commitments-between-the-european-union-and-ukraine>.

⁹⁶ Comisia Europeană (2024), “Ukraine Compact”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_3753.

PIB) în 2022⁹⁷. Starea finanțelor publice s-a deteriorat considerabil din cauza duratei și costului războiului de agresiune, ceea ce a făcut ca Ucraina să piardă accesul la piețele internaționale de datorii și să se bazeze pe asistența externă și pe piețele interne pentru a-și finanța nevoile de finanțare. Într-o astfel de situație, **reforme structurale sunt foarte greu de realizat**. În afara problemelor economice și distrugerilor cauzate de bombardamente, războiul de agresiune a generat o nevoie reală de reconstrucție care poate fi soluționată printr-un amplu proiect internațional – toate aceste aspecte sunt analizate în următorul subcapitol. Războiul pe scară largă al Rusiei blochează, amână sau periclitizează o serie de reforme prevăzute în capitolele de negociere pentru aderare.

Războiul de agresiune a avut un impact profund asupra pieței muncii și a complicat **disparitățile structurale**. Valul mare de refugiați de război și milioanele de persoane strămutate pe plan intern și extern reprezintă o provocare cu care nu s-a mai confruntat până acum niciun stat care își negocia aderarea la UE. Agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei a prelungit întreruperile cauzate de pandemie în continuitatea educației și reprezintă o provocare serioasă pentru rezultatele educaționale pe termen mediu, ceea ce se va traduce peste câțiva ani în **scăderea capacității administrative a instituțiilor reformate**. Agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei intensifică problema de lungă durată a subinvestițiilor în cercetare și dezvoltare, prin distrugerea infrastructurii și a capitalului uman. Mai mult de o treime din infrastructura de cercetare a fost deteriorată sau distrusă până acum în războiul de agresiune, iar cel puțin un sfert din forța de muncă din domeniul științific a părăsit țara.

Un sondaj realizat de Institutul Internațional de Sociologie din Kiev, în perioada 16-22 mai 2024, reflectă o **oboseală de război în creștere în Ucraina**, dar și un sentiment predominant de amenințare existențială resimțită de ucraineni față de acțiunile Rusiei. Majoritatea ucrainenilor (60%) consideră că Rusia intenționează fie să distrugă națiunea ucraineană (26%), fie să comită un genocid fizic asupra populației (34%). Doar 6% cred că Rusia dorește să ocupe anumite teritorii. Perspectiva propagandistică promovată de Rusia, potrivit căreia Moscova ar dori “denazificarea” și demilitarizarea Ucrainei fără a-i afecta independența, a fost acceptată de 5% dintre ucraineni. Numărul celor care cred că Rusia vrea să “denazifice” și să demilitarizeze Ucraina este mai mare în estul țării (11% față de 3-6% în alte regiuni)⁹⁸.

Rusia folosește o serie de tactici pentru a crește oboseala de război în Ucraina, menite să submineze moralul populației și să diminueze susținerea internațională și internă pentru eforturile defensive ale Ucrainei. Prin acte de violență și acte teroriste, inclusiv asupra populației civile, Rusia încearcă să creeze un climat de frică și insecuritate constantă, iar prin sprijinirea grupurilor criminale mobilizate în armată, Rusia contribuie la destabilizarea socială, amplificând provocările cu care se confruntă guvernul ucrainean. Aceste strategii au drept scop provocarea unei stări de exasperare și uzură atât în rândul populației ucrainene, cât și în cazul susținătorilor internaționali ai Ucrainei, contribuind la creșterea oboselii de război⁹⁹ și influențând, astfel, dinamica și evoluțiile conflictului.

⁹⁷ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2023), “Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy”, /2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

⁹⁸ Grushetski, A. (2024), “Spryniattia ukrainsiamy mety Rosii u viini proty Ukrainy” [“Percepția ucrainenilor asupra obiectivelor Rusiei în războiul împotriva Ucrainei”], *Institutul Internațional de Sociologie din Kiev*, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1415>.

⁹⁹ Palikot, A. (2024), “Victime colaterale: războiul adâncește inegalitățile sociale în Ucraina”, *Radio Europa Liberă Moldova*, <https://moldova.europalibera.org/a/victime-colaterale-razboiul-adanceste-inegalitatile-sociale-in-ucraina/33103994.html>.

Potrivit raportului CE, Rusia efectuează constant și deliberat acțiuni care încalcă drepturile culturale ale ucrainenilor, în special ale persoanelor aparținând minorităților naționale din regiunile ocupate. Acestea includ săpături arheologice ilegale în Crimeea, furtul de obiecte din muzee, arhive, biblioteci și patrimoniu cultural mobil în zonele ocupate, naționalizarea bunurilor culturale ale Ucrainei și persecutarea Bisericii Ortodoxe a Ucrainei din Crimeea. Autoritățile ucrainene întâmpină dificultăți în monitorizarea și recuperarea obiectelor furate.

Amenințarea teroristă din Ucraina este văzută în rapoartele instituțiilor UE în principal ca venind din partea agențiilor de informații ruse și grupurilor teroriste controlate de Rusia¹⁰⁰, inclusiv companii militare private. Rusia folosește diverse și ample metode de terorism pentru a intimida populația ucraineană în cadrul agresiunii armate. **Implicarea extinsă a grupurilor criminale organizate** reprezintă un aspect distinctiv al războiului hibrid dus de Rusia împotriva Ucrainei. Aceasta implică folosirea grupurilor criminale organizate și a infractorilor din teritoriile ocupate ca mercenari în război, precum și a grupurilor și infractorilor controlați de serviciile de informații ruse pe întreg teritoriul Ucrainei și, respectiv, **utilizarea ca armă ideologică a corupției la nivel local și central**.

În aprilie 2024, autoritățile ucrainene au notificat Consiliul Europei¹⁰¹ că drepturile și libertățile ucrainenilor ar putea fi restricționate în cadrul legii marțiale, în contextul în care decidenții politici de la Kiev încearcă să extindă recrutarea militară. În acest sens, Ministerul Justiției din Ucraina a actualizat lista drepturilor și libertăților cetățenilor ucraineni și a notificat membrii Consiliului Europei în legătură cu aceste modificări. Sub legea marțială, armata ucraineană are autoritatea de a limita libertatea de circulație a cetățenilor și de a prelua, prin confiscare, proprietăți private sau comunale pentru necesitățile statului. Ucraina se află sub regim de lege marțială din 24 februarie 2022. Legea marțială conferă guvernului puteri speciale pentru a răspunde situațiilor de urgență, precum războiul, ceea ce poate duce la limitarea temporară a anumitor drepturi și libertăți, cu scopul de a proteja securitatea națională și interesul public. Articolul 15 din *Convenția europeană a drepturilor omului*¹⁰² reglementează această posibilitate în cadrul statelor europene, permițând derogări de la obligațiile obișnuite pe perioada situațiilor de război.

Impactul negativ al războiului de agresiune asupra reformelor

Merită menționat faptul că **prelungirea războiului de agresiune din Ucraina generează amânarea unor reforme solicitate de UE**. Rapoartele și documentele oficiale ale instituțiilor UE arată că sunt o serie de reforme care pot fi finalizate doar după oprirea ostilităților sau încetarea acțiunii efectelor legii marțiale.

Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei a afectat capacitatea statului ucrainean de a lua **măsuri eficiente pentru construirea unui sistem economic de piață funcțională**. În unele domenii are loc consolidarea rolului statului în sistemul economic. S-a produs un anumit regres la capitolul transparenței bugetare, întrucât o parte din achizițiile publice țin de domeniul militar. Ca efect de *domino*, **nu poate fi finalizată reforma achizițiilor publice**. Accesul la informațiile publice a fost, de asemenea,

¹⁰⁰ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2023), “Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy”, SWD/2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

¹⁰¹ Consiliul Europei (2024), “Ukraine: Disregard false information concerning derogations from the European Convention on Human Rights”, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/ukraine-disregard-false-information-concerning-derogations-from-the-european-convention-on-human-rights>.

¹⁰² CEDO (2023), “Convenția europeană a drepturilor omului”, Consiliul Europei, Strasbourg, p. 13.

restricționat din motive de securitate și acordat de la caz la caz, ceea ce restrânge posibilitățile de control și monitorizare din partea presei și a societății civile, limitând intervențiile constructive ale sectorului asociativ în dezbaterile publice pentru o mai bună gestionare a fondurilor bugetare.

În același timp, are loc **monopolizarea treptată a spațiului informațional de către organele de presă sprijinite de autorități**, iar situația financiară complicată a presei libere ar putea deveni un impediment în calea implementării calitative a reformelor proeuropene. În plus, Kievul a adoptat o serie de măsuri pentru protecția spațiului informațional față de influențele nocive ale Rusiei. Experții CE susțin¹⁰³ că Ucraina a impus anumite restricții privind accesul mass-media și al jurnaliștilor la o serie de informații, însă, în general, a aplicat aceste măsuri cu precauție. Reducerea semnificativă a veniturilor din publicitate a afectat negativ piața media, având ca efecte o concentrare a programelor TV în capitală și diminuarea accesului la o presă diversificată. Este esențial ca Ucraina să elaboreze un plan de acțiune pentru a sprijini **refacerea unui peisaj mediatic postbelic pluralist, transparent și independent**. Acest indicator, însă, poate fi atins doar după încetarea efectelor legii marțiale.

În contextul reformelor care trebuie implementate în domeniul politicii economice, planificarea bugetară pe termen mediu a întâmpinat dificultăți din cauza războiului de agresiune. Acest proces implică stabilirea priorităților principale de finanțare, definirea plafoanelor de cheltuieli și evidențierea posibilelor riscuri fiscale. De asemenea, transparența a suferit, informațiile bugetare fiind acum mult mai limitate. Cu toate acestea, Ucraina a continuat să realizeze previziuni economice și sociale, deși acest lucru a devenit extrem de complicat din cauza numeroaselor incertitudini. Factorul războiului de agresiune nu permite statului ucrainean să aibă strategii bugetare fundamentate și care să reprezinte un temei pentru proiectele de regionalizare solicitate de UE.

Indicatorii din domenii precum democrația și drepturile fundamentale, asigurarea unor proceduri democratice în cadrul proceselor electorale etc., sunt imposibil de atins din cauza războiului de agresiune (legea marțială și Constituția exclud posibilitatea desfășurării alegerilor), iar reformele din capitolele care se referă la statul de drept și drepturile fundamentale sunt limitate în mod obiectiv de circumstanțele acțiunilor militare.

Luând în calcul aceste situații specifice cauzate de războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei, **UE trebuie să acorde în continuare un sprijin semnificativ Ucrainei pentru a ajuta țara să facă față amenințărilor din partea Rusiei și să își reconstruiască economia**. Sunt esențiale politici de sprijin în domenii precum apărarea, asistența economică și financiară, reformele democratice. Kievul trebuie să asigure o dezvoltare economică în ciuda războiului de agresiune și să își gestioneze cu grijă și celeritate resursele, asigurând totodată combaterea corupției. În același timp, este important ca Ucraina să combată dezinformarea și propaganda rusească, consolidând mass-media independente și promovând gândirea critică; în caz contrar, narațiunile false din cadrul războiului hibrid riscă să adâncească oboseala de război și dezamăgirea populației față de cursul reformelor.

2.5. Reforme și reconstrucție post-conflict

Atât experții independenți cât și rapoartele CE menționează că, înainte de invazia pe scară largă a Rusiei, performanța macroeconomică a Ucrainei era mai degrabă modestă, din cauza nivelurilor scăzute de investiții străine și interne, a populației în scădere și a

¹⁰³ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2023), “Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy”, SWD/2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

dependenței de sectoarele cu valoare adăugată scăzută (siderurgie, agricultură). În urma războiului de agresiune, influența statului asupra economiei a crescut considerabil¹⁰⁴. Chiar și în perioada de pace, autoritățile aveau un rol economic semnificativ în sistemul economic, iar populația percepea critic inițiativele de liberalizare economică a unor sectoare strategice. Rolul esențial al unor companii de stat (cum sunt căile ferate, companiile de energie și oficiul poștal) în gestionarea crizei militare a devenit și mai mare. În același timp, Ucraina își asumă implementarea unor reforme importante care prevăd diminuarea rolului statului în economie. Factorul războiului de agresiune și angajamentele de reformă intră într-o contradicție logică în ceea ce privește pașii care trebuie întreprinși de Kiev pe termen scurt și mediu pentru dezvoltarea statului și apropierea de Uniunea Europeană.

Potrivit Băncii Mondiale, 9 milioane de ucraineni trăiesc în sărăcie, **iar numărul celor săraci a crescut cu cel puțin 1,8 milioane de persoane din cauza războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei**. Ritmul redresării economice ar putea să scadă până la 3,2%, comparativ cu 4,8% în 2023, din cauza unei recolte mai reduse și a unei deficiențe a forței de muncă. **Viitorul economic al țării depinde în continuare de sprijinul donatorilor**¹⁰⁵. În același timp, în raportul CE din noiembrie 2023 este menționat faptul că situația finanțelor publice s-a înrăutățit din cauza duratei și costurilor ridicate ale războiului de agresiune. Ucraina și-a pierdut accesul la piețele internaționale și a devenit tot mai dependentă de ajutorul extern. Datorită granturilor externe semnificative și împrumuturilor, deficitul bugetar al administrației publice a fost menținut la 16,3% din PIB în 2022. Atât CE, cât și alți parteneri ai Ucrainei (FMI, Banca Mondială), au recomandat Kievului să elaboreze o **strategie de privatizare a obiectivelor economice care nu generează creștere**; totodată, guvernanta corporativă a întreprinderilor de stat reprezintă o provocare enormă pentru economia ucraineană.

Începând cu anul 2022, **armata rusă cauzează distrugeri din ce în ce mai mari pe teritoriul Ucrainei**. Numeroase clădiri rezidențiale, școli, spitale și alte obiective civile, au fost distruse sau avariate. Au fost vizate și infrastructuri critice, cum ar fi poduri, drumuri, centrale energetice și rețele de utilități. Economia Ucrainei a fost grav afectată, cu pierderi mari în industria agricolă, perturbarea exporturilor și închiderea multor întreprinderi. De asemenea, au fost raportate pierderi financiare masive și creșterea ratei șomajului. Conflictul armat a provocat numeroase victime civile și a dus la strămutarea a milioane de persoane, atât intern, cât și extern. Mulți ucraineni au fost forțați să-și părăsească locuințele din cauza agresiunii militare. De asemenea, monumente istorice, muzee și situri culturale au fost afectate de lupte, fiind distruse sau avariate de bombardamente. Conflictul a avut și efecte negative semnificative asupra mediului, consecințe directe fiind poluarea solului și aerului din cauza explodării munițiilor și distrugerii infrastructurii industriale. Acestea sunt doar câteva dintre multiplele aspecte ale distrugerilor cauzate de conflict.

Potrivit Ministerului Economiei al Ucrainei, care citează un studiu realizat în colaborare cu *Tony Blair Institute for Global Change*¹⁰⁶, **statul ucrainean pierde anual 11,2 miliarde de dolari din cauza minării teritoriului și a riscurilor de explozii**. Cele mai mari pierderi sunt cauzate de reducerea exportului de cereale și de veniturile tot mai mici în urma

¹⁰⁴ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2023), "Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy", SWD/2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

¹⁰⁵ World Bank Group (2024), "Ukraine", <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/>.

¹⁰⁶ Kuzmenko, Y. (2024), "Zbytky Ukrainy cherez za minuvannia — ponad \$11 mlrd shcho roku" ["Pierderile anuale ale Ucrainei din cauza minării teritoriului sunt de peste 11 miliarde de dolari"], *Suspilne*, <https://suspilne.media/834295-zbitki-ukraini-cerez-zaminuvanna-ponad-11-mlrd-soroku>.

colectării taxelor locale. Suma de 11,2 miliarde de dolari reprezintă 5,6% din PIB-ul Ucrainei în anul 2021, a remarcat recent Ministerul ucrainean al Economiei. Conform estimărilor Institutului Tony Blair, unele regiuni ucrainene, precum Cernihiv, Sumî, Nikolaev și Harkiv, au pierdut peste 20% din PIB din cauza minării terenurilor.

Potrivit estimărilor Băncii Mondiale, numai pentru deminarea completă a terenurilor Ucraina ar avea nevoie de aproape 35 de miliarde de dolari. Există o serie de inițiative de deminare a terenurilor care necesită **sume colosale și acțiuni imediate**. Ucraina a anunțat deja 10 licitații pentru achiziționarea de servicii de deminare a terenurilor agricole. Suprafața totală a terenurilor care urmează să fie deminate este de peste 3700 de hectare în 2024. De asemenea, Ministerul Economiei a lansat un program de compensații pentru agricultorii care au cheltuit bani din surse proprii pentru deminarea terenurilor agricole. Statul va compensa fermierilor 80% din costurile deminării terenurilor.

În contextul evaluării impactului și dimensiunilor distrugerilor cauzate de armata rusă și al discuțiilor despre proiectele de reconstrucție post-conflict, în Ucraina a fost lansată o **hartă interactivă a obiectivelor distruse și a celor care sunt sau au fost reconstruite**. “**Harta distrugerilor și reconstrucției**” este un proiect public-privat care analizează evoluția generală a distrugerilor, dar și a lucrărilor de reconstrucție. Informațiile sunt verificate de către Statul Major al Forțelor Armate ale Ucrainei și de alte instituții abilitate înainte de a fi publicate pe platformă. Scopul acestui proiect este să asigure reconstrucția transparentă și responsabilă a tuturor obiectelor distruse și deteriorate ca urmare a războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, să atragă fonduri, să monitorizeze utilizarea acestora și să eficientizeze acest proces.

Harta prezintă peste **20 000 de obiective distruse sau deteriorate** și circa 4 500 – reconstruite sau în proces de reconstrucție¹⁰⁷. Costul total al reconstrucției și al redresării Ucrainei este, potrivit platformei ucrainene menționate, de circa 520 miliarde de euro. Estimarea financiară ucraineană coincide cu cea a Băncii Mondiale, care, într-un raport din februarie 2024, a menționat că cele mai mari nevoi de reconstrucție estimate sunt în domeniul locuințelor (17%), urmate de transport (15%), comerț și industrie (14%), agricultură (12%), energie (10%), protecție socială și mijloace de trai (9%) și gestionarea riscurilor de explozie (7%)¹⁰⁸. Banca Mondială a ajutat Ucraina pentru rezolvarea unor probleme urgente. De exemplu, în sectorul locuințelor, conform datelor Guvernului Ucrainei, în 2023, a fost cheltuită suma de 1 miliard de dolari pentru reparația și reconstrucția clădirilor deteriorate. În sectorul transporturilor au fost efectuate peste 2000 km de reparații de urgență pe străzi, autostrăzi și alte drumuri naționale. În sectorul educației, autoritățile locale au reconstruit aproximativ 500 de instituții de învățământ, iar ponderea instituțiilor de învățământ cu adăposturi anti-bombă a crescut de la 68% la 80% în 2023.

Este cert că **Ucraina nu va reuși să-și îmbunătățească în mod substanțial competitivitatea și să asigure creșterea pe termen lung fără un amplu proiect de reconstrucție care să se desfășoare atât în perioada post-conflict, cât și în timpul războiului de agresiune** (în special, pentru rezolvarea problemelor imediate).

În acest sens, CE a recomandat punctual Ucrainei să continue și, atunci când situația o va permite, să accelereze **reparațiile și reconstrucția infrastructurii**, în special restabilirea capacității de transport și generare a energiei, inclusiv din surse regenerabile. Ucraina trebuie să ia măsuri pentru a facilita atragerea de investiții, inclusiv pentru reconstrucție, prin

¹⁰⁷ ReUkraine (2024), “Karta Ruinuvan ta Vidnovlennia” [“Harta distrugerilor și reconstrucției”], <https://reukraine.shtab.net>.

¹⁰⁸ World Bank Group (2024), “Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released”, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>.

îmbunătățirea proceselor de achiziții publice, reducerea barierelor în calea implementării proiectelor, reformarea proceselor de planificare și consolidarea capacității administrative necesare pentru gestionarea resurselor financiare rambursabile sau nerambursabile. Nu în ultimul rând, CE recomandă Kievului să ia măsuri pentru **îmbunătățirea calității educației și formării**, inclusiv pentru ucrainenii care se întorc sau se vor întoarce din străinătate, pentru a se asigura că rezultatele sunt aliniate cu nevoile pieței muncii, inclusiv cu competențele necesare pentru reconstrucție. Așadar, din perspectiva UE, reconstrucția post-conflict a Ucrainei urmează să aibă loc cu ajutorul resurselor financiare și investițiilor occidentale, dar cu implicarea masivă a resurselor umane interne și a celor care s-au mutat în alte state în perioada invaziei pe scară largă.

În iunie 2024, la Berlin a avut o loc o **Conferință privind reconstrucția Ucrainei**, iar evenimente de acest gen se desfășoară cu regularitate din inițiativa UE. Șefa CE Ursula von der Leyen a anunțat cu acea ocazie o serie de noi inițiative pentru a sprijini Ucraina. UE a încheiat acorduri în valoare de 1,4 miliarde de euro cu bănci partenere pentru a stimula investițiile private în Ucraina. A fost anunțat sprijin specific pentru investițiile de capital în Ucraina, având ca obiectiv îmbunătățirea finanțării pentru întreprinderile ucrainene, în special IMM-urile și *start-up*-urile care contribuie la modernizarea economiei. Uniunea Europeană a decis să scutească Ucraina de la plata obligațiilor financiare legate de participarea la 14 programe ale UE. Au fost, de asemenea, demarate plățile în cadrul programului *Mecanismul UE pentru Ucraina* în urma progreselor înregistrate în legătură cu Planul pentru Ucraina, care include reforme anticorupție și o strategie de investiții, iar din vara anului 2024 au fost activate mecanismele de transfer a aproximativ 1,5 miliarde de euro din profiturile generate de activele rusești înghețate¹⁰⁹, fonduri ce vor fi destinate pentru apărarea și reconstrucția Ucrainei.

La 22 octombrie a.c., Parlamentul European a aprobat un împrumut de 35 de miliarde de euro (38 de miliarde de dolari) pentru apărarea și reconstrucția Ucrainei, care va fi rambursat din viitoarele venituri provenite din activele Băncii Centrale ruse înghețate în străinătate¹¹⁰. Noul împrumut face parte din cadrul Asistenței Macro-Financiare (AMF) și va sprijini Ucraina cu până la 35 de miliarde de euro în contextul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. Împrumutul reprezintă contribuția UE în cadrul inițiativei G7, convenită în iunie 2023, de a furniza Ucrainei până la 50 de miliarde de dolari (aproximativ 45 de miliarde de euro). Veniturile extraordinare generate din activele înghețate ale Băncii Centrale a Rusiei, facilitate de noul mecanism de cooperare pentru împrumuturi destinate Ucrainei, vor asigura rambursarea acestui împrumut excepțional, precum și a împrumuturilor oferite de alte țări G7. Pachetul de sprijin a fost aprobat și de Consiliu. Obiectivul este ca fondurile să fie alocate până la sfârșitul anului 2025.

Reconstrucția industriei ucrainene ca proiect sprijinit de UE va trebui neapărat însoțită de măsuri îndreptate spre îmbunătățirea mediului de afaceri, combaterea economiei subterane și minimizarea prezenței statului în economie. Așadar, **reforme proeuropene și reconstrucția Ucrainei ca proiecte strategice trebuie să se deruleze simultan și complementar**.

Pentru a dezvolta un proiect eficient de reconstrucție post-conflict, Ucraina ar trebui să elaboreze un **plan strategic de măsuri, cu obiective clare, priorități și etape de implementare**. Acest plan poate include reconstrucția infrastructurii, revitalizarea economiei

¹⁰⁹ Comisia Europeană (2024), "UE își intensifică sprijinul pentru redresarea Ucrainei", https://commission.europa.eu/news/eu-bolsters-support-ukraines-recovery-2024-06-11_ro.

¹¹⁰ Parlamentul European (2024), "Parliament approves up to €35 billion loan to Ukraine backed by Russian assets", <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241017IPR24736/parliament-approves-up-to-EU35-billion-loan-to-ukraine-backed-by-russian-assets>.

și reforme sistemice solicitate de UE. Planul ar putea include sarcini și obiective pe termen scurt, mediu și lung. Se resimte deja nevoia cronică a unui proces de **prioritizare a reconstruirii infrastructurii critice**, cum ar fi drumuri, poduri, școli, spitale și rețele de utilități, pentru a se asigura funcționarea normală a comunităților și apoi lansarea proiectelor de termen mediu. În acest mod va fi încurajată participarea cetățenilor și a comunităților locale în procesul de reconstrucție, pentru a identifica nevoile specifice și a asigura responsabilitatea și transparența procesului însuși. De asemenea, Kievul trebuie să combată mult mai eficient corupția, respectiv să implementeze reformele necesare pentru a asigura transparența, a reduce corupția și a îmbunătăți climatul de afaceri. Încrederea publicului intern și a comunității internaționale sunt cruciale pentru succesul reconstrucției. Nu în ultimul rând, Ucraina trebuie să colaboreze strâns cu partenerii internaționali și pentru a atrage investiții private, o condiție esențială pentru revitalizarea economică.

2.6. Perspective privind consolidarea capacității administrative pe termen scurt și mediu

Una dintre prioritățile transversale ale reformelor realizate de Ucraina este reprezentată de **consolidarea capacității administrative**, în special la nivelul autorităților locale. Raportul și recomandările Comisei s-au concentrat foarte mult asupra unui principiu fundamental al construcției europene – *guvernanța regională*. Cabinetul de Miniștri și-a asumat reforma de consolidare a capacității administrative pentru o bună guvernanță și o funcționare eficientă a instituțiilor naționale, regionale sau locale. În același timp, pașii propuși de Kiev pentru atingerea acestui scop **nu respectă întru totul principiile de asigurare a guvernanței pe mai multe niveluri**.

CE argumentează că politica regională reprezintă principalul instrument al UE pentru reducerea disparităților și o creștere socio-economică durabilă, iar implementarea programelor politicii de coeziune necesită o capacitate administrativă adecvată la nivel de program și proiect, stabilirea unor sisteme de management financiar și control și, de asemenea, îndeplinirea altor elemente ale *acquis*-ului UE, cum ar fi legislația de mediu sau achiziții publice. În acest sens, CE a recomandat Kievului să modernizeze Strategia de Stat de Dezvoltare Regională (pentru perioada 2021-2027) și să reformeze Fondul de Stat pentru Dezvoltare Regională, care funcționează în acest moment după principiul supra-centralizării. A fost menționat faptul că în Ucraina lipsesc un cadru de coordonare al politicii regionale și o lege privind principiile politicii regionale, având în vedere impactul diferit al războiului de agresiune asupra regiunilor ucrainene¹¹¹.

Guvernul de la Kiev și-a propus să realizeze o serie de reforme sectoriale în aceste domenii, reprezentate de pașii 133-137 din cadrul Planului de acțiuni. Cabinetul de Miniștri va analiza o formulă actualizată a Strategiei de Stat de Dezvoltare Regională, va efectua un audit al Fondului de Stat pentru Dezvoltare Regională (termen limită – decembrie 2024), va examina noi propuneri de hotărâri pentru o gestionare eficientă a politicii regionale, iar pentru consolidarea capacității administrative va dezvolta un sistem digital unic al obiectivelor care trebuie reconstruite în contextul războiului de agresiune. Până în decembrie 2026, autoritățile ucrainene vor implementa măsuri de evaluare a procedurilor existente și de definire a „potențialelor lacune în capacitatea instituțională și în mecanismele de coordonare”. Așadar,

¹¹¹ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, (2023), “Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy”, SWD/2023/699 final, p. 135, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.

sarcina continuării eforturilor de descentralizare și de construcție de rețele noi de guvernare, după modelul UE, va fi rezolvată de Kiev într-un mod centralizat, ceea ce riscă să diminueze efectele acestei inițiative. În plus, însuși statul ucrainean recunoaște în planul său de acțiuni că are nevoie de activități suplimentare de evaluare și analiză care pot dura câțiva ani.

Unele opinii critice din mediul analitic ucrainean susțin că **Guvernul Ucrainei nu a înțeles corect modul în care trebuie să aibă loc consolidarea capacității administrative și instituționale**¹¹². Răspunsul Kievului la recomandările CE nu este schimbarea politicii actuale și nici măcar adoptarea unui anumit act normativ rezultat din recomandări, ci doar dezvoltarea unui proiect și examinarea acestuia de către Guvern, susține Anatoliy Tkachuk, director al Institutului Societății Civile de la Kiev, adăugând că o serie de măsuri ale Cabinetului de Miniștri se concentrează pe proces și nu pe rezultatul solicitat de CE.

Unele instrumente de reformă care pot să crească în mod semnificativ capacitatea administrativă pe termen scurt și mediu au fost ignorate de Guvernul de la Kiev sau nu au fost suficient de bine concretizate în pașii care trebuie întreprinși. Nu reiese foarte clar din planul de reformă cum vor arăta structurile instituționale după reformă, care va fi arhitectura repartizării responsabilităților și atribuțiilor autorităților de management, organismelor regionale și locale. **Arhitectura guvernării pe mai multe niveluri este prezentată într-un mod excesiv de centralizat**. Nu există instrumente clare pentru dezvoltarea resurselor umane și motivarea implicării profesioniștilor în reformă.

Pe termen scurt, Guvernul ucrainean își propune să păstreze un sistem funcțional al instituțiilor publice de toate nivelurile, în ciuda recomandărilor CE în vederea consolidării capacității administrative și descentralizării. Riscurile și provocările cauzate de invazia la scară largă a Rusiei sunt considerate la Kiev ca fiind problemele care trebuie rezolvate în mod urgent. În acest sens, capacitatea administrativă pe termen scurt depinde de resursele interne, dar și de cele externe, care pot fi mobilizate în vederea atingerii obiectivelor reformelor de structură. În același timp, pe termen mediu și lung, în contextul epuizării resurselor externe și destructurării celor interne (retragerea investitorilor, creșterea cheltuielilor publice pentru aparatul administrativ racordat la exodul demografic etc.), Ucraina are nevoie de ample reforme structurale pentru consolidarea capacității administrative și regândirea strategiilor de guvernare pe mai multe niveluri. În acest sens, Ucraina nu dispune, în momentul de față, de o strategie de reformă care să prevadă crearea unor rețele de guvernare regională prin implicarea unor resurse non-publice.

CE a mai recomandat **crearea unui cadru oficial de coordonare** care să implice autoritățile la nivel central și subnațional pentru a se pregăti pentru programarea și gestionarea eficientă a fondurilor UE. Părțile regionale și locale interesate ar trebui să fie implicate într-un mod mai sistematic în proiectarea, implementarea și monitorizarea acestor procese. Dacă, la capitolul digitalizării administrației publice, Ucraina înregistrează anumite succese prin implementarea soluțiilor digitale de simplificare a proceselor administrative, în contextul războiului de agresiune s-au redus investițiile în formare și dezvoltare prin oferirea de programe de educație continuă pentru funcționarii publici (dezvoltarea abilităților de management, leadership și utilizare a tehnologiilor moderne). Nu a fost elaborat deocamdată **un sistem de evaluare a performanței funcționarilor publici** pentru a se monitoriza progresul în domeniu și a se aborda în timp util deficiențele funcționării aparatului de stat.

Una dintre problemele fundamentale ale Ucrainei în acest domeniu, care nu îi permite implementarea unor reforme de creștere a capacității administrative, o reprezintă

¹¹² Tkachuk, A. (2024), "On the Action Plan for Implementing the Recommendations of the European Commission and Its Implementation in Regional Development", *European Prostr*, <https://euprostrir.org.ua/en/stories/4001195>.

nefinalizarea reformei descentralizării. **Împuternicirea administrațiilor locale prin transferul de competențe și resurse de la centru a avut loc parțial**, ceea ce nu le permite acestora să răspundă mai bine nevoilor cetățenilor și să inoveze în prestarea serviciilor publice. Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei a oprit această reformă, care s-a desfășurat cu succes în anii 2018-2021. Ucraina păstrează un sistem administrativ semi-centralizat, în care Administrațiile Regionale de Stat (care reprezintă Guvernul în teritoriu) sunt factori politici decisivi, dispun de resurse și competențe, iar consiliile regionale, raionale și locale, nu sunt suficient de consolidate din punct de vedere administrativ și financiar.

După primele faze ale reformei descentralizării, reforma administrațiilor regionale, conduse de guvernatori numiți de președinte, nu a mai avut loc – finalizarea acesteia necesită introducerea de amendamente în Constituția Ucrainei. În afară de aceasta, invazia la scară largă a Rusiei împotriva Ucrainei a consolidat și mai mult rolul acestor administrații (care reprezintă puterea executivă în regiuni), toate fiind transformate în Administrații Militare Regionale de Stat. În ciuda războiului de agresiune, Ucraina trebuie să elaboreze un plan de reforme instituționale pentru modernizarea structurilor guvernamentale și clarificarea responsabilităților și a liniilor de autoritate (jurisdicție) pentru a îmbunătăți eficiența și responsabilitatea acestora. De asemenea, este nevoie de crearea unor parteneriate cu organizații internaționale și experți pentru a obține asistență tehnică și a învăța din experiențele altor țări în domeniul reformei administrative, ceea ce va genera consolidarea capacității administrative pe termen mediu și lung.

Potrivit Ludmilei Sugak, viceministrul ucrainean al justiției și integrării europene, în urma evaluării inițiale a legislației ucrainene, au fost pregătite 230 de tabele de corespondență între structura legislativă a Ucrainei și actele UE pentru capitolele de negociere 24 și 23. Actele normative trebuie să fie elaborate cu profesionalism și să respecte standardele internaționale. Orice deficiențe în această etapă pot provoca obstacole majore în implementarea reformelor, consideră viceministrul. Sugak precizează că sunt o serie de elemente noi pentru autoritățile ucrainene, iar **conducerea politică și funcționarii publici au nevoie de o comunicare permanentă cu specialiștii din UE**. Așadar, o comunicare constantă cu CE și cu partenerii internaționali este esențială pentru a evidenția progresele și a aborda provocările întâmpinate în procesul de integrare, dar și pentru a se găsi o serie de soluții la problemele, sincopele și deficiențele actuale¹¹³.

Ludmila Sugak consideră că în sectorul administrativ trebuie să crească numărul diverselor tipuri de cursuri de formare privind specificitățile integrării europene. Lectori sau formatori ar trebui să fie, în primul rând, specialiștii din statele membre ale UE. Aceste activități ar avea un impact pozitiv asupra specialiștilor ucraineni care lucrează în domeniul integrării europene. Viceministrul susține că este important ca autoritățile să fie deschise la critici și să analizeze cu rigurozitate propunerile de reformă pentru a asigura o implementare eficientă, în caz contrar reformele riscă să fie mimate în anumite domenii. Este, de asemenea, necesară recunoașterea periodică a progreselor, ceea ce poate crea un climat favorabil pentru adoptarea reformelor în viitor.

2.7. Propuneri și recomandări de acțiune

În ciuda războiului de agresiune și provocărilor imense de securitate, **Ucraina pare a avea voința politică necesară implementării reformelor prevăzute în capitolele de**

¹¹³ Sugak, L., Chernyshuk, P. (2024), “Yevropeiska intehratsiia — tse ne lyshe zovnishnopolitychnyi kurs” [“Integrarea europeană nu este doar o direcție de politică externă”], *Yuryduchna Gazeta Online*, <https://yur-gazeta.com/interview/evropeyska-integraciya--ce-ne-lishe-zovnishnopolitychniy-kurs.html>.

negociere pentru aderarea la UE; implementarea acestor reforme trebuie continuată prioritar și necondiționat.

Cazul ucrainean este unic în acest sens în istoria extinderii UE. O serie de propuneri de acțiune pentru autoritățile ucrainene țin de domeniile cheie ale reformelor, dar și de problemele cu care se confruntă în mod tradițional societatea ucraineană.

Necesită o atenție prioritară și susținută continuarea reformei justiției, a combaterii corupției și consolidarea măsurilor pentru cercetarea infracțiunilor de spălare a banilor. Aceste măsuri sunt esențiale pentru consolidarea încrederii partenerilor internaționali și a investitorilor în proiectele de reformă și de reconstrucție a Ucrainei. Blocarea acestor reforme va genera, ca efect de *domino*, sistarea unei serii de inițiative pro-europene din Ucraina care necesită resurse interne și externe.

Kievul trebuie să aprofundeze reformele necesare protecției drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale și altor minorități pentru a evita unele tensiuni politice interne (și externe) în viitor. Ucraina ar putea prelua diverse modele europene de solidarizare a minorităților, transformându-le într-un capital social intern. De asemenea, acest pas le va permite autorităților ucrainene să demonteze cu ușurință narațiunile false ale propagandei ruse, care exploatează la maximum subiectul minorităților din Ucraina, în special al rusofonilor.

În acest sens, Ucraina poate prelua mai multe prevederi din legislația României (sau chiar copia/replica, prin adaptare, întregul model) privind protecția drepturilor minorităților naționale. România dispune de un cadru legal și de politici eficiente pentru protecția persoanelor aparținând minorităților naționale. Potrivit opiniei Consiliului Europei, asociațiile care reprezintă cele 19 minorități naționale recunoscute primesc un suport financiar considerabil pentru protejarea și promovarea culturilor acestora, având totodată oportunitatea de a contribui la procesul decizional prin Consiliul Minorităților Naționale și prin locuri rezervate în Parlament. Cei mai mulți reprezentanți ai minorităților și-au exprimat satisfacția față de sistemul actual de protecție din România¹¹⁴.

Ucraina poate prelua astfel cadrul legal pentru protecția persoanelor aparținând minorităților naționale din România, adoptând unele legi care să recunoască și să protejeze explicit drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și să asigure dreptul la educație în limba maternă atât la nivel central, cât și la nivel local. De asemenea, Ucraina poate prelua modelul românesc de implicare a minorităților naționale la viața publică prin crearea unor mecanisme care să asigure reprezentarea persoanelor aparținând minorităților în structuri decizionale, inclusiv la nivel local și național. În momentul de față, persoanele aparținând minorităților naționale din Ucraina nu au reprezentare la nivelul Parlamentului și nu există mecanisme eficiente de reprezentare la nivel regional sau local. Kievul trebuie să revină la bunele practici de finanțare a presei minorităților naționale, sistate în 2019¹¹⁵, de sprijinire a organizării de evenimente culturale și de promovare a tradițiilor minorităților, precum și de alocare de fonduri pentru proiecte care încurajează diversitatea culturală. Ucraina trebuie să consolideze legislația împotriva discriminării, inclusiv prin mecanisme de raportare și sancționare a abuzurilor majorității față de minorități. Nu în ultimul rând, adoptarea unui cadru legislativ menit a securiza libertatea de conștiință și de asociere în domeniul religios este binevenită. Prin adoptarea acestor principii și măsuri, care

¹¹⁴ Consiliul Europei (2023), "A cincea opinie prin România. Comitetul consultativ al convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale", <https://rm.coe.int/5th-op-romania-summary-ro/1680ac76e8>

¹¹⁵ Gherman, M. (2023), "Evoluția presei de limba română din regiunea Cernăuți din ultimele două decenii", *Analele Bucovinei*, 2023, Vol. 2, nr. 61, p. 559-565.

funcționează de mai multe decenii în România, Ucraina poate îmbunătăți protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților, aliniind-o la standardele europene.

Ucraina are nevoie de proiecte solide de reconstrucție post-conflict, dar și de reconstrucție imediată. În acest sens, autoritățile de toate nivelurile trebuie să elaboreze proiecte viabile de reconstrucție (cu obiective clare, priorități și etape de implementare), care să implice mai mulți actori ai guvernantei internaționale și regionale. Reconstrucția industriei ucrainene ca proiect sprijinit de UE va trebui neapărat însoțită de măsuri îndreptate spre îmbunătățirea mediului de afaceri și minimizarea prezenței statului în economie, ceea ce este greu de realizat în perioadă de criză militară.

Prelungirea războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei generează amânarea implementării unor reforme solicitate de UE, iar Federația Rusă, cu ajutorul metodelor specifice războiului hibrid, exploatează și aprofundează oboseala societății. De aceea, Kievul trebuie să-și îmbunătățească în mod substanțial comunicarea strategică cu cetățenii săi și să combată permanent, eficient și creativ, propaganda rusă. Autoritățile trebuie să desfășoare campanii de informare în care să le explice cetățenilor de ce unele libertăți civice sunt limitate în perioada legii marțiale, de ce au loc întreruperi de curent electric etc. Orice lipsă de informare este folosită de Rusia pentru a slăbi Ucraina din interior și de a genera o dezamăgire colectivă în proiectul european al țării.

În același timp, este foarte important ca Ucraina să elaboreze un plan de refacere a peisajului mediatic pluralist, transparent și independent, fără a fi așteptată, în acest sens, încheierea războiului de agresiune. Chiar dacă unele instrumente democratice sunt limitate în perioada legii marțiale, apropierea de UE trebuie să trezească speranțe pozitive în societate și o deschidere spre mai multe libertăți și drepturi. Acest capital simbolic ar putea fi folosit de Ucraina pentru încurajarea implementării reformelor, dar și a rezistenței în războiul de agresiune declanșat de Federația Rusă.

Conflictul armat constituie un factor negativ enorm care împiedică dezvoltarea și creșterea economică pe termen lung. În același timp, proiectele de dezvoltare regională și de creștere a capacității administrative sunt nefinalizate din cauza tergiversării (parțial din rațiuni obiective, parțial din rațiuni subiective) finalizării reformei descentralizării. Kievul trebuie să aleagă în cadrul dezbaterilor publice un model europeanizat al sistemului administrativ-teritorial, să elimine o serie de rudimente legislative (de exemplu, în actuala reformă au fost păstrate raioanele și consiliile raioanele) și de suprapuneri instituționale sau sectoriale (comună, sat, raion, regiune, macro-regiune). În caz contrar, reformele privind planificarea bugetară transparentă și dezvoltarea regională după modelul UE vor fi imposibil de realizat. În același timp, Kievul trebuie să studieze modelul de guvernanta europeană și regională și să preia cele mai bune practici din UE pentru a le permite actorilor non-guvernamentali interni să se implice mai mult în soluționarea problemelor societății.

O serie de reforme anunțate de Kiev ca fiind finalizate merită analizate în profunzime pentru a delimita aspectele instituționale (legislative, formale) de cele funcționale. Analiza aspectelor procesuale, dar și evaluarea funcționalității reformelor propuse de Kiev, va ajuta UE, dar și mediul de experți, să se asigure că legile/strategiile elaborate nu vor rămâne *pe hârtie* și că sunt (vor fi) create perspective certe privind implementarea *de facto* a acestora. De asemenea, trebuie urmărit parcursul instituțional pentru a cunoaște dacă o instituție nou creată cu adevărat contează în sistemul social-politic și dacă nu există imixtiuni externe în activitatea acesteia (de exemplu, influența unor oligarhi, a unor oameni politici sau a unor grupuri legate de Federația Rusă).

Ucraina și UE trebuie să se asigure că legile adoptate sunt în concordanță cu paleta de resurse (umane, financiare, sociale) necesare implementării. De asemenea, nu trebuie exclusă

sau minimizată influența unor factori negativi precum: crizele financiare sau umanitare, absența voinței politice pentru implementarea reală a reformelor la Kiev sau opoziția funcționarilor publici locali față de schimbările sistemice.

Capitolul 3. Integrarea Ucrainei în UE– *oglină întoarsă*. Impactul integrării Ucrainei – probleme, soluții, recomandări

3.1. *Metamorfoze europene*. Reformele interne ale Uniunii vs reformele Ucrainei

Europa se schimbă și ea, sub multiple presiuni.

În perioada 2021-2022, a avut loc *Conferința privind viitorul Europei*, care „a constatat într-o serie de dezbateri conduse de cetățeni, ce au permis oamenilor din toată Europa să își împărtășească ideile și să contribuie la conturarea viitorului european”¹¹⁶.

În urma acestei serii de dezbateri, Consiliul a acționat pe baza recomandărilor și propunerilor cetățenilor pentru a contribui la conturarea viitorului Europei. Potrivit Consiliului UE, Conferința a reprezentat “un exercițiu democratic unic și fără precedent, în care cetățenii au avut ocazia de a discuta principalele priorități și provocări și de a propune recomandări privind tipul de Europă în care doresc să trăiască.”¹¹⁷

Procesul s-a încheiat cu prezentarea unui raport final cuprinzând 49 de propuneri și 326 de măsuri, adresat președinților Parlamentului European, Consiliului și Comisiei Europene. Ulterior, cele trei instituții au dat curs acestor propuneri și măsuri, fiecare în sfera sa de competență și în conformitate cu tratatele UE.

Serviciile Consiliului au efectuat o evaluare tehnică pentru a oferi *feedback* detaliat cu privire la propunerile și măsurile din raportul final al conferinței și au constatat că 95% dintre acestea pot fi implementate în cadrul actual al tratatului. Majoritatea propunerilor și măsurilor au fost deja sau sunt în curs de punere în aplicare. Evaluarea¹¹⁸ a fost publicată pentru prima dată în iunie 2022 și a fost actualizată în noiembrie 2022 și în decembrie 2023¹¹⁹.

Una din mizele Conferinței a reprezentat-o discuția privind oportunitatea modificării Tratatelor Uniunii. Până la acest moment, Conferința nu a condus la modificarea Tratatelor. Unele teme mari propuse și asumate a fi discutate la nivelul instituțiilor europene revin pe agenda europeană periodic. Principala temă este posibilitatea de a trece de la votul în unanimitate la votul cu majoritate calificată prin intermediul “clauzelor pasarelă” (care nu s-ar aplica deciziilor care au implicații militare sau în domeniul apărării).

În martie 2022, Consiliul UE a adoptat **Busola Strategică** – “O Busolă strategică pentru securitate și apărare. Pentru o Uniune Europeană care își protejează cetățenii, valorile și interesele și contribuie la pacea și securitatea internațională”¹²⁰.

Potrivit Consiliului, “Busola oferă Uniunii Europene un plan de acțiune ambițios pentru consolidarea politicii UE de securitate și apărare până în 2030. Obiectivul Busolei strategice este de a face din UE un furnizor de securitate mai puternic și mai capabil. O UE mai puternică și mai capabilă în materie de securitate și apărare va aduce o contribuție

¹¹⁶ Consiliul Uniunii Europene (2024), “Conferința privind viitorul Europei”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

¹¹⁷ Consiliul Uniunii Europene (2024), “Conferința privind viitorul Europei”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

¹¹⁸ Consiliul Uniunii Europene (2023), “Conferința privind viitorul Europei - Propuneri și măsuri specifice conexe cuprinse în raportul privind rezultatele finale ale Conferinței privind viitorul Europei: evaluare actualizată”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2023-INIT/ro/pdf>.

¹¹⁹ Consiliul Uniunii Europene (2024), “Conferința privind viitorul Europei”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/conference-on-the-future-of-europe/>.

¹²⁰ Consiliul Uniunii Europene (2022), “O Busolă strategică pentru securitate și apărare – Pentru o Uniune Europeană care își protejează cetățenii, valorile și interesele și contribuie la pacea și securitatea internațională”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/ro/pdf>.

pozitivă la securitatea mondială și transatlantică și este complementară NATO, care rămâne baza apărării colective pentru membrii săi. De asemenea, UE își va intensifica sprijinul pentru ordinea mondială bazată pe norme, în centrul căreia se află Organizația Națiunilor Unite”¹²¹.

Busola acoperă toate aspectele politicii de securitate și apărare și este structurată în jurul a patru piloni: acțiune¹²², investiții¹²³, parteneriate¹²⁴ și securitate¹²⁵.

În perioada 2022-2023 au fost adoptate o serie de decizii privind pregătirea UE pentru posibile noi valuri de extindere.

Raportat la momentul redactării studiului, cele mai recente concluzii ale Consiliului privind extinderea au fost aprobate la 12 decembrie 2023. În concordanță cu cadrul general al criteriilor politice de la Copenhaga, Consiliul a subliniat, în conformitate cu consensul

¹²¹ Consiliul Uniunii Europene (2022), “O Busolă strategică pentru consolidarea securității și apărării UE în următorul deceniu”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

¹²² “Pentru a fi capabili să acționăm rapid și ferm ori de câte ori izbucnește o criză, alături de parteneri dacă este posibil și pe cont propriu atunci când este necesar, UE: va institui o Capacitate de desfășurare rapidă a UE solidă, de până la 5 000 de militari, pentru diferite tipuri de crize; va fi pregătită să desfășoare o misiune PSAC formată din 200 de experți pe deplin echipați în termen de 30 de zile, inclusiv în medii complexe; va desfășura exerciții reale periodice pe uscat și pe mare; va spori mobilitatea militară; va consolida misiunile și operațiile PSAC (politica de securitate și apărare comună) civile și militare ale UE promovând un proces decizional rapid și mai flexibil, acționând într-un mod mai solid și asigurând o solidaritate financiară sporită; va utiliza pe deplin Instrumentul european pentru pace pentru a sprijini partenerii”.

¹²³ “Statele membre s-au angajat să își majoreze în mod substanțial cheltuielile pentru apărare pentru a răspunde ambiției noastre colective de a reduce deficiențele critice în materie de capacități militare și civile și pentru a ne consolida baza industrială și tehnologică de apărare europeană. UE va desfășura schimburi în ceea ce privește obiectivele naționale privind majorarea și îmbunătățirea cheltuielilor pentru apărare pentru a răspunde nevoilor noastre în materie de securitate; va oferi măsuri de încurajare suplimentare pentru ca statele membre să se implice în dezvoltarea în colaborare a capacităților și să investească în comun în factori de sprijin strategici și în capacități de nouă generație de a opera pe uscat, pe mare, în aer, în spațiul cibernetic și în spațiul cosmic; va impulsiona inovarea tehnologică în domeniul apărării pentru a elimina lacunele strategice și a reduce dependențele tehnologice și industriale”.

¹²⁴ “Pentru a aborda amenințările și provocările comune, UE: va consolida cooperarea cu parteneri strategici precum NATO, ONU și partenerii regionali, inclusiv OSCE, UA și ASEAN; va dezvolta parteneriate bilaterale mai adaptate cu țările și cu partenerii strategici care împărtășesc aceeași viziune, cum ar fi SUA, Canada, Norvegia, Regatul Unit, Japonia și altele; va dezvolta parteneriate adaptate în Balcanii de Vest, în vecinătatea noastră estică și sudică, în Africa, Asia și America Latină, inclusiv prin sporirea dialogului și a cooperării, promovarea participării la misiunile și operațiile PSAC și sprijinirea consolidării capacităților”. “Statele membre s-au angajat să își majoreze în mod substanțial cheltuielile pentru apărare pentru a răspunde ambiției noastre colective de a reduce deficiențele critice în materie de capacități militare și civile și pentru a ne consolida baza industrială și tehnologică de apărare europeană. UE: va desfășura schimburi în ceea ce privește obiectivele naționale privind majorarea și îmbunătățirea cheltuielilor pentru apărare pentru a răspunde nevoilor noastre în materie de securitate; va oferi măsuri de încurajare suplimentare pentru ca statele membre să se implice în dezvoltarea în colaborare a capacităților și să investească în comun în factori de sprijin strategici și în capacități de nouă generație de a opera pe uscat, pe mare, în aer, în spațiul cibernetic și în spațiul cosmic; va impulsiona inovarea tehnologică în domeniul apărării pentru a elimina lacunele strategice și a reduce dependențele tehnologice și industriale”.

¹²⁵ “Pentru a-și consolida capacitatea de a anticipa, de a descuraja și de a oferi un răspuns la amenințările și provocările actuale și emergente cu evoluție rapidă, precum și pentru a proteja interesele UE în materie de securitate, UE: își va consolida capacitățile de analiză a informațiilor; va dezvolta un set de instrumente pentru contracararea amenințărilor hibride și echipe de răspuns în caz de amenințări hibride care să aducă laolaltă diferite instrumente al căror rol va fi să detecteze o gamă largă de amenințări hibride și să răspundă acestora; va dezvolta în continuare setul de instrumente pentru diplomația cibernetică și va institui o politică de apărare cibernetică a UE, pentru a spori nivelul de pregătire și a răspunde la atacurile cibernetice; va elabora un set de instrumente pentru acțiunile străine de manipulare a informațiilor și pentru ingerințele străine; va elabora o strategie spațială a UE pentru securitate și apărare; va consolida rolul UE ca actor în domeniul securității maritime”.

reînnoit din 2006 privind extinderea, necesitatea unei condiționalități echitabile și riguroase și a principiului meritelor proprii. Potrivit Consiliului, “este important să se asigure faptul că UE își poate menține și aprofunda propria dezvoltare, inclusiv capacitatea de a integra noi membri. Consiliul a afirmat totodată că **metodologia de extindere revizuită**, prin accentul său și mai ferm asupra reformelor fundamentale, are ca scop revigorarea procesului de aderare, oferindu-i acestuia mai multă previzibilitate și credibilitate și mai mult dinamism și supunându-l unei orientări politice mai puternice, bazate pe criterii obiective și pe o condiționalitate pozitivă și negativă riguroasă, precum și pe reversibilitate”¹²⁶.

În concluziile Consiliului din decembrie 2023 se reiterează că „**Extinderea este o investiție geostrategică în pace, securitate, stabilitate și prosperitate**. Aceasta este un factor determinant pentru îmbunătățirea situației economice și sociale a cetățenilor europeni, reducând disparitățile dintre țări, și trebuie să promoveze valorile pe care se întemeiază Uniunea. În perspectiva unei Uniuni și mai extinse, atât UE, cât și viitoarele state membre trebuie să fie pregătite. Țările care aspiră să devină membre trebuie să își intensifice eforturile de reformă, în special în domeniul statului de drept, în conformitate cu natura bazată pe merit a procesului de aderare și cu asistența UE. În paralel, Uniunea trebuie să întreprindă lucrările pregătitoare interne de care este nevoie și reformele necesare”¹²⁷.

Deciziile privind consolidarea parcursului și perspectivei europene pentru Ucraina, Republica Moldova¹²⁸, Georgia¹²⁹ și Bosnia și Herțegovina¹³⁰, adoptate în perioada 2022-2024, precum și dezbaterile tot mai pronunțate cu privire la pachetul de extindere privind Balcanii de Vest, au reprezentat oportunități pentru UE de a discuta și conveni noi măsuri privind consolidarea pregătirii sale din perspectiva noilor extinderi ale Uniunii, atât în zona Vecinătății Estice, cât și în Balcanii de Vest.

3.2. Analiza impactului integrării Ucrainei asupra politicii de extindere a UE

În contextul măsurilor privind consolidarea pregătirii UE pentru noile extinderi, o temă care produce preocupări și chiar îngrijorări o reprezintă **posibilul impact major al aderării Ucrainei la UE asupra construcției, politicilor și bugetului Uniunii**. Discuția privind Ucraina ia în calcul dimensiunile acesteia, precum și posibilitatea unui impact substanțial al aderării Ucrainei asupra designului instituțional al UE.

Sunt îngrijorări în creștere în mediile occidentale privind **un posibil impact financiar substanțial al aderării Ucrainei la Uniunea Europeană**, la care se adaugă elemente care

¹²⁶ Consiliul Uniunii Europene (n.d.), “Cum funcționează extinderea UE”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/enlargement/>.

¹²⁷ Consiliul Uniunii Europene (2023), “Concluziile Consiliului privind extinderea”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16707-2023-INIT/ro/pdf>.

¹²⁸ Republica Moldova a depus cererea de aderare la UE în martie 2022. La 17 iunie 2022, Comisia Europeană a emis avizul său privind cererea. Pe baza recomandărilor Comisiei, Consiliul European a recunoscut perspectiva europeană a Republicii Moldova și i-a acordat acesteia statutul de țară candidată la 23 iunie 2022. La 8 noiembrie 2023, în cadrul Pachetului de Extindere, Comisia a publicat raportul său privind Republica Moldova, recomandând deschiderea negocierilor de aderare. La 25 iunie 2024, Uniunea Europeană a deschis oficial negocierile de aderare cu Republica Moldova în cadrul unei conferințe interguvernamentale la Luxemburg.

¹²⁹ Georgia a depus cererea de aderare la UE în martie 2022 și i s-a acordat statutul de țară candidată în decembrie 2023, cu condiția să parcurgă etapele relevante, astfel cum se prevede într-o recomandare a Comisiei. În paralel cu procesul de extindere, UE și Georgia cooperează, de asemenea, pentru a-și consolida relațiile politice și economice, inclusiv prin intermediul Parteneriatului estic.

¹³⁰ În 2003, Bosnia și Herțegovina a fost identificată ca stat potențial candidat la Summitul de la Salonic. A depus cererea de aderare la UE în februarie 2016 și a primit statutul de țară candidată în decembrie 2022. În martie 2024, Consiliul European a decis deschiderea negocierilor de aderare cu Bosnia și Herțegovina.

prefigurează un impact social, cultural și securitar corelat, care ar putea genera modificări majore ale actualelor politici comunitare, în unele domenii sectoriale și în ansamblul lor.

Evaluările formulate până în prezent privind fondurile ce pot fi alocate Ucrainei în calitate de viitor membru al Uniunii Europene rămân, deocamdată, **proiecții extrem de vagi, proiecții de contur**. Foarte multe variabile vor ajusta și calibra, în anii următori, impactul financiar/bugetar al aderării Ucrainei.

Durata desfășurării acestui război de agresiune va influența durata procesului de aderare. O aderare a Ucrainei la UE simultan cu un război în desfășurare pe teritoriul acesteia va fi extrem de dificilă și improbabilă. Și costurile aderării vor crește în mod corespunzător în acest caz, întrucât statele membre vor ține cont, în noile distribuții bugetare, de nevoile imediate de apărare și de securitate ale unui stat membru care este parte a unui conflict în desfășurare.

Modul în care se va finaliza acest război de agresiune va conta, de asemenea, foarte mult. Cel mai probabil scenariu ia în calcul transformarea actualului război într-unul înghețat, pe termen mediu și lung, cu etape succesive de dezgheț și îngheț, cu faze militare active și pasive succesive etc. Acest scenariu ar putea include imposibilitatea temporară a exercitării autorității constituționale a Ucrainei asupra unora dintre teritoriile sale, care, conform acestui scenariu, pot rămâne temporar sub ocupație rusă.

Există un **risc semnificativ ca resursele demografice, economice, teritoriale ale Ucrainei să se reducă substanțial, constant**, în anii următori, pe fondul echilibrului militar relativ de forțe din teren (în sudul și estul Ucrainei) și al îndepărtării *sine die* a momentului eliberării integrale a teritoriului național. Indicatorii de bază funcționali în actuala arhitectură a distribuției fondurilor bugetare în proiecția calculată pentru Ucraina se pot modifica și ei în mod dramatic.

Potrivit celor mai recente statistici furnizate de ONU, în momentul de față sunt cca 3,7 milioane de cetățeni ucraineni strămutați în Ucraina (cifre valabile pentru februarie 2024) și cca 6,5 milioane de cetățeni ucraineni plecați în afara țării (februarie 2024). Pentru anul 2024, cca 14,6 milioane de cetățeni ucraineni au nevoie de asistență umanitară¹³¹.

Prelungirea și/sau permanentizarea războiului de agresiune va produce **creșteri dramatice ale exodului, respectiv diminuarea considerabilă a resursei umane care va rămâne în țară** și va participa la reconstrucție.

Prelungirea acțiunilor de luptă va inhiba tot mai mult dorința cetățenilor ucraineni refugiați în statele membre ale UE de a reveni în Ucraina. Numărul acestora va depinde de numeroși factori interni și externi, precum sustenabilitatea păcii în Ucraina, nivelul de protecție socială în țările de refugiu, viteza reconstrucției post-conflict a Ucrainei etc.

Potrivit *Raportului Bruegel*¹³², în mod permanent vor exista **3-6 milioane de cetățeni ucraineni care vor prefera să muncească și să locuiască în (alte) țări membre ale UE și după aderarea Ucrainei la UE**, din rațiuni privind calitatea serviciilor, protecția socială, nivelul ridicat al salarizării, securitatea muncii etc.

Va exista o emigrație permanentă a cetățenilor ucraineni, cel puțin în perioada de pre-aderare și în primii ani de după aderare, către statele și regiunile europene mai dezvoltate. Această tranziție permanentă ar putea avea un **impact financiar și socio-cultural semnificativ asupra funcționării unor domenii-cheie ale Uniunii**.

¹³¹ UNHCR (n.d.), "Ukraine Emergency", <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>.

¹³² Zsolt Darvas *et al.* (2024), "The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession", *Bruegel*, <https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf>.

Unele probleme de natură socială și culturală pot surveni, de asemenea, în contextul aderării Ucrainei la UE. *Raportul Bruegel* menționează riscul ca unele probleme actuale în Ucraina (calitatea slabă a guvernării, nivelul ridicat de corupție și influența masivă a oligarhilor) să se manifeste la un nivel îngrijorător și la momentul aderării Ucrainei la UE.

Aceste riscuri pot face ca **statele membre UE să fie încurajate să gândească și să pregătească o serie de modificări ale cadrului actual de aderare, care să prevină riscul apariției, odată cu aderarea Ucrainei, a unor derapaje sistemice de la democrație și stat de drept**, derapaje față de care Uniunea are în prezent instrumente limitate de prevenție și punitive.

Sunt deja voci care recomandă (sau nu exclud) **introducerea, în Tratatul de aderare al Ucrainei, a unor garanții privind securizarea respectării indicatorilor de referință ai funcționării democrației și respectării drepturilor fundamentale după aderarea acestei țări la Uniunea Europeană.**

Tabelul 2 Sumar executiv al evaluărilor analitice privind impactul bugetar

Sursa	Evaluările principale
Notă internă a Consiliului, decembrie 2023, document nesecret sau clasificat	Integrarea Ucrainei în UE ar putea genera alocarea către Ucraina, în calitatea viitoare a acesteia de stat membru, a cca 186 de miliarde de euro pe o perioadă de 7 ani, luându-se în calcul regulile bugetare actuale Ucraina ar putea deveni principalul beneficiar al subvențiilor UE pentru agricultură / PAC, putând primi cca 96,5 miliarde de euro pe o perioadă de șapte ani Va rezulta o reducere cu 20% a subvențiilor agricole pentru SM existente
Raportul Bruegel, “The impact on the European Union of Ukraine’s potential future accession”, aprilie 2024	Aderarea Ucrainei la Uniunea Europeană ar avea un impact cuprins între 110 și 136 de miliarde de euro, astfel: 85 de miliarde de euro din politica agricolă comună; 32 de miliarde de euro din politica de coeziune; 7 miliarde de euro din alte programe. În total, Ucraina ar primi aproximativ 136 de miliarde de euro (la prețurile curente) pe o perioadă bugetară de șapte ani Alocările totale ar putea scădea la cca 110 miliarde de euro pentru aceeași perioadă de 7 ani în cazul în care Ucraina nu își va recupera teritoriile ocupate
“The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget – and the Importance of Control Valves”, Michael Emerson, Centrul Internațional pentru Apărare și Securitate al Estoniei (ICDS)	Plățile PAC ale Ucrainei s-ar fi ridicat la 10,4 miliarde de euro pe an dacă Ucraina ar fi fost stat membru în 2022 Ucraina ar fi putut beneficia în 2022, dacă ar fi fost stat membru cu drepturi depline al UE, de aproximativ 18-19 miliarde de euro de alocări din bugetul UE, fără contribuții Impactul bugetar net al aderării Ucrainei ar fi de 18,9 miliarde de euro (balanța bugetară netă a Ucrainei, bazată pe alocări și contribuții estimate la bugetul UE)
Centrul Jacques Delors	Alocare PAC de 7,6 miliarde de euro per an către Ucraina în condițiile actuale și fără plăți treptate
Institutul Economic German (IW)	Alocări între 70 și 90 de miliarde de euro pe parcursul unui CFM de șapte ani , un nivel similar cu estimarea de 85 de miliarde de euro a Raportului Bruegel
Costuri privind reconstrucția Ucrainei	Potrivit RDNA3, februarie 2024, costurile totale estimate ale reconstrucției Ucrainei se ridică la cca 486 de miliarde de euro pe o perioadă de 10 ani Contribuția financiară a Uniunii Europene în procesul de reconstrucție a Ucrainei

	va fi semnificativă Reconstrucția agriculturii Ucrainei va costa 56,1 miliarde de dolari, iar deminarea aferentă va costa încă 32 miliarde de dolari
--	--

Impactul asupra bugetului Uniunii și politicilor comunitare, evaluări de etapă

3.3. Impactul bugetar. Raportul Bruegel

Principalii indicatori actuali iau în calcul (și încearcă să determine) **nivelul fondurilor pe care le-ar putea primi Ucraina în calitate de membru al Uniunii Europene, după aderarea acesteia la Uniune.**

Prime evaluări cu privire la impactul financiar au fost realizate de către Consiliul Uniunii Europene în octombrie 2023. Publicația *Politico* citează o notă internă a Consiliului UE¹³³ potrivit căreia integrarea Ucrainei în UE ar putea genera alocarea către Ucraina, în calitate viitoare a acesteia de stat membru, a cca **186 de miliarde de euro pe o perioadă de 7 ani**, luându-se în calcul regulile bugetare actuale, respectiv arhitectura și grilele de distribuție financiară incluse în cadrul financiar multianual 2021-2027. Potrivit evaluărilor citate, **Ucraina ar putea deveni principalul beneficiar al subvențiilor UE pentru agricultură, putând primi cca 96,5 miliarde de euro pe o perioadă de șapte ani.** Mai mult, în condițiile în care și țările din Balcanii de Vest, precum și Ucraina și Republica Moldova, ar putea deveni simultan membre ale UE, nivelurile ridicate ale sărăciei relative în viitoarele țări UE ar putea face ca Republica Cehă, Estonia, Lituania, Slovenia, Cipru și Malta să nu se mai califice pentru fondurile de coeziune¹³⁴.

În luna aprilie 2024, a fost dat publicității **Raportul “The impact on the European Union of Ukraine’s potential future accession”**, elaborat de *think-tank-ul Bruegel*¹³⁵. Principalele evaluări ale acestuia au fost preluate de către presa internațională¹³⁶ și, ulterior, de către presa din România¹³⁷. Potrivit Raportului Bruegel, „potențiala aderare a Ucrainei la Uniunea Europeană ar avea un **impact cuprins între 110 și 136 de miliarde de euro**”, astfel: „85 de miliarde de euro din politica agricolă comună; 32 de miliarde de euro din politica de Coeziune; 7 miliarde EUR din alte programe. În total, Ucraina ar primi aproximativ 136 de miliarde de euro (la prețurile curente) pe o perioadă bugetară de șapte ani. Această sumă ar reprezenta între 0,10% și 0,13% din produsul intern brut (PIB) al UE. Raportul utilizează regulile și arhitectura din acest moment din bugetul pentru perioada 2021-2027”¹³⁸.

¹³³ Barbara Moens (2023), “Ukraine’s accession would cost €186B, EU estimates”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/ukraine-accession-cost-186-billion-eu-enlargement/>.

¹³⁴ Barbara Moens (2023), “Ukraine’s accession would cost €186B, EU estimates”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/ukraine-accession-cost-186-billion-eu-enlargement/>.

¹³⁵ Zsolt Darvas *et al.* (2024), “The impact on the European Union of Ukraine’s potential future accession”, *Bruegel*, <https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf>.

¹³⁶ Jorge Liboreiro (2024), “Ukraine's accession could cost €136 billion to the EU budget, new report estimates”, *Euronews*, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/07/ukraines-accession-could-cost-136-billion-to-the-eu-budget-new-report-estimates>.

¹³⁷ Sorin Rusu (2024), “Aderarea Ucrainei la UE ar costa blocul comunitar 136 de miliarde de euro. Scenariul în care ucrainenii nu recâștigă teritoriile ocupate”, *Euronews România*, <https://www.euronews.ro/articole/aderarea-ucrainei-la-ue-ar-costa-blocul-comunitar-136-de-miliarde-de-euro-scenari>.

¹³⁸ Sorin Rusu (2024), “Aderarea Ucrainei la UE ar costa blocul comunitar 136 de miliarde de euro. Scenariul în care ucrainenii nu recâștigă teritoriile ocupate”, *Euronews România*, <https://www.euronews.ro/articole/aderarea-ucrainei-la-ue-ar-costa-blocul-comunitar-136-de-miliarde-de-euro-scenari>.

Din Raportul Bruegel rezultă că **alocările totale ar putea scădea la cca 110 miliarde de euro pentru aceeași perioadă de 7 ani în condițiile în care Ucraina nu își va putea recupera teritoriile ocupate**, iar reducerea teritoriului, a populației și a resurselor sale economice va continua și în perioada următoare. Autorii raportului evidențiază și modificări bugetare semnificative în domeniul fondurilor de coeziune, întrucât PIB-ul Uniunii pe cap de locuitor se va micșora, generând modificări corelate privind cuantumul fondurilor de coeziune distribuite fiecărei regiuni eligibile. Astfel, potrivit unuia din autorii raportului, „statele membre actuale ale UE ar obține cu aproximativ 24 de miliarde de euro mai puțin din finanțarea de coeziune, pur și simplu din cauza impactului mecanic al Ucrainei”¹³⁹.

3.4. Reconstrucția Ucrainei

La sumele de mai sus se adaugă **contribuția financiară a Uniunii Europene în procesul de reconstrucție a Ucrainei**. Potrivit celor mai recente evaluări (evaluare comună a Băncii Mondiale, Guvernului Ucrainei, Comisiei Europene și ONU, fundamentată pe pierderile provocate Ucrainei în perioada februarie 2022 – decembrie 2023 și pe nevoile de reconstrucție pentru o perioadă de 10 ani), evaluare prezentată public în februarie 2024¹⁴⁰, **costurile totale estimate ale reconstrucției Ucrainei se ridică la cca 486 de miliarde de euro pe o perioadă de 10 ani** (față de 411 miliarde de euro în 2023). Doar în anul 2024 Ucraina are nevoie de cca **15 miliarde de dolari pentru nevoile de reconstrucție imediată**, la nivel central și local. Potrivit autorităților ucrainene¹⁴¹, Ucraina are nevoie anual de până la 30 de miliarde de dolari în investiții, pentru următorii ani.

Estimările inițiale ale Băncii Mondiale și ale partenerilor săi instituționali (Guvernul Ucrainei, Comisia Europeană, ONU), în martie 2023, erau de cca **411 miliarde de euro**, potrivit Raportului *Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment - Second Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA2): February 2022 - February 2023*¹⁴².

Raportul prezentat în februarie 2024, și elaborat pentru perioada februarie-decembrie 2023, evaluează costurile actualizate ale reconstrucției la 486 de miliarde de euro, respectiv o creștere cu cca 75 de miliarde de euro pentru reconstrucția pagubelor produse Ucrainei în perioada februarie-decembrie 2023. O continuare a conflictului la intensitatea egală celei din perioada menționată ar produce **creșteri corelate anuale estimate de cca 90-100 de miliarde de euro** ale costurilor totale privind reconstrucția.

În ceea ce privește reconstrucția Ucrainei, și în acest domeniu **un impact considerabil îl vor avea evoluțiile de facto ale războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei (durata, intensitatea, distrugerile provocate în mod direct, efectele indirecte etc)**. Sunt posibile modificări substanțiale ale disponibilității unor actori statali de a participa în mod semnificativ la procesul de reconstrucție. Alegerile prezidențiale din SUA din noiembrie 2024 ar putea aduce o *repliere externă* a SUA și, în particular, o reducere dramatică a disponibilității acestora de a finanța masiv reconstrucția Ucrainei. În aceste

¹³⁹ Jorge Liboreiro (2024), “Ukraine's accession could cost €136 billion to the EU budget, new report estimates”, *Euronews*, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/07/ukraines-accession-could-cost-136-billion-to-the-eu-budget-new-report-estimates>.

¹⁴⁰ World Bank Group (2023), “Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment RDNA 3, February 2022 – December 2023”, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099021324115085807/p1801741bea12c012189ca16d95d8c25556a>.

¹⁴¹ Premierul ucrainean Denis Șmigal, la reuniunea Platformei de Coordonare a Donatorilor, din cadrul Conferinței dedicate reconstrucției Ucrainei, 11-12 iunie 2024, Berlin, Germania.

¹⁴² World Bank Group (2023), “Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment”, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099184503212328877/pdf/P1801740d1177f03c0ab180057556615497.pdf>.

condiții, există posibilitatea ca Uniunea Europeană să își asume un rol financiar mai mare decât cel preconizat în momentul de față.

Amploarea distrugerilor va crește constant, generând creșteri corelate ale costurilor necesare reconstrucției post-conflict. Deja evaluările Băncii Mondiale și ale partenerilor acesteia sunt în defazaj cu aproape un an față de situația actuală reală.

Costurile reconstrucției vor crește constant, cu fiecare zi de prelungire a ostilităților militare. Mai mult, **devine imperativă nevoia unui sprijin financiar privind așa-numita reconstrucție imediată.**

În acest sens, **este salutară decizia UE de a realiza rapid noi alocări financiare către Ucraina care să răspundă nevoilor ei urgente din domeniul reconstrucției imediate.** În pregătirea vizitei la Kiev a președintei Comisiei Europene, Ursula von der Leyen (20-21 septembrie 2024, cea de-a 8-a vizită la Kiev a președintei CE de la declanșarea invaziei pe scară largă în Ucraina), Comisia a anunțat consolidarea sprijinului pentru Ucraina, propunând un pachet cuprinzător de asistență financiară, care constă într-un mecanism de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina de până la 45 de miliarde de euro și un împrumut excepțional de asistență macrofinanciară (AMF) de până la 35 de miliarde de euro. Potrivit Comisiei, “acest pachet mobilizează profituri extraordinare din activele rusești imobilizate, transmițând un semnal clar că povara reconstrucției Ucrainei va fi suportată de cei responsabili de distrugerea acesteia. Această abordare va fi aplicată pentru prima dată într-un mod structurat și la o asemenea scară în rândul creditorilor din UE și G7, asigurând un sprijin financiar stabil, pe termen lung pentru redresarea și reziliența Ucrainei”¹⁴³.

Potrivit datelor actualizate ale Comisiei, “de la începutul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, UE, statele sale membre și instituțiile financiare europene au furnizat împreună Ucrainei granturi și împrumuturi în valoare de 118,3 miliarde de euro, sprijinind efortul de război și economia Ucrainei, contribuind la menținerea serviciilor de bază și oferind reconstrucție timpurie, asistență umanitară și ajutor persoanelor care fug din calea războiului în UE”¹⁴⁴.

De asemenea, se poate anticipa că **și responsabilitățile asumate de UE în planul reconstrucției vor crește treptat** (pe baza obiectivului strategic de a deveni actor global, a logicii angajamentelor anterioare asumate până în prezent, a nevoii de securitate și de protecție, a presiunii permanente exercitate de autoritățile de la Kiev etc). **Nu sunt premise pentru a se aprecia că UE își va limita angajamentele de sprijin pentru reconstrucția Ucrainei. Dimpotrivă, acestea pot spori, mai ales în cazul posibilei dezangajări financiare a Statelor Unite odată cu revenirea administrației republicane la Washington.**

Estimăm totodată că măsurile adoptate până în prezent de către instituțiile europene pe linia **mobilizării, pentru reconstrucția Ucrainei, a veniturilor extraordinare rezultate din profitul activelor rusești de pe teritoriul statelor membre** (veniturile extraordinare anuale respective sunt estimate în prezent la 2,5-3 miliarde de euro pe an¹⁴⁵), vor continua și se vor multiplica. La sfârșitul lunii iulie a.c., au fost deja puse la dispoziție 1,5 miliarde de euro în sprijinul Ucrainei, iar procesul va continua. Obiectivul principal al UE în acest

¹⁴³ Comisia Europeană (2024), “Comisia propune un împrumut AMF în valoare de până la 35 de miliarde EUR pentru Ucraina, drept contribuție a UE la sprijinul UE-G7 în valoare de până la 45 de miliarde EUR”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_24_4702.

¹⁴⁴ Comisia Europeană (2024), “Comisia propune un împrumut AMF în valoare de până la 35 de miliarde EUR pentru Ucraina, drept contribuție a UE la sprijinul UE-G7 în valoare de până la 45 de miliarde EUR”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_24_4702.

¹⁴⁵ “Activele Băncii Centrale a Rusiei deținute de instituții financiare din statele membre, în valoare de aproximativ 210 miliarde EUR, au fost imobilizate din februarie 2022, reprezentând majoritatea acestor active imobilizate la nivel mondial”.

domeniu este ca Federația Rusă să răspundă, financiar și penal, pentru distrugerile provocate pe teritoriul Ucrainei.

Lebede negre în domeniul asumării de angajamente privind reconstrucția Ucrainei, la nivelul statelor membre, pot veni din recrudescența populismului. Creșterea impactului politicilor populiste, constatată deja în unele țări membre (și adițională oboselii sociale, economice, culturale și psihologice a războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei, în țări membre UE), poate crea totuși **premise de limitare a disponibilității de sprijin pentru reconstrucția Ucrainei la nivelul unor state membre UE relevante din perspectiva greutății economice și geopolitice a angajamentelor lor.**

Este nevoie de o complementaritate a UE și SUA în reconstrucția Ucrainei. Orice posibilă dezangajare a SUA față de Ucraina crește instabilitatea globală; reconstrucția Ucrainei trebuie să ia în considerare logica concurenței dintre securitatea regională și cea euroatlantică¹⁴⁶.

Calea de aderare a Ucrainei la UE și planurile acesteia de reconstrucție oferă oportunități de aliniere cu legislația și politicile UE, de îmbunătățire a guvernanței corporative și de a crea un bun mediu de afaceri.

În timp ce Ucraina ar putea primi mari sume de investiții din UE și alți parteneri internaționali, investițiile ar trebui fie distribuite cu atenție pentru a se alinia cu capacitatea de absorbție a țării. Mai mult, afluxul excesiv de fonduri externe ar trebui să fie evitat în sectoarele cu productivitate scăzută.

Trebuie create resurse financiare suficiente dedicate asigurărilor pentru război și riscuri politice. În acest scop, rolul multilateral al Agenției de Garantare a Investițiilor (MIGA) din cadrul Băncii Mondiale va fi crucial. MIGA a emis până în prezent cca 195 milioane USD pentru a acoperi garanțiile de asigurare de risc politic de la invazia pe scară largă a Ucrainei de către Rusia.

3.5. Impactul asupra politicii agricole comune

Comisia Europeană a lansat în 2023 un sistem de sprijin pe cinci ani pentru fermieri sub forma unei noi politici agricole comune (PAC). Aceasta a primit o finanțare de 300 de miliarde de euro și include stimulente mai puternice pentru a-i ajuta pe fermieri să adopte practici *mai sustenabile și mai rezistente*. Fermierii vor fi plătiți suplimentar pentru randamentul lor dacă stochează și carbon.

În planurile lor strategice din cadrul PAC, statele membre direcționează niveluri mai puternice de sprijin către cei care au cea mai mare nevoie de el. De exemplu, peste 10% din plățile directe ale UE, reprezentând 4 miliarde de euro anual, vor fi realocate fermelor mai mici. De asemenea, Comisia a sporit sprijinul de urgență pentru dezastrele naturale și șocurile de preț.

Numai în 2023, UE a oferit asistență excepțională de peste 500 de milioane de euro fermierilor cei mai afectați de crize.

În ceea ce privește politica agricolă comună, este cert că, în urma aderării Ucrainei la UE, în condițiile menținerii principiilor de lucru actuale stabilite pentru distribuția subvenției pentru fermieri, **Ucraina va deveni principalul beneficiar al acestui instrument în Uniunea Europeană.** Conform politicii bugetare actuale a Uniunii, **fondurile pe care le poate primi**

¹⁴⁶ Silviu Nate et al. (2025), *Ukraine's Journey to Recovery, Reform and Post-War Reconstruction. A Blueprint for Security, Resilience and Development*, Editura Springer, 2025, p. 15.

Ucraina în cadrul PAC se ridică la la 80-100 miliarde de euro în cadrul unui exercițiu bugetar multianual de 7 ani.

Pe de altă parte, există un **risc real ca unele teritorii agricole ale Ucrainei să rămână sub ocupație rusă pentru o perioadă nedeterminată**, situație care ar afecta potențialul *de facto* al sectorului agricol al Ucrainei, precum și suprafața corelată a terenului cultivat asupra căreia Ucraina își va putea exercita prerogativele constituționale. În momentul de față, autoritățile ruse de ocupație se folosesc în mod fraudulos de potențialul agricol al unora dintre teritoriile ucrainene ocupate și sunt deja certitudini potrivit cărora acest comportament de ocupație se va menține și permanentiza în toate teritoriile pe care Federația Rusă le ocupă militar și în care își va putea menține un regim de ocupație militară. În actualele teritorii ocupate, Federația Rusă a obținut deja venituri considerabile, de peste un miliard de dolari, din vânzarea ilegală de cereale ucrainene recoltate de pe suprafețele agricole din teritoriile ocupate¹⁴⁷.

Este de asemenea, foarte probabil că unele state membre interesate în menținerea echilibrului actual privind distribuția fondurilor în cadrul politicii agricole comune¹⁴⁸ se vor folosi de instrumentele pe care le au la îndemână pentru **a modifica principiile actuale ale distribuției bugetare în domeniu**, încercând să își securizeze interesele naționale în domeniul agricol.

3.6. Impactul asupra fondurilor de coeziune

Fondul de coeziune este rezervat statelor membre al căror venit național brut (VNB) pe cap de locuitor este mai mic de 90% din media UE. În perioada de programare 2021-2027, Fondul de coeziune oferă sprijin pentru 15 state membre: Bulgaria, Croația, Cipru, Cehia, Estonia, Grecia, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovacia și Slovenia. Normele privind Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027 sunt stabilite în Regulamentul privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune¹⁴⁹. Acesta va sprijini proiectele din cadrul obiectivului “Investiții pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă”, în special pentru proiectele de infrastructură de mediu și de transport, inclusiv rețelele transeuropene (TEN-T). Regulamentul menține concentrarea tematică a politicii de coeziune a UE. Fondul de coeziune va sprijini două obiective specifice: o economie mai verde, cu emisii reduse de dioxid de carbon și circulară (OP2); și o Europă mai conectată (OP3).

Potrivit fișei descriptive a Fondurilor de coeziune¹⁵⁰, în perioada 2021-2027, Uniunea Europeană va alocă cca 42,6 miliarde de euro (la prețurile din 2018) pentru Fondul de coeziune, inclusiv 10 miliarde de euro pentru Mecanismul pentru interconectarea Europei, care este un program de finanțare al UE menit să sprijine dezvoltarea infrastructurii transeuropene în domenii precum transporturile, energia și serviciile digitale. Rata de

¹⁴⁷ Oleksii Artemchuk (2024), “Росія заробила на викраденому зерні не менше мільярда доларів – WSJ” [Rusia a făcut cel puțin un miliard de dolari din cereale furate – WSJ], <https://www.epravda.com.ua/news/2024/09/16/719376/>.

¹⁴⁸ În cadrul exercițiului bugetar multianual actual, 2021-2027, Franța este cel mai mare beneficiar european al Politicii Agricole Comune (PAC); Parisul primește (pe baza Planului Strategic Național / PSN, aprobat de Comisie), pe parcursul a cinci ani, circa 45,2 miliarde de euro, mai mult de o zecime din întregul buget al PAC, care totalizează 400 de miliarde de euro.

¹⁴⁹ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2021), “Regulamentul (UE) 2021/1058 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1058>.

¹⁵⁰ Parlamentul European (n.d.), “Fișe descriptive despre Uniunea Europeană - Fondul de coeziune”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/96/fondul-de-coeziune>.

cofinanțare poate ajunge până la 85% din valoarea proiectelor. Se preconizează că 37% din alocările financiare totale ale Fondului de coeziune vor contribui la obiectivele climatice ale UE.

În exercițiul bugetar multianual actual, *campionii* fondurilor atrase sunt Polonia (10 750 milioane de euro), Cehia (7 380 milioane de euro), România (4 094 milioane de euro), Portugalia (3 946 milioane de euro), Grecia (3 508 milioane de euro) și Ungaria (3 015 milioane de euro)¹⁵¹.

Alocările din Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027 pentru fiecare stat membru se prezintă astfel:

Tabelul 3 Alocările din Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027

Stat membru	Buget (milioane EUR)
Bulgaria	1 467
Cehia	7 389
Estonia	952
Grecia	3 508
Croația	1 372
Cipru	207
Letonia	1 204
Lituania	1 645
Ungaria	3 015
Malta	192
Polonia	10 750
Portugalia	3 946
România	4 094
Slovenia	834
Slovacia	1 868
TOTAL	42 556 (inclusiv asistența tehnică – 114 milioane de euro)

Sursa: Comisia Europeană (la prețurile din 2018)¹⁵².

¹⁵¹ Alocările din Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027 pentru fiecare stat membru, conform <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/96/fondul-de-coeziune>.

¹⁵² Alocările din Fondul de coeziune pentru perioada 2021-2027 pentru fiecare stat membru, conform <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/96/fondul-de-coeziune>.

În urma intrării în vigoare, la 1 iulie 2021, a cadrului legislativ al politicii de coeziune 2021-2027, Comisia a adoptat o serie de decizii privind defalcarea inițială a alocărilor bugetare ale UE pe țară și fondul total al UE la 5 iulie 2021.

Prezentăm mai jos **alocările financiare inițiale/actuale, pentru diferite obiective ale politicii de coeziune, precum și fondurile sectoriale UE și pe cele naționale**. Alocările naționale inițiale sunt transpuse în planuri detaliate de investiții prin formalizarea acordurilor naționale de parteneriat și a programelor naționale și regionale detaliate.

Conform alocărilor inițiale, resursele globale ale politicii de coeziune se ridică la 392 miliarde de euro (conform domeniilor/obiectivelor bugetare: IJG / *Investment for jobs and growth goal* / *Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică*; JTF / *Just Transition Fund* / *Fondul pentru o tranziție justă*; INTERREG ETC / *Cooperare Teritorială Europeană, Asistență tehnică și Instrumente UE*). Suma totală a programelor de coeziune IJG / *Investiții pentru locuri de muncă și obiective de creștere* și JTF / *Fondul pentru o tranziție justă*, precum și a programelor INTERREG (obiectiv de cooperare teritorială europeană), se ridică la 378 miliarde de euro ¹⁵³ la nivelul Uniunii¹⁵⁴.

Conform acestei grile, la acest indicator, alocările inițiale pentru România¹⁵⁵ au fost de: 29 937,4 milioane de euro (92%) pentru IJG / *Investment for jobs and growth goal* / *Investiții pentru locuri de muncă și obiective de creștere*, 2 139,5 milioane de euro (7%) pentru JTF / *Just Transition Fund* / *Fondul pentru tranziție justă* și 372,6 milioane de euro (1%) pentru INTERREG ETC / *Cooperare Teritorială Europeană, Asistență tehnică și Instrumente UE*).

La obiectivul IJG / *Investment for jobs and growth goal* / *Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică*, alocările inițiale la nivelul Uniunii au fost de 369 de miliarde de euro în cadrul politicii de coeziune. Obiectivul IJG include *Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) / European Regional Development Fund / ERDF*, *Fondul Social European+ / European Social Fund+ / ESF+*, *Fondul de coeziune* și JTF / *Just Transition Fund* / *Fondul pentru o tranziție justă*.

Alocările totale pentru acest obiectiv au fost de 369 de miliarde de euro la nivelul UE, dintre care: 313 159,2 de milioane de euro pentru *Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) / European Regional Development Fund / ERDF* și *Fondul Social European+ / European Social Fund+ / ESF+*, 36 611,9 de milioane EUR pentru *Fondul de coeziune* și 19 236,9 de milioane EUR pentru JTF / *Just Transition Fund* / *Fondul pentru o tranziție justă*¹⁵⁶.

Alocările inițiale pentru România la acest obiectiv au fost următoarele: 25 309,2 milioane de euro (82%) pentru *Fondul European Regional de Dezvoltare / European Regional Development Fund / ERDF* și *Fondul Social European+ / European Social Fund+ / ESF+*, 3 537,6 milioane de euro pentru *Fondul de coeziune* (11%) și 2 135,9 milioane de euro (7%) pentru JTF / *Just Transition Fund* / *Fondul pentru o tranziție justă*. Potrivit datelor europene, alocările pentru România din *Fondul European Regional de Dezvoltare / European*

¹⁵³ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

¹⁵⁴ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

¹⁵⁵ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

¹⁵⁶ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

Regional Development Fund / ERDF sunt de 17 069,6 milioane de euro, iar din *Fondul Social European+ (European Social Fund+ / ESF+)* – 8 239,3 milioane de euro¹⁵⁷.

În cadrul obiectivului IJG pentru cadrul multianual de finanțare 2021-2027, finanțarea din *Fondul European de Dezvoltare Regională* și *Fondul Social European+* se realizează pe categorii de regiune. Cele 240 de regiuni cele 27 de state membre au fost desemnate ca fiind „mai puțin dezvoltate” / *less developed*, „în tranziție” / *transition* sau „mai dezvoltate” / *more developed*. Conform delimitărilor menționate, România are 7 regiuni „mai puțin dezvoltate” și una „mai dezvoltată”.

Alocările inițiale pentru România la acest obiectiv au fost următoarele: 25 184 970 130 de euro (81%) pentru regiunile mai puțin dezvoltate; 3 537 749 394 de euro (11%) din Fondul de coeziune și 2 139 715 532 de euro (7) pentru JTF / *Just Transition Fund* / *Fondul pentru o tranziție justă*¹⁵⁸.

Pentru obiectivul INTERREG / *Cooperare Teritorială Europeană* / *European Territorial Cooperation – Interreg*, alocările totale la nivelul Uniunii sunt de 9 miliarde de euro, dintre care 6 257 233 465 de euro (72%) pentru cooperarea transfrontalieră, 1 646 078 232 de euro (18%) pentru cooperări transnaționale, 522 252 469 de euro (6%) pentru cooperări interregionale și 315 794 936 de euro (3%) pentru cooperări externe¹⁵⁹.

La acest indicator, România a primit alocări inițiale în valoare de: 299 820 777 de euro (80%) pentru cooperarea transfrontalieră și 72 816 828 de euro (20%) pentru cooperări transnaționale¹⁶⁰.

Ulterior, Acordul de Parteneriat dintre România și Comisia Europeană¹⁶¹ pentru perioada 2021-2027 a definitivat o alocare totală de aproximativ 31,5 miliarde de euro din fondurile politicii de coeziune. Distribuția acestor fonduri este următoarea: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR): 17 069,6 milioane de euro, Fondul social european Plus (FSE+): 8 239,3 milioane EUR, Fondul de coeziune: 3 537,6 milioane EUR, Fondul pentru o tranziție justă (JTF): 2 135,9 milioane EUR.

Din analiza acestor indicatori rezultă fără echivoc că **nu există riscul real ca România să nu mai poată accesa fonduri de coeziune în contextul aderării Ucrainei la UE**. Chiar dacă și în acest domeniu vor putea exista ajustări ale politicii bugetare actuale, în toate scenariile România va putea îndeplini, conform previziunilor actuale, condițiile de eligibilitate în cadrul politicii de coeziune.

Pe de altă parte, **aderarea Ucrainei la UE ar putea conduce la reduceri ale volumului alocărilor bugetare din fondurile de coeziune pentru România și/sau alte state membre**. Un asemenea scenariu bugetar ar fi influențat și de o eventuală schimbare a priorităților în planul finanțării politicilor europene (ex. mai multe resurse îndreptate către apărare și securitate).

Cel mai probabil, și la exercițiile bugetare multianuale ce vor urma, *PIB/capita* va rămâne (alături de criteriile adiționale) principalul indicator în stabilirea cheii de alocare la

¹⁵⁷ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

¹⁵⁸ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

¹⁵⁹ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

¹⁶⁰ Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.

¹⁶¹ Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (2022), “Acordul de parteneriat – România”, <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2023/10/f5ba8a43b695501e5128b7969d04de4a.pdf>.

nivel național. Se poate anticipa o continuare a trendului diminuării ponderii alocațiilor pentru politica de coeziune, respectiv a reducerii ponderii acesteia în ansamblul bugetului UE.

În ceea ce privește fondurile de coeziune, este cert că **și în acest domeniu Ucraina se anunță a fi unul dintre principalii beneficiari**. Fondurile pe care le poate primi Ucraina în cadrul acestui instrument pot fi estimate la **30-35 de miliarde de euro din politica de coeziune pe durata unui cadru financiar multianual de 7 ani**.

În toate scenariile posibile, **Ucraina va fi eligibilă la obținerea acestor fonduri**¹⁶².

Atât în ceea ce privește criteriul *PIB/capita*, cât și în ceea ce privește criteriile adiționale actuale (piața muncii, educație și demografie, emisiile de CO2 și migrație etc.), **Ucraina este eligibilă, iar această condiție se va menține și în continuare, până la momentul aderării și după aderarea de facto a acesteia la UE**.

Atât în domeniul politicii agricole comune, cât și în domeniul politicii de coeziune, este relativ cert că **nu vor exista ajustări semnificative în favoarea noilor țări membre** (Ucraina, Republica Moldova sau țările din Balcanii de Vest).

Aderarea fiecăruia dintre statele care sunt în momentul de față candidate la aderare va avea impact în ceea ce privește **diminuarea alocațiilor naționale pentru statele membre actuale, cel puțin în domeniul politicii agricole comune și, mai ales, al politicii de coeziune**. Toate statele candidate sunt eligibile cel puțin la alocarea fondurilor de coeziune în momentul în care vor deveni state membre, iar aderarea acestora va modifica actuala configurație a nivelului de dezvoltare al statelor membre (pe fondul aderării la Uniune a unor state relativ sărace, va coborî indicatorul mediu al nivelului de trai, regiunile în prezent sărace vor deveni regiuni de tranziție, regiunile de tranziție vor deveni regiuni dezvoltate etc). Toate aceste modificări vor genera reconfigurări ale schemei de distribuție a fondurilor bugetare (prioritar, a celor de coeziune).

3.7. Impactul asupra pieței unice europene

Baza legală pentru integrarea Ucrainei în piața unică a UE a fost realizată prin Acordul de Asociere UE-Ucraina (AA). O componentă cheie a acestui acord, Zona de Liber Schimb Aprofundată și Cuprinzătoare (DCFTA), a deschis calea pentru integrarea treptată a Ucrainei în piața unică a UE. DCFTA stabilește o relație comercială preferențială, bazată pe condiții reciproc avantajoase, cu facilitarea accesului reciproc al părților pe piața celeilalte, într-un regim comercial preferențial.

Folosindu-se de acest cadru juridic, integrarea Ucrainei în economia UE a avansat semnificativ în ultimii ani, în special odată cu declanșarea invaziei rusești pe scară largă împotriva Ucrainei, în februarie 2022. Ca răspuns la invazia rusă, UE și-a liberalizat rapid și temporar, dar complet, piața de mărfuri ucrainene prin măsuri comerciale autonome și a declanșat Directiva privind protecția temporară, care a permis ca peste 4 milioane de refugiați ucraineni să locuiască și să lucreze în UE.

Integrarea Ucrainei are o traiectorie rapidă continuă, însă impactul acesteia va fi mult mai puternic odată cu momentul încă necunoscut al aderării. Perspectiva aderării

¹⁶² Fondul de coeziune este rezervat statelor membre al căror venit național brut (VNB) pe cap de locuitor este mai mic de 90% din media UE. În perioada de programare 2021-2027, Fondul de coeziune oferă sprijin pentru 15 state membre: Bulgaria, Croația, Cipru, Cehia, Estonia, Grecia, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovacia și Slovenia. În perioada 2021-2027, Uniunea Europeană alocă cca 42,6 miliarde de euro (potrivit valorii monedei în 2018) pentru Fondul de coeziune, inclusiv 10 miliarde EUR pentru Mecanismul pentru interconectarea Europei, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/96/fondul-de-coeziune>.

Ucrainei la UE aduce unele provocări, dar și oportunități și posibile beneficii economice reciproce.

Potrivit unui studiu publicat recent de Tinatin Akhvlediani și Veronika Movchan, “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, în februarie 2024¹⁶³, **principalele efecte ale aderării Ucrainei asupra economiei UE** pot fi sintetizate astfel:

Libera circulație a mărfurilor. Accesul deplin al Ucrainei la măsurile comerciale autonome – MCA (ATM / *Autonomous Trade Measures*) nu a provocat schimbări semnificative în importurile UE sau în funcționarea pieței unice în general. Cu toate acestea, pentru a evita perturbările în viitor, **Tratatul de aderare a Ucrainei la UE ar putea include perioade de tranziție pentru accesul deplin la piață pentru bunurile ucrainene** în acele state membre ale UE care ar putea fi vulnerabile la o creștere bruscă a importurilor.

Libera circulație a serviciilor. Se așteaptă că liberalizarea completă cu servicii să aibă mai multe efecte de relaxare a comerțului, în special pentru UE. Principalii parteneri UE ai Ucrainei în comerțul cu servicii sunt Germania și Polonia, pentru care s-au înregistrat rezultate promițătoare, dar și în rândul celorlalți parteneri importanți ai Ucrainei comerțul cu servicii a crescut constant de la punerea în aplicare a Zonei de Liber Schimb Aprofundată și Cuprinzătoare UE-Ucraina. Date fiind aceste evoluții favorabile, capacitatea de absorbție a comerțului ar trebui să fie sustenabilă.

Libera circulație a capitalului. Având în vedere subdezvoltarea sectorului financiar și a piețelor de capital din Ucraina, alinierea legislativă și a politicilor ar trebui să servească drept bază solidă pentru aprofundarea financiară a țării. Mișcarea mai ușoară a capitalului va facilita în mod semnificativ desfășurarea afacerilor și comerțului, precum și plăți comerciale și necomerciale între Ucraina și UE.

Libera circulație a lucrătorilor. Atâta timp cât lucrătorii ucraineni corespund cerințelor de muncă ale țărilor UE de primire, aceștia ar putea acoperi pozițiile vacante din oferta de muncă și pot să completeze, mai degrabă decât să înlocuiască, lucrătorii locali.

O UE extinsă ca furnizor global. Ucraina ar putea să consolideze poziția UE în domeniul materiilor prime critice și produselor agricole cheie, precum și să contribuie la UE din punct de vedere tehnologic, cu sectorul său TIC în curs de dezvoltare și cu creșterea competențelor și a cunoștințelor în domeniul IT și al serviciilor informatice¹⁶⁴.

3.8. Impactul asupra economiei Uniunii Europene

Principalele efecte ale aderării Ucrainei la UE derivă din caracteristicile și specificitățile acesteia. Ucraina dispune de o suprafață considerabilă, mai mare decât cea a oricărui stat membru (a doua suprafață a unui stat candidat, după cea a Turciei). Mai mult, suprafața arabilă a Ucrainei era, la momentul declanșării invaziei, de cca 32,7 milioane de hectare (spre comparație, suprafața arabilă a Turciei este de 20 milioane de hectare și cea a

¹⁶³Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, *International Centre for Defence and Security*, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

¹⁶⁴Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, *International Centre for Defence and Security*, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

Franței – de cca 18 milioane de hectare)¹⁶⁵. Înainte de declanșarea invaziei, Ucraina avea cea mai mare populație din rândul țărilor de pe continentul european.

Conform studiului citat¹⁶⁶, în decembrie 2023, circa 17% din teritoriul Ucrainei era ocupat de Federația Rusă; autoritățile ucrainene controlau un teritoriu de cca 501.000 km², ceea ce face din Ucraina a patra țară ca suprafață comparativ cu statele membre chiar și în condițiile ocupării temporare a teritoriilor respective. Ocuparea acestor teritorii privează Ucraina de accesul la cca 15% din teritoriul arabil, astfel încât Ucraina controla, în decembrie 2023, circa 28 de milioane de hectare. În momentul de față (octombrie 2024), suprafața ocupată de Federația Rusă este mai mare, atât ca teritoriu, cât și ca teren arabil. Cifrele sunt în evoluție liberă urmare a desfășurării, la intensitate ridicată, a acțiunilor militare din sudul și estul Ucrainei.

Efectele dezastruoase ale războiului de agresiune au adus **degradări substanțiale în domeniul demografic**. Populația stabilă a Ucrainei a scăzut de la cca 44 milioane de locuitori în 2021 la cca 38 de milioane în decembrie 2023. Unii experți din Ucraina estimează că efectele demografice sunt catastrofale. Ella Libanova, directorul Institutului de Cercetări Sociale și Demografice, estimează că la începutul anului 2023 Ucraina ar fi rămas cu o populație de sub 32 milioane de cetățeni¹⁶⁷.

Potrivit celor mai recente estimări, în prima jumătate a anului 2024, 400 000 de ucraineni au părăsit Ucraina; bilanțul a fost prezentat recent de Banca Națională a Ucrainei într-un raport care face trimitere la date ONU. Potrivit experților, acest număr are o tendință alarmantă de creștere. Datele respective au fost confirmate, recent, de către Serviciul de Frontieră de Stat al Ucrainei; potrivit datelor Serviciului, în primele 6 luni ale anului 2024, au părăsit Ucraina cu 400 000 de cetățeni mai mulți decât au intrat.

Factorul migrație afectează semnificativ situația demografică din Ucraina. La momentul respectiv, conform ONU, se aflau cca 6,7 milioane de cetățeni ucraineni în străinătate, inclusiv cei 400 000 de persoane menționate. Potrivit lui Oleksandr Gladun, director adjunct pentru lucrări științifice al Institutului de Probleme de Demografie și Calitatea Vieții al Academiei Naționale de Științe a Ucrainei, tendința migraționistă este *alarmantă*¹⁶⁸.

La momentul redactării (24 octombrie 2024), conform datelor oficiale ale Înalțului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați / UNHCR, se înregistrează un număr de **6 191 800 de refugiați ucraineni în Europa** (ultima actualizare a situației statistice este datată 15 octombrie 2024), 560 200 de refugiați ucraineni în afara Europei – în total, un număr de **6 752 000 refugiați ucraineni în afara hotarelor țării**¹⁶⁹.

Circa 4 milioane de cetățeni ucraineni beneficiază, conform datelor Eurostat, de regim de protecție temporară pe teritoriile statelor membre ale UE. La finele lunii august 2024,

¹⁶⁵ Comparații elocvente există și în domeniul suprafețelor agricole, nu doar în ceea ce privește suprafața arabilă. „În 2020, terenul agricol al Ucrainei cuprindea 41,3 milioane de hectare, reprezentând 68,5% din suprafața totală a Ucrainei. Din această suprafață agricolă, 32,7 milioane de hectare erau teren arabil. Prin comparație, în 2020, Franța și Spania aveau 27,4 milioane și respectiv 23,9 milioane de hectare de suprafețe agricole utilizate (cea mai mare parte din cele 157 de milioane de hectare ale UE utilizate pentru producția agricolă)”, Studiul CEPS, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-impact-of-ukraines-accession-on-the-eus-economy/>.

¹⁶⁶ Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, *International Centre for Defence and Security*, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

¹⁶⁷ Interfax (2023), “Депопуляція є неминучим сценарієм для України”, [Depopularea este un scenariu inevitabil pentru Ucraina], <https://interfax.com.ua/news/economic/936937.html>.

¹⁶⁸ <https://tsn.ua/exclusive/minus-400-tisyach-ukrayinciv-za-piv-roku-yak-ce-poyasnyuyut-vcheni-ta-do-chogo-tut-mobilizaciya-i-vazhka-zima-2656497.html>.

¹⁶⁹ UNHCR (2024), “Ukraine Refugee Situation”, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

beneficiau de protecție temporară în UE 4 163 655 de cetățeni ucraineni; la finele lunii iulie 2024 – 4 126 775 de cetățeni ucraineni, iar la 01.07.2024 – 4 322 355 cetățeni ucraineni¹⁷⁰. La 31 iulie 2024, ponderea cetățenilor ucraineni care beneficiau de protecție temporară se ridica la cca 98% din numărul total al beneficiarilor din UE. Dintre cetățenii ucraineni care beneficiază de protecție temporară în UE, 45,3% sunt femei adulte, 32,4% - copii, iar bărbații adulți – cca 22,4% din total. Ponderea cetățenilor ucraineni care beneficiază de protecție temporară din totalul beneficiarilor în UE se menține constantă în ultimii 2 ani, de peste 95%.

În România, conform datelor Eurostat, erau înregistrați 169 345 de beneficiari ai regimului de protecție temporară la finele lunii august 2024¹⁷¹.

Chiar și în aceste condiții, Ucraina rămâne în topul primelor 6 țări din Europa din punctul de vedere al populației.

Un alt factor care influențează masiv aderarea Ucrainei la UE este **nivelul ridicat al sărăciei**. În 2022, PIB-ul pe cap de locuitor al Ucrainei era de 4 534 USD, comparativ cu media UE de 24 275 USD. În 2023, *PIB/capita* în Ucraina era de 2 207,1 USD (17% din media globală)¹⁷². O serie de factori externi (agresiunea militară rusă, ocuparea de teritorii, scăderea demografică, deteriorarea/distrugerea infrastructurii critice, pierderea locurilor de muncă, degradarea potențialului de transport și de tranzit, scăderea dramatică a interesului investitorilor etc.) fac ca nivelul redus al *PIB/capita* să se mențină și în anii următori. În momentul de față, Ucraina este cea mai săracă țară dintre statele membre, candidate sau potențial candidate (*GDP/capita* în Republica Moldova, în 2023, a fost de 3 685,26 USD)¹⁷³.

O serie de factori agravanți pot menține, de asemenea, **niveluri scăzute ale indicatorilor privind nivelul de trai în Ucraina**: absența unei experiențe statale îndelungate; protecția redusă a deținătorilor de proprietăți, regimul precar al proprietății private, structura specifică a PIB-ului și perspectivele reduse de consolidare a veniturilor la nivel național (ponderea cheltuielilor o dețin securitatea și apărarea, în condițiile de război specifice din Ucraina; principala sursă internă a veniturilor o reprezintă serviciile) etc¹⁷⁴.

Structura economică a Ucrainei este foarte diferită de cea a țărilor membre UE, mai ales în ceea ce privește ponderea agriculturii și industriei în valoare adăugată. În 2022, industria și construcțiile au reprezentat 19,2% din PIB, cu mult sub majoritatea statelor membre UE, candidate și potențial candidate. Dezindustrializarea a fost însoțită de dezvoltarea sectoarelor agricole și servicii¹⁷⁵.

Pentru Ucraina, UE a fost întotdeauna un partener comercial important. În 2022, comerțul cu mărfuri cu UE a depășit 50% din totalul comerțului cu mărfuri al Ucrainei. Cu toate acestea, rolul Ucrainei ca partener comercial al UE a rămas minor.

Potrivit datelor Serviciului de Stat de Statistică al Ucrainei, exporturile de mărfuri s-au ridicat în 2023 la 27 577,8 milioane de USD, iar importurile – la 45 191,2 milioane,

¹⁷⁰ Eurostat (2024), “Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data”, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/table?lang=en.

¹⁷¹ Eurostat (2024), “Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data”, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/table?lang=en.

¹⁷² Trading Economics (2024), “GDP per capita”, <https://tradingeconomics.com/ukraine/gdp-per-capita>.

¹⁷³ Trading Economics (2024), “GDP per capita”, <https://tradingeconomics.com/ukraine/gdp-per-capita>.

¹⁷⁴ Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, *International Centre for Defence and Security*, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

¹⁷⁵ Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, *International Centre for Defence and Security*, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

soldul negativ înregistrat în 2023 fiind de 17,61 miliarde de dolari. Soldul balanței comerciale a fost și el negativ – de 16,53 miliarde de dolari.

În al doilea trimestru al anului 2024, atât importurile UE din Ucraina (+4,0%), cât și exporturile UE către Ucraina (+6,5%), au crescut. Comparativ cu același trimestru al anului precedent, importurile și exporturile au crescut cu +7,6%, respectiv +9,7%. Importurile au atins un vârf în al patrulea trimestru al anului 2022, în timp ce exporturile au atins un vârf în al doilea trimestru al anului 2024. Excedentul comercial al UE cu Ucraina a atins un vârf în al patrulea trimestru al anului 2023, la 4,7 miliarde de euro. Se înregistrează mici variații în ponderea Ucrainei în comerțul extra-UE. Cota de import a fluctuat între 0,8% și 1,1%, în timp ce cota de export a fluctuat între 1,1% și 1,3%¹⁷⁶.

În 2023, UE a fost cel mai mare partener comercial al Ucrainei, reprezentând 56% din comerțul său cu mărfuri. Ucraina a fost, în 2023, al 16-lea cel mai mare partener comercial al UE, reprezentând 1,2% din comerțul total cu mărfuri al UE. Comerțul total cu mărfuri între UE și Ucraina a atins 61,9 miliarde EUR în 2023; practic, comerțul cu bunuri s-a dublat de la intrarea în vigoare a Zonei de Liber Schimb Aprofundată și Cuprinzătoare (DCFTA), în 2016.

Importurile UE din Ucraina s-au ridicat la 22,8 miliarde de euro în 2023. Principalele exporturi ale Ucrainei către UE în valoare au fost cerealele (21,9% din totalul exporturilor), grăsimi și uleiuri animale sau vegetale (9,2%), minereuri, zgură și cenușă (8,3%), semințe oleaginoase (8,2%) și fier și oțel (7,9%). În 2023, Ucraina a rămas a treia cea mai mare sursă a UE de importuri agroalimentare din UE după valoare¹⁷⁷.

Exporturile UE către Ucraina s-au ridicat la 39,1 miliarde de euro în 2023. Principalele exporturi au fost: combustibili minerali și uleiuri minerale (16,6% din totalul exporturilor), autovehicule (9,9%), mașini (9,1%), mașini electrice (8,9%) și arme și muniții (4,3%)¹⁷⁸.

Potrivit datelor Eurostat, în 2024, cele mai importante produse importate din Ucraina sunt uleiul de floarea soarelui, mazărea, uleiul de soia, semințele de rapiță, porumbul, fierul, oțelul și lemnul. UE exportă în Ucraina în prezent, prioritar, muniție și armamente, expozibili, fertilizatori, combustibili, produse farmaceutice etc.¹⁷⁹

La 4 iunie 2022, UE a adoptat un **Regulament care permite liberalizarea completă temporară a comerțului și suspendarea măsurilor de apărare comercială**, rezultând o creștere bruscă a importurilor UE din Ucraina pentru mai multe produse agricole. Acest lucru a provocat distorsiuni pe piețele acestor produse în țările vecine cu Ucraina, ducând la impunerea unor măsuri restrictive temporare asupra unei serii de exporturi ucrainene de produse alimentare (mai 2023). Aceste măsuri s-au încheiat la 15 septembrie 2023, în timp ce Ucraina urma să introducă să pună măsuri eficiente pentru controlul exportului acestor produse.

La 31 ianuarie 2024, Comisia Europeană a propus prelungirea suspendării taxelor la import și a contingentelor pentru toate importurile din Ucraina și Republica Moldova către UE pentru încă un an. Propunerea a fost prezentată în contextul continuării războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, al necesității de a continua acordarea de sprijin

¹⁷⁶ Date Eurostat.

¹⁷⁷ Comisia Europeană (n.d.), “Ukraine”, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en.

¹⁷⁸ Comisia Europeană (n.d.), “Ukraine”, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en.

¹⁷⁹ Comisia Europeană (2024), “EU trade with Ukraine - latest developments”, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Ukraine_-_latest_developments&oldid=629212#Key_product_groups_imported_by_the_EU_from_Ukraine.

economic Ucrainei și având în vedere faptul că Ucrainei i s-a acordat statutul de țară candidată la aderarea la UE în iunie 2022, iar negocierile de aderare au fost deschise în decembrie 2023.

La 4 iunie 2022, UE a liberalizat pe deplin comerțul cu importurile din Ucraina sub pe baza așa-numitelor *măsuri comerciale autonome / MCA* și a prelungit succesiv perioada de liberalizare, cu un an, la 5 iunie 2023 și 6 iunie 2024.

În vigoare de la 4 iunie 2022, *măsurile comerciale autonome / MCA* au avut un efect pozitiv evident asupra comerțului Ucrainei cu UE. Măsurile contribuie la atenuarea situației dificile cu care se confruntă producătorii și exportatorii ucraineni ca urmare a războiului de agresiune neprovocat și nejustificat al Rusiei. Alături de culoarele de solidaritate, MCA au permis ca fluxurile comerciale din Ucraina către UE să rămână extrem de stabile în 2022 și 2023, în pofida perturbărilor majore cauzate de război și împotriva tendinței generale a schimburilor comerciale ale Ucrainei care a fost, per ansamblu, în scădere. Astfel, importurile UE din Ucraina s-au ridicat la 22,8 miliarde de euro în 2023, față de nivelurile de dinaintea războiului, de 24 de miliarde de euro în 2021.

Începând cu 6 iunie 2024, s-a prelungit cu un an sprijinul comercial pentru Ucraina. Comisia a decis, în urma adoptării anterioare a acestei măsuri de către Consiliu și a votării sale la 23 aprilie a.c. în Parlamentul European, prelungirea cu încă un an a suspendării taxelor la import și a contingentelor de import pentru exporturile Ucrainei în Uniunea Europeană. UE își va menține astfel, încă o dată, angajamentul de a sprijini Ucraina *atât timp cât este necesar*.

Măsurile comerciale autonome (MCA) sunt în vigoare din iunie 2022 și reprezintă un pilon esențial al sprijinului ferm al UE pentru Ucraina, oferind un ajutor vital economiei acestei țări prin accesul la piața UE. Măsurile țin seama și de preocupările părților interesate din UE. În acest scop și având în vedere creșterea semnificativă a importurilor de anumite produse agricole din Ucraina în UE în 2022 și 2023, MCA reînnoite conțin un mecanism de salvagardare consolidat. Se asigură astfel faptul că se pot lua măsuri de remediere rapide în cazul unor perturbări semnificative ale pieței UE sau ale piețelor unuia sau mai multor state membre. În plus, se aplică o “frână de urgență” în cazul ouălor, păsărilor de curte, zahărului, ovăzului, porumbului, crupelor și mării, care va fi activată automat dacă volumele importurilor ating media anuală a importurilor înregistrate între 1 iulie 2021 și 31 decembrie 2023. După adoptarea acestor MCA, Comisia întreprinde, de asemenea, acțiunile necesare, prin consultări cu Ucraina în temeiul articolului 29 din Acordul de asociere UE-Ucraina, pentru a ajunge la un acord asupra unei **liberalizări tarifare reciproce pe termen mai lung**. Acest proces urmărește să ofere securitate economică și un cadru stabil pentru comerț atât Ucrainei, cât și UE și, totodată, fermierilor și întreprinderilor. Comisia vede în această măsură “încă un pas important înainte către reconstrucția Ucrainei și continuarea integrării acestei țări pe piața internă a UE, obiectivul final fiind de a asigura viitoarea aderare a acestui stat la Uniune”¹⁸⁰.

Potrivit studiului “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, **UE este cel mai mare investitor din Ucraina**, reprezentând și deținând aproximativ trei sferturi din stocul total intern. Ucraina joacă un rol minimal ca destinație și sursă de investiții străine directe pentru UE. În 2021, stocul exterior de investiții

¹⁸⁰ Comisia Europeană (2024), “UE extinde cu încă un an sprijinul comercial pentru Ucraina”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_24_2529.

străine directe al UE în Ucraina a fost de aproximativ 29 de miliarde EUR, 0,2% din totalul Uniunii. În special, Țările de Jos și Cipru sunt principalii investitori din Ucraina¹⁸¹.

Există și o serie de **indicatori privind un posibil impact pozitiv al aderării Ucrainei asupra economiei UE**, care constă în apariția unor oportunități sectoriale. Astfel, potrivit **Raportului Draghi privind viitorul competitivității europene** (“**The future of European competitiveness**”) statele membre pot oferi garanții de stat pentru a reduce riscul stocării de gaze în Ucraina și a completa stocarea de gaze în statele membre ale UE (Ucraina deține o capacitate semnificativă și competitivă de stocare a gazelor care ar putea fi utilizată în continuare de UE – aproximativ 10% din capacitatea de stocare a UE; UE ar putea valorifica astfel și mai mult capacitatea disponibilă în Ucraina pentru a-și sprijini nevoile de stocare prin reducerea riscurilor activelor pe baza contragaranțiilor de stat; o capacitate suplimentară de stocare ar ajuta UE să echilibreze variația sezonieră a cererii și să liniștească piețele cu privire la riscurile de deficit în timpul iernii, ajutând în continuare la reducerea și stabilizarea prețurilor)¹⁸²; Ucraina ar putea reprezenta în regim permanent un furnizor de materii prime, pe baza actualului Parteneriat Strategic cu UE încheiat în iulie 2021 și pe baza contribuțiilor viitoare în calitate de stat membru¹⁸³; nevoile pe termen mediu și lung ale Ucrainei privind dotarea cu armamente și muniții pot crea premise pentru dezvoltări sustenabile ale industriei de apărare a Uniunii Europene; aceste nevoi pot genera coeziuni sectoriale la nivel european, precum Inițiativa *The Defence Joint Procurement Task Force (DJTPF)*¹⁸⁴; Ucraina poate fi inclusă în viitoare rute de transport globale robuste și eficiente din punct de vedere al costurilor (un model în acest sens l-au constituit Culoarele de solidaritate UE-Ucraina, cu implicarea activă și substanțială a României în funcționarea acestora etc)¹⁸⁵.

3.9. Impactul asupra mobilității

UE era și înainte de declanșarea invaziei din februarie 2022 o **destinație privilegiată pentru muncă (sezonieră)**. Afluxul de migranți ucraineni a fost favorizat de disponibilitatea sporită din mai multe state membre ale UE (Polonia, Cehia și Germania) de a furniza permise de muncă și de a simplifica prima intrare în UE datorită regimului fără viză. Fluxurile de

¹⁸¹ Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, International Centre for Defence and Security, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

¹⁸² Mario Draghi, “The future of European competitiveness. Part B | In-depth analysis and recommendations”, p. 28, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.

¹⁸³ Mario Draghi, “The future of European competitiveness. Part B | In-depth analysis and recommendations”, p. 61, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.

¹⁸⁴ Mario Draghi, “The future of European competitiveness. Part B | In-depth analysis and recommendations”, p. 167, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.

¹⁸⁵ Mario Draghi, “The future of European competitiveness. Part B | In-depth analysis and recommendations”, p. 208, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.

migranți din Rusia către UE după declanșarea agresiunii militare a Rusiei din 2022 au crescut dramatic, spre deosebire de perioada 2014-2022¹⁸⁶.

Directiva UE privind protecția temporară, în prezent în vigoare pentru perioada 2022-2025, precum și prezența a circa 4 milioane de ucraineni refugiați cu acces deplin la piața forței de muncă din UE (prezență semnificativă, care se adaugă celei deja existente – diaspora ucraineană permanentă și celei sezoniere, rezultate din migrația ciclică), fac greu de admis ideea unei mențineri pe termen lung a reglementărilor obișnuite ale pieței muncii pentru aceste categorii. Pe de altă parte, având în vedere că mulți refugiați ucraineni au devenit deja pe deplin integrați în Piața muncii din UE, înlocuirea lor (în cazul unei întoarceri în masă în Ucraina) ar putea reprezenta o provocare pentru țările beneficiare, în principal Germania și Polonia. Menținerea pe termen lung a prezenței beneficiarilor sistemului de protecție temporară pe teritoriile statelor membre ar putea stimula angajatorii din UE să ceară permise de muncă regulate pentru angajații lor; **aceștia și-ar putea schimba astfel statutul de migranți și și-ar putea prelungi șederea pe teritoriul UE chiar și în condițiile încetării valabilității Directivei privind protecția temporară**¹⁸⁷.

3.10. Agricultură. Profilul Ucrainei și impactul aderării

Ucraina dispune de mari zăcăminte de resurse naturale, de un cernoziom de excepție și de tehnologii agricole în plină expansiune, care asigură o creștere constantă a calității producției sale agricole.

Pe baza acestor atuuri, Ucraina se află în continuare printre principalii jucători mondiali în domeniul cerealelor și culturilor oleaginoase. Mai mult, Ucraina a dezvoltat o industrie alimentară bogată și diversificată. Producția de uleiuri vegetale și animale, dominate de uleiul de semințe de floarea soarelui, reprezintă cel mai mare sector de producție din țară, cca o treime din întreaga producție¹⁸⁸.

Ucraina este un concurent semnificativ pentru producătorii agricoli din UE. Cu titlu de exemplu, producția de semințe de floarea soarelui și boabe de soia a Ucrainei depășește producția totală a statelor membre ale UE, iar producția Ucrainei de porumb, cartofi și varză reprezintă aproape jumătate din producția statelor membre UE.

Presiunea competitivă ar putea fi atenuată prin canalizarea produselor agricole ale Ucrainei către piețele terțe, care ar face, de asemenea, UE un jucător mai puternic pe aceste piețe¹⁸⁹.

Ucraina se bucură de condiții excelente pentru agricultură, inclusiv aproximativ o treime din cele mai fertile terenuri din lume. Trei culturi domină producția agricolă a țării: grâu, porumb și floarea soarelui, destinată în primul rând exportului. Producția este dominată

¹⁸⁶ Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, International Centre for Defence and Security, p. 9, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

¹⁸⁷ Akhvlediani T., Movchan V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, International Centre for Defence and Security, pp. 29-30, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.

¹⁸⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002), “Ukraine. Review of the Sunflower Oil Sector. Sector Review (Study Supported Under the Swiss/EBRD Technical Co-operation Fund, the UK/EBRD Technical Co-operation Fun)”, https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/tci/docs/RS2-Ukraine_Review%20of%20the%20Sunflower%20Oil%20Sector.pdf.

¹⁸⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002), “Ukraine. Review of the Sunflower Oil Sector. Sector Review (Study Supported Under the Swiss/EBRD Technical Co-operation Fund, the UK/EBRD Technical Co-operation Fun)”, https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/tci/docs/RS2-Ukraine_Review%20of%20the%20Sunflower%20Oil%20Sector.pdf.

de întreprinderi agricole de dimensiuni medii, deși unele companii cultivă până la 500.000 de hectare (consecință directă a colectivizării sovietice și a politicilor agricole adoptate după proclamarea independenței Ucrainei). Relativ recent Ucraina a început să-și deschidă piața funciară.

În 2013, Rusia a blocat exporturile ucrainene pentru a împiedica Kievul să dezvolte legături mai strânse cu UE. În urma anexării ilegale a Crimeei de către Moscova și a agresiunii sale militare în estul Ucrainei, Kievul a semnat Acordul de asociere cu UE, care a devenit piața sa principală. Spre deosebire de majoritatea producției industriale, culturile Ucrainei au rămas competitive pe piața UE și exporturile în domeniu au crescut considerabil. Până în 2021, agricultura reprezenta 41% din exporturile Ucrainei, în creștere de la 27% în 2013.

După declanșarea invaziei în Ucraina, în februarie 2022, Federația Rusă a acaparat ilegal milioane de hectare de pământ și a provocat costuri ridicate economiei ucrainene, la care se asociază costuri de mediu și umane. Potrivit Parlamentului European, până la sfârșitul anului 2023, **sectorul agricol ucrainean a avut de suferit daune și pierderi estimate la 80 de miliarde de dolari**. Se estimează că **reconstrucția agriculturii Ucrainei va costa 56,1 miliarde USD, iar deminarea aferentă va costa încă 32 miliarde USD**.

Rusia a blocat, de asemenea, exporturile agricole ucrainene. Căile de solidaritate ale UE, Inițiativa Mării Negre și Coridorul ucrainean fluvialo-maritim au contribuit la menținerea economiei Ucrainei pe linia de plutire și la evitarea unei crize globale mai extinse securității alimentare.

România a contribuit decisiv la funcționarea culoarelor de solidaritate și la facilitarea exporturilor ucrainene, în principal pe rutele fluviale și maritime.

Agricultura a reprezentat o temă controversată în majoritatea negocierilor de extindere și de integrare a UE. Sectorul agricol considerabil al Ucrainei reprezintă o provocare deosebită pentru UE, mai ales în absența unei reforme prealabile a politicii agricole comune. În ciuda stadiului incipient al candidaturii Kievului, unele studii au încercat să estimeze costurile și beneficiile potențiale pentru UE ale eventualei aderări a Ucrainei la blocul comunitar.

În 2023, terenul arabil al Ucrainei era estimat la cca 27,9 milioane hectare, cu reduceri dramatice succesive generate de ocupările teritoriale ilegale realizate de Federația Rusă după 2014 și, respectiv, 2022¹⁹⁰ (la momentul declanșării invaziei, acesta era de cca 32 milioane de hectare; “În 2020, terenul agricol al Ucrainei cuprindea 41,3 milioane de hectare, reprezentând 68,5% din suprafața totală a Ucrainei. Din această suprafață agricolă, 32,7 milioane de hectare erau teren arabil. Prin comparație, în 2020, Franța și Spania aveau 27,4 milioane și respectiv 23,9 milioane de hectare de suprafețe agricole utilizate – cea mai mare parte din cele 157 de milioane de hectare ale UE utilizate pentru producția agricolă”¹⁹¹; în 2017, terenul arabil în Ucraina era de cca 32,5 milioane hectare).

Agricultura este al treilea cel mai mare contributor la economia Ucrainei, după servicii și industrie. În 2021, agricultura a reprezentat 10,9% din PIB-ul Ucrainei și a angajat 2,5 milioane de oameni, aproximativ 14% din totalul forței de muncă. Prin comparație,

¹⁹⁰ La cifrele din 2023 au fost luate în calcul teritoriile ocupate de Federația Rusă astfel: regiunea Donețk – 50%, regiunea Luhansk – 100%, regiunea Zaporojie – 70%, regiunea Herson – 70% și Peninsula Crimeea – 100%, potrivit autorilor studiului *The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves*, ICDS, septembrie 2023.

¹⁹¹ Parlamentul European (2024), “Ukrainian agriculture from Russian invasion to EU integration”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf), p. 2

sectorul agricol contribuie în medie cu 1,4% din PIB și 4,2% din ocuparea forței de muncă în UE, deși ponderea reală variază considerabil între statele membre¹⁹².

Agricultura ucraineană a reprezentat o țintă militară principală a agresiunii Rusiei. În aprilie 2024, Ucraina mai controla aproximativ 26,5 milioane de hectare de teren arabil, în scădere de la 32,7 milioane¹⁹³. Federația Rusă a ocupat ample terenuri agricole, a ocupat sau blocat porturile ucrainene de la Marea Azov și din Marea Neagră pentru a preveni exporturile de cereale; furtul de mașini agricole și de recolte ucrainene este, de asemenea, extins. Obiectivul Moscovei este dublu: paralizarea economiei Ucrainei și, prin urmare, capacitatea Kievului de a rezista invaziei și provocarea deliberată a unei crize globale a securității alimentare, pentru a crea presiune internațională asupra Ucrainei¹⁹⁴.

Potrivit celei mai recente analize a Școlii de Economie din Kiev (KSE), inclusă în cel de-al treilea Raport de evaluare a nevoilor de reconstrucție (RDNA), din decembrie 2023, **agricultura ucraineană a suferit daune și pierderi în valoare de 80 de miliarde de dolari.**

Daunele includ bunuri furate, distruse sau deteriorate, în valoare totală de 10,3 miliarde USD. Ucraina a pierdut 20% din capacitatea sa de stocare a produselor agricole, fără a se lua în calcul instalațiile din teritoriile ocupate. Pierderile totale (în venituri) au fost estimate la 69,8 miliarde USD – pierderea veniturilor ca urmare ascăderii producției agricole și a creșterii animalelor, scăderii prețurilor interne și creșterii producției, costurilor de recultivare suportate de producătorii ucraineni etc. Blocada exporturilor Rusiei i-a costat pe fermierii ucraineni încă 24,1 miliarde USD¹⁹⁵.

Agricultura reprezintă o prioritate maximă pentru eforturile de reconstrucție. În Raportul Băncii Mondiale din decembrie 2023 se estimează că reconstruirea agriculturii ucrainene va costa 56,1 miliarde USD în nevoi de reconstrucție și recuperare. Aceste cifre exclud costurile pentru deminarea și curățarea dispozitivelor neexplodate, estimate la 32 de miliarde de dolari. Costul actual al reconstrucției agriculturii este stabilit la 9,4 miliarde USD, pentru a înlocui activele pierdute care sunt necesare pentru repornirea industriei. Costurile de recuperare sunt estimate la 46,7 miliarde USD pe o perioadă de zece ani, menite să aducă producția agricolă la nivelurile de dinainte de invazia ilegală și pe scară largă a Ucrainei de către Federația Rusă. Aceste măsuri includ sprijin financiar pentru micii producători, consolidarea instituțiilor agricole publice și promovarea unei agriculturi mai durabile și mai rezistente, cu valoare adăugată mai mare. Studiile indică, de asemenea, necesitatea de a aplica măsuri de modernizare a agriculturii ucrainene pentru a converge cu standardele UE și pentru a pregăti mai bine Ucraina pentru aderarea la UE.

Mai mult, **curățarea Ucrainei de dispozitive neexplodate este considerată o condiție prealabilă pentru reconstrucție;** obiectivul prioritar în domeniul deminării este de a se readuce 80% dinterenurile potențial contaminate la utilizarea normală în următorii 10 ani. Costul deminării integrale este estimat la 32 de miliarde de dolari.

UE a aprobat recent **Facilitatea pentru Ucraina de 50 de miliarde EUR**, care va sprijini reconstrucția și eforturile de recuperare până în 2027. În plus, Platforma de coordonare a donatorilor pentru Ucraina a fost lansată în ianuarie 2023 pentru a coordona eforturile de

¹⁹² Parlamentul European (2024), “Ukrainian agriculture from Russian invasion to EU integration”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf), p. 3.

¹⁹³ Parlamentul European (2024), “Ukrainian agriculture from Russian invasion to EU integration”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf), p. 2.

¹⁹⁴ Parlamentul European (2024), “Ukrainian agriculture from Russian invasion to EU integration”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf), p. 6.

¹⁹⁵ Parlamentul European (2024), “Ukrainian agriculture from Russian invasion to EU integration”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf).

sprijin, reconstrucție și redresare, aducând împreună guvernul ucrainean, țările G7, UE și instituțiile financiare internaționale.

Cele 300 de miliarde de dolari în active rusești confiscate reprezintă o altă sursă potențială de finanțare pentru reconstrucția ucraineană, inclusiv în domeniul agriculturii.

Alte posibile efecte:

Există **riscul capturării și deturnării, de către oligarhi, a fondurilor UE**. În ciuda progresului eforturilor de dez-oligarhizare, candidatura Kievului provoacă temeri că oligarhii proprietari de pământ ar putea profita de pe urma fondurilor agricole ale UE, situație care afectează deja mai multe state membre ale UE. Cu toate acestea, influența oligarhică este considerabil mai mică în industria agricolă (mai ales în comparație cu metalurgie și energie), deoarece cele 22 de companii de *leasing* care dețin mai mult de 50 000 de hectare controlau doar 12% din suprafața cultivată dinainte de invazia ilegală și pe scară largă a Ucrainei. Conform regulilor actuale ale PAC, companiile ucrainene care dețin zeci de mii de hectare care ar avea dreptul la milioane de euro în plăți PAC. Mai mult, deși legislația ucraineană interzice deținerea terenurilor agricole de către străini, se estimează că 10% din suprafața de teren din Ucraina este deținută de companii cu control de capital străin¹⁹⁶.

Capacitatea administrativă și adoptarea standardelor UE. Aderarea la UE necesită adoptarea legislației UE și dezvoltarea capacității de a aplica în mod corespunzător, de a gestiona și monitoriza toate programele relevante ale UE. În ceea ce privește siguranța alimentară, veterinară și politica fitosanitară, Raportul de progres al Comisiei pentru 2023 a considerat că Ucraina este “moderat pregătită”, deoarece acesta este cel mai cuprinzător domeniu din Acordul de Asociere UE-Ucraina. În ultimul său raport privind implementarea Acordului de asociere, guvernul ucrainean a estimat convergența cu legislația UE de 82% pentru măsurile sanitare și fitosanitare și de 70% pentru sectorul agricol.

Adoptarea legislației UE necesită, de asemenea, consolidarea capacității administrative de monitorizare și implementare a acestora, în special la nivel local și regional. Finanțarea PAC, în special, depinde de agențiile de plăți care gestionează și controlează plățile. Din 2014, Ucraina a făcut progrese mari în descentralizare, dar sunt necesare progrese suplimentare. Eforturile de consolidare a statului de drept și de combatere a corupției vor avea, de asemenea, impact asupra capacității Ucrainei de a atrage și de a gestiona finanțarea UE, precum și investițiile străine. Raportul Băncii Mondiale privind reconstrucția estimează că un cost total pe termen lung al construcției și sprijinirea necesarului agricol ucrainean ar ajunge la 5,02 miliarde USD.

Posibile beneficii privind agricultura

Aderarea la UE are un impact imediat și pozitiv asupra economiei noilor state membre. Cu o populație de cca 40 de milioane de locuitori, Ucraina ar putea deveni **o țară în creștere rapidă și o piață pentru producătorii agroalimentari din UE**. În plus, în ciuda dimensiunii industriei agroalimentare a Ucrainei, multe sectoare rămân subdezvoltate datorită concentrării pe exportul de produse agricole brute cu valoare adăugată scăzută. Accesul pe piața unică și convergența reglementărilor cu UE ar face acestea **sectoare mai sigure și mai atractive pentru capitalul și întreprinderile UE**. Acest lucru ar crește și **durabilitatea și valoarea adăugată a agriculturii Ucrainei**, făcând-o mai puțin dependentă de exporturi

¹⁹⁶ Antonio Albaladejo Román (2024), “Ukrainian agriculture. From Russian invasion to EU integration”, EPRS, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf).

monoculturi. În cele din urmă, oportunitățile economice ale integrării UE ar ajuta Kievul să acopere costul estimat la 56,1 miliarde USD pentru reconstrucția agriculturii Ucrainei¹⁹⁷.

3.11. Impactul aderării asupra bugetului și politicilor UE. Alte estimări

Costul aderării Ucrainei la PAC reprezintă o preocupare majoră pentru fermierii din UE și pentru statele membre, cărora le este teamă de o redistribuire semnificativă a subvențiilor agricole pentru sprijinirea sectorului agricol al Ucrainei.

a. Potrivit unui studiu intern al Consiliului din decembrie 2023, circulat de Secretariatul General al Consiliului, dacă s-ar menține actualele reguli de alocări bugetare și aceleași principii de distribuire în cadrul politicii agricole comune, **aderarea Ucrainei ar costa UE 96,5 miliarde EUR în plăți acordate pe baza politicii agricole comune** de-a lungul a șapte ani, rezultând o **reducere cu 20% a subvențiilor agricole pentru statele membre existente**.

Toate estimările pe această temă trebuie privite cu prudență analitică, existând mai mulți factori imprevizibili care pot modifica evaluările inițiale.

În primul rând, **nu se poate estima în acest moment cu precizie mărimea bugetului UE la momentul eventualei aderări a Ucrainei**. Având în vedere sugestia Președintelui Consiliului European pentru 2030 ca dată orientativă pentru aderarea Ucrainei, acest lucru s-ar întâmpla în următorul multianual cadru financiar (CFM), ale cărui dimensiune și structură nu au fost încă stabilite.

În al doilea rând, **numeroase voci din instituțiile europene și din statele membre se pronunță deja pentru limitarea subvențiilor agricole care vor fi acordate Ucrainei**. Comisarul pentru agricultură al Comisiei, Janusz Wojciechowski, a enunțat în mod repetat **posibilitatea unui nou cadru al Politicii Agricole Comune**¹⁹⁸. Potrivit acestuia, subvențiile pentru agricultură ale Uniunii Europene ar trebui limitate în mod obligatoriu pentru a se face față „aderării centralei agricole a Ucrainei” și pentru a se preveni plățile către cele mai mari exploatații agricole din Ucraina. Oficialul european a declarat că „o mare parte a agriculturii ucrainene este dominată de marile exploatații agricole” și că UE ar trebui „să evite să plătească subvenții pentru companii atât de mari”. Potrivit acestuia, un sistem de plafonare obligatorie la nivelul UE ar reprezenta „un răspuns bun” pentru a se evita concentrarea terenurilor și faptul că ferma medie ucraineană este chiar mai mare decât cea din UE¹⁹⁹.

Este puțin probabil că actualele principii din schema de distribuție a subvențiilor agricole se vor menține odată cu aderarea Ucrainei. O serie de oficiali ai statelor membre se pronunță deja în mod deschis în favoarea unei largi reforme a politicii agricole comune înainte de extinderea UE. Ministrul agriculturii din Germania a cerut recent o largă reformă a PAC, pe baza actualului *Dialog strategic continuu privind viitorul agriculturii UE*.

La momentul redactării studiului a fost în desfășurare în UE un **Dialog strategic privind viitorul agriculturii europene / Strategic Dialogue on the future of EU**

¹⁹⁷ Antonio Albaladejo Román (2024), “Ukrainian agriculture. From Russian invasion to EU integration”, EPRS, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf).

¹⁹⁸ Maria Simon Arboleas (2023), “Agri commissioner calls for ceiling on CAP payments to large farms”, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/agri-commissioner-calls-for-ceiling-on-cap-payments-to-large-farms/>.

¹⁹⁹ Maria Simon Arboleas (2023), “Agri commissioner calls for ceiling on CAP payments to large farms”, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/agri-commissioner-calls-for-ceiling-on-cap-payments-to-large-farms/>.

*agriculture*²⁰⁰. Anunțat de președinta von der Leyen în discursul său privind starea Uniunii în septembrie 2023 și lansat în ianuarie 2024, Dialogul strategic privind viitorul agriculturii UE a reunit 29 de *părți majore interesate* din sectoarele agroalimentare europene, societatea civilă, comunitățile rurale și mediul academic, pentru a se ajunge la o înțelegere și o viziune comune pentru viitorul sistemelor agricole și alimentare ale UE.

La 4 septembrie 2024, președintele von der Leyen a primit raportul final al Dialogului Strategic, predat de președintele grupului, profesorul Peter Strohschneider. Intitulat “O perspectivă comună pentru agricultură și alimentație în Europa”, raportul prezintă o evaluare a provocărilor și oportunităților în domeniu, urmată de un set de recomandări. Aceste sugestii vor ghida activitatea Comisiei Europene atunci când își contura *Viziunea pentru agricultură și alimentație*, care va fi livrată în primele 100 de zile ale celui de-al doilea mandat al președintelui von der Leyen²⁰¹.

Este foarte probabil ca Ucraina să se confrunte cu un set diferit de reguli PAC la momentul aderării acesteia. Totodată, este probabilă încheierea unui aranjament european în cazul Ucrainei similar celui din 2004, când toți noii membri ai UE de atunci au convenit asupra introducerii unei perioade treptate de zece ani pentru plățile directe.

b. Deși se confruntă cu aceleași limitări metodologice, alte studii au oferit estimări mai mici ale impactului Ucrainei asupra bugetului UE.

Unul dintre acestea este studiul elaborat de un colectiv de autori ai Centrului Internațional pentru Apărare și Securitate al Estoniei / ICDS (coord. Michael Emerson), “The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget – and the Importance of Control Valves”, elaborat în septembrie 2023²⁰².

Prezentăm mai jos, sumar, concluziile acestui studiu, subliniind totodată că datele analitice ale acestuia au generat, la momentul publicării documentului, ample controverse tematice și tehnice în instituțiile europene; unele dintre criticile aduse au fost legate de ipotezele de lucru ale studiului care au fost prezentate ca fiind caduce și iluzorii, iar datele analitice vehiculate de către autor(i) nu au fost / nu sunt confirmate de instituțiile europene. Datele și evaluările acestui studiu trebuie astfel luate cu maximă prudență analitică.

Luând Polonia și România ca elemente principale de comparație (datorită populației și nivelului de dezvoltare), Centrul Internațional pentru Apărare și Securitate al Estoniei (ICDS) a calculat că plățile PAC ale Ucrainei s-ar fi ridicat la 10,4 miliarde de euro pe an dacă Ucraina ar fi fost stat membru în 2022, foarte aproape de veniturile agricole de 9,3 miliarde de euro ale Franței²⁰³. Estimarea ICDS nu include un scenariu de plafonare pentru cele mai mari ferme din Ucraina.

Potrivit acestui Raport, dacă, în mod ipotetic, Ucraina era deja un stat membru cu drepturi depline al UE, acesta ar fi putut beneficia în 2022 de aproximativ 18-19 miliarde de

²⁰⁰ Comisia Europeană (n.d.), “Strategic Dialogue on the future of EU agriculture”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en.

²⁰¹ Comisia Europeană (n.d.), “Strategic Dialogue on the future of EU agriculture”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en.

²⁰² Emerson, M., (2023), “The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget – and the Importance of Control Valves”, *International Centre for Defence and Security*, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf.

²⁰³ Emerson, M., (2023), “The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget – and the Importance of Control Valves”, *International Centre for Defence and Security*, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf.

euro de încasări de la bugetul UE, fără contribuții. Acest lucru ar însemna o creștere a contribuțiilor bazate pe venitul național brut al tuturor statelor membre de aproximativ 10%²⁰⁴.

Potrivit autorului studiului respectiv²⁰⁵:

- prin politica de coeziune, Ucraina ar putea intra și ea sub plafonul de 2,3% VNB, cu un VNB dramatic mai mic per cap de locuitor de numai 26,1% din media UE. Cu un VNB actual al Ucrainei de 143 de miliarde de euro, alocarea s-ar ridica la 3,3 miliarde de euro. În mod evident, plafonul de 2,3% ar fi neplauzibil pentru Ucraina și ar trebui astfel renegociat, având în vedere amploarea angajamentelor pe care Comisia deja le-a propus prin Facilitatea pentru Ucraina, cunoscută ca sume anuale de 12,5 miliarde de euro care reprezintă 8,7% din VNB-ul actual;

- la agricultură, plățile directe medii către ferme din cele 27 de state membre se ridică la 255 de euro pe hectar, cu Polonia la cca 230 de euro și România la cca 200,22 de euro. Pentru Ucraina, este vitală neplafonarea plăților directe către fermele mari. Plafonarea a suferit revizuirii importante în ultimul deceniu. În prezent, doar opt state membre au regimuri de plafonare, cu un plafon standard absolut la nivelul de 100 000 de euro per fermă. Semnificativ pentru Ucraina este că Polonia nu are acum mecanism de plafonare, în timp ce, cu un deceniu mai devreme, a plafonat la nivel de 150 000 de euro pe fermă. Pe măsură ce Ucraina va adera la UE, se va crea o presiune puternică pentru reformă și pentru restabilirea unui mecanism de plafonare eficient. Dimensiunea medie a celor 166 mega-ferme ale Ucrainei este de 21 945 hectare. Cu plăți directe la minimul actual de 215 EUR per hectar, mega-fermele ar primi în medie 4,7 milioane de euro pe an. Implicațiile unor astfel de plăți ar fi cu siguranță inacceptabile atât în UE, cât și în Ucraina, având în vedere agravarea inegalităților de venituri din Ucraina. Un alt factor cheie îl reprezintă orizontul de timp peste care plățile directe ar fi introduse (cu precedentele privind introducerea tranzitorie de zece ani)²⁰⁶.

Concluziile studiului:

Dacă Ucraina ar fi fost stat membru în 2022, ar fi primit alocări (încasări nete) în valoare de cca 18,9 miliarde de euro pe an sau aproximativ 10,5% din bugetul UE destinat creditelor pe anul 2022. Prin comparație, UE propune 50 de miliarde de euro prin Facilitatea pentru Ucraina pentru patru ani (2024-2027), cu un indice mediu anual de 12,5 miliarde de euro anual, sume similare estimărilor de mai sus (în cazul în care Ucraina ar fi fost deja membru cu drepturi depline). Pe măsură ce UE alocă semnificative resurse bugetare către Ucraina, acestea pot fi compensate cu reducerea alocărilor bugetare.

Decisivi în abordările privind impactul aderării sunt următorii **factori**: factorul timp (momentul aderării); sfârșitul războiului de agresiune (care costă Ucraina cca 38,4 miliarde de euro pe an, conform estimărilor Raportului Băncii Mondiale privind reconstrucția); posibilitatea utilizării veniturilor rezultate din activele Băncii Centrale rusești (aceasta va putea schimba ponderea contribuțiilor europene directe la reconstrucție); modificările ce pot fi aduse sistemului financiar cadru actual al UE, inovațiile bugetare actuale care vor configura

²⁰⁴ Emerson, M., (2023), "The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves", *International Centre for Defence and Security*, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf.

²⁰⁵ Emerson, M., (2023), "The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves", *International Centre for Defence and Security*, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf.

²⁰⁶ Emerson, M., (2023), "The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves", *International Centre for Defence and Security*, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf.

viitorul sistem bugetar multianual al UE (tendințe posibile: transformarea unor instrumente actuale ale UE în sisteme de împrumut).

c. Alte studii relevante privind impactul bugetar al aderării Ucrainei:

Centrul Jacques Delors prezintă o estimare mult mai mică, de **7,6 miliarde de euro per an în plățile PAC** către Ucraina, în condițiile actuale și fără plăți treptate²⁰⁷.

Institutul Economic German (IW), luând în considerare modelul ICDS, adoptă o poziție intermediară, preconizând **alocări între 70 și 90 de miliarde EUR pe parcursul unui CFM de șapte ani, un nivel similar cu estimarea de 85 de miliarde de euro a Raportului Bruegel.**

Marile diferențe prezentate (de la 96,5 miliarde de euro la 53,2 miliarde de euro pe o perioadă de șapte ani) ilustrează faptul că estimarea costului aderării Ucrainei este extrem de dificilă și implică inevitabil efectuarea anumitor presupuneri, precum și speculații cu privire la deciziile viitoare ale liderilor UE.

Impactul final al aderării Ucrainei asupra agriculturii UE va depinde prioritar de evoluția războiului de agresiune și de reconstrucție, de politica agricolă a UE aplicabilă atunci când Ucraina devine membră, precum și de condițiile convenite în tratatul de aderare.

3.12. Concluzii și recomandări

a. Impactul aderării Ucrainei asupra politicilor și bugetului Uniunii

Aderarea Ucrainei la UE va avea un **impact semnificativ asupra economiei, comerțului, mai multor politici sectoriale ale Uniunii, precum și asupra funcționării efective a acestora.**

În domeniul politicii agricole comune și al fondurilor de coeziune, aderarea va produce **diminuări corelate ale alocărilor actuale pentru statele membre** în condițiile menținerii acelorași principii de distribuție a fondurilor ca cele din prezent.

Este foarte probabil că, până la momentul aderării, vor avea loc **reforme și/sau modificări privind schemele actuale de alocări bugetare, în special în domeniul politicii agricole comune**, unde, foarte probabil, se vor introduce limitări, plafonări, perioade de tranziție către plăți directe etc.

Este de așteptat ca aceste modificări să aibă loc **înainte de aderarea Ucrainei**, prin modificări consensuale între statele membre. Totodată, este foarte probabil că ultime modificări vor avea loc **odată cu semnarea Tratatului de aderare.**

Pentru România, aderarea Ucrainei la UE va genera beneficii multiple, mai ales în domeniul apărării și securității. Ucraina va participa la elaborarea și menținerea viitoarelor arhitecturi de securitate regională. Frontiera estică a UE/NATO se va extinde și mai mult spre est, iar România nu va mai avea frontiere externe ale Uniunii și/sau NATO, pe o lungime considerabilă. În regiunea extinsă a Mării Negre, Ucraina va juca un rol-cheie în asigurarea securității regionale și a regimului de navigație.

Produsele românești vor avea o **piață de desfacere adițională**. Se vor putea extinde colaborările actuale în domenii-cheie precum **colaborarea energetică**. Se vor multiplica, pe

²⁰⁷ Lindner, J., Nguyen, T., Hansum, R., (2023), "What does it cost? Financial implications of the next enlargement", *Jacques Delors Centre*, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/financial-implications-of-the-next-enlargement>.

termen mediu și lung, **conexiunile energetice și de transport** între cele două țări, infrastructura de frontieră etc. **Se va îmbunătăți cadrul juridic privind situația drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale. Parteneriatul Strategic bilateral va crea solidarități și alianțe benefice ambelor părți în cadrul Uniunii. Regiunea Mării Negre, precum și temele regionale, vor putea fi promovate în comun și cu mai multe șanse pe agenda instituțiilor europene.**

Strict în planul PAC și al fondurilor de coeziune, impactul va fi negativ pentru România din perspectiva reducerii foarte probabile a alocărilor bugetare naționale. România are numeroase instrumente de acțiune preventiv, în acest sens, pentru modificarea actualei grile de distribuție a alocărilor bugetare în anii următori, folosindu-se de cadrul juridic actual al Uniunii și de agenda tematică sectorială care însoțește discuțiile despre PAC, în multiple formate – Dialogul Strategic privind agricultura, Viziunea UE privind agricultura a noului mandat al Comisiei Europene etc.

Datorită dimensiunii, complexității și gravității problemelor din Ucraina, se poate lua în considerare și un **posibil impact negativ asupra coerenței interne în Uniunea Europeană și NATO, precum și asupra cooperării între acestea.**

În prezent și în perspectivă nu se poate vorbi despre autorități legale și recunoscute în Ucraina, care să permită operațiuni de amploare și complexitatea celor care vizează reconstrucția post-conflict a țării. Până în prezent nu se poate încă vorbi despre instituții care să poată asigura securitatea internă a investițiilor strategice autohtone, cât și a celor care vor veni din străinătate pentru a se implica în activități de reconstrucție și investiții. Deja înainte de actualul război de agresiune, Ucraina ocupa un loc fruntaș în Europa în fenomenul corupției și crimei organizate. Orice activitate de reconstrucție și de utilizare de fonduri internaționale relevante trebuie să țină cont de aceste aspecte. În acest sens, **este vitală adoptarea de măsuri coerente, rapide și eficiente, care să conducă la o scădere substanțială a nivelului de corupție – în absența acestora, reconstrucția post-conflict a Ucrainei este compromisă.**

Nu putem exclude, pentru anii următori, nici **aparitia unor fenomene interne care ar putea agrava și destabiliza periodic situația din Ucraina;** în acest sens, se menține ridicat riscul de conflicte interne în Ucraina, atât între grupurile de interese, cât și la nivelul populației, care (va) dispune de un fond impresionant de arme mici distribuite încă de la începutul conflictului; există posibilitatea creșterii activității și influenței, în procesele de reconstrucție, a unor actori nonstatali toxici, precum oligarhii și organizații criminale. Nu putem exclude cu totul nici o întărire a influenței ruse, în special în zonele de est și de sud ale Ucrainei, precum și o revenire strategică a Chinei în Ucraina, pentru continuarea proiectelor inițiate în această țară.

b. Impactul aderării Ucrainei asupra politicilor economice ale Uniunii. În momentul de față nu se poate estima impactul unei viitoare apropiieri a Ucrainei de UE asupra politicilor economice ale UE. În studiul nostru am putut evidenția (pe baza datelor actuale) estimările privind nevoia de finanțare a reconstrucției imediate și post-conflict a Ucrainei (aceste estimări sunt actualizate periodic, cu suficient de multă acuratețe). Pentru **un viitor studiu, complementar acestuia,** s-ar putea realiza un calculul propriu al implicațiilor asupra balanței comerciale, asupra accesului la piața unică și la mobilitatea forței de muncă în UE, pornind de la două ipoteze actuale, și anume: (i) care vor fi reformele adoptate efectiv de Ucraina pentru a se alinia la standardele UE, în special prin Acordul de Asociere UE-Ucraina; (ii) în ce măsură va continua UE finanțarea funcționării statului ucrainean (în prezent UE este principalul – uneori chiar unicul – finanțator al autorităților statale ucrainene). S-ar putea oferi, astfel, o **imagine completă atât a necesarului de finanțare pentru Ucraina, cât și a**

costurilor complete ale aderării Ucrainei la Uniune pe care UE și statele membre ar trebui le suporte pe termen lung.

c. Priorități sectoriale pentru România în procesul de reconstrucție a Ucrainei

În privința reconstrucției Ucrainei, este vital ca România să își poată asuma ca obiectiv focal **crearea unui hub logistic regional (unor hub-uri regionale) pentru Ucraina**, cu sprijinul partenerilor strategici, prioritar al Statelor Unite. Acesta va putea funcționa în cel puțin **trei sectoare strategice și de interes comun: infrastructura, energia și securitatea**.

România însăși, la nivel național, ar putea juca roluri similare unui **hub logistic regional pentru coordonarea partenerilor externi care contribuie la reconstrucție**.

Implicarea activă a României în procesul de reconstrucție va avea și consecințe benefice atât României, cât și Ucrainei, precum crearea de noi locuri de muncă, investițiile și conectarea regiunilor.

În domeniile de mai sus, **România are companii competitive care au experiența și competența necesare pentru a propune proiecte de calitate și de amplitudine în procesul de reconstrucție**. Unele proiecte sectoriale pot sprijini, de altfel, și mediile de business din România. În domeniul securității, poate fi avută în vedere promovarea ofertelor industriei militare de apărare, atât a celei de stat, cât și a companiilor private.

Este de așteptat ca un hub regional să se poată deschide în zona de nord și deopotrivă să se aibă în vedere, prioritar, și zona de sud. **Este oportună deschiderea unui hub regional la Iași sau Suceava și, respectiv, a unui hub la Constanța**, care să răspundă de zona sudului Ucrainei, grav afectată de războiul de agresiune.

Deschiderea unor centre/hub-uri logistice va permite firmelor și companiilor străine respective să poată activa în țara noastră și să poată aduce echipamente din străinătate. România poate participa cu firmele și companii autohtone performante, cu resursă umană calificată etc. Aceste hub-uri vor aduce treptat inclusiv locuri de muncă și investiții locale.

Participarea la reconstrucție ar trebui să implice și **proiecte privind modernizarea Republicii Moldova**. Reconstrucția Ucrainei este un amplu proiect strategic al întregii regiuni, care trebuie să fie însoțit de dezvoltări sustenabile și durabile ale întregii regiuni, în particular ale Ucrainei și Republicii Moldova.

România își poate asuma roluri de **lider în reconstrucția unei regiuni din sudul Ucrainei, precum regiunea Odesa**, având în vedere interesele comune la Marea Neagră, gradul ridicat al distrugerilor provocate în regiune, existența unei comunități românești semnificative în regiune, atractivitatea pe care deja o exercită orașe precum Constanța în relocarea unor companii puternice din Odesa, în special în domeniul maritim/naval, oportunitățile de implicare în zona sudică a Ucrainei în colaborare strategică cu parteneri instituționali din Republica Moldova etc.

Sprijinul constant și vital al României în funcționarea culoarelor de solidaritate ale UE, în special prin coridoarele fluviale și maritime, reprezintă un fundament pentru **noi proiecte de amplitudine în zona sudică a Ucrainei**, care ar putea fi revitalizată prin ample proiecte de reconstrucție a porturilor ucrainene dunărene și maritime, precum Reni, Izmail și Odesa. Porturile românești și ucrainene (cărora li se poate adăuga portul Giurgiulești din Republica Moldova) pot elabora proiecte de interes comun privind dezvoltarea infrastructurii portuare și de transport (maritim și fluvial), crearea unor rute maritime și fluvialo-maritime alternative etc.

În zona de sud, proximitatea României față de regiuni ucrainene deosebit de afectate de războiul de agresiune, precum Zaporijie, Herson, Nikolaiv și Odesa, poate fi transformată în avantaj. **Reconstrucția zonei de sud** ar implica și consolidarea capabilităților militare și securitare, proces care va aduce garanții suplimentare cu privire la creșterea protejării zonei de sud a Ucrainei din perspectiva scenariului de reluare, de către Federația Rusă, a tentativelor de străpungere militară a acestei zone și de ocupare a întregului litoral sudic al Ucrainei.

Proiecte românești pentru reconstrucția sudului Ucrainei răspund astfel unor nevoi multiple comune, de securitate, business, comerciale, de dezvoltare a infrastructurii portuare la fluviu și mare etc. România ar avea oportunitatea de a se implica în reconstrucția unor obiective culturale și istorice cu o valoare semnificativă în patrimoniul cultural al regiunii, precum Cetatea Albă și oportunitatea de a crea, alături de Ucraina, premise solide pentru dezvoltarea unei regiuni în care locuiește o numeroasă comunitate românească autohtonă.

Un obiectiv prioritar trebuie să îl reprezinte **proiectele de dezvoltare a infrastructurii energetice**, mai ales din perspectiva posibilității României ca, prin exploatarea zăcămintelor din perimetrul *Neptun Deep*, să devină un actor relevant pe piețele energetice regionale și chiar la nivel european.

Pentru România, reconstrucția Ucrainei conferă o oportunitate de elaborare, sprijinire și implementare a unor proiecte de dezvoltare sustenabilă pentru regiuni din Ucraina sărace din imediata vecinătate a României și pentru **dezvoltarea și modernizarea Republicii Moldova**. Derularea unor proiecte de reconstrucție în imediata vecinătate a României, pe toată lungimea frontierei româno-ucrainene, va crea premise pentru creșterea interesului investitorilor pentru proiecte care pot dezvolta indirect județele de la frontieră.

Este de dorit ca România să își asume un **rol de lider în cel puțin una dintre prioritățile procesului de reconstrucție (domeniul energetic**, unde guvernul ucrainean dorește să asigure și să dezvolte capacitățile de producere a energiei nucleare, a energiei din surse regenerabile și să repare și consolideze rețelele de transport în acest domeniu; **domeniul militar** – dotarea cu echipamente militare, construcția de către industria ucraineană, în parteneriate externe, a unor capacități de producție în industria de apărare; dezvoltarea piețelor tradiționale; dezvoltarea resurselor naturale; infrastructura și dezvoltarea utilajelor de construcție; la reziliența autorităților și instituțiilor publice). O continuitate sistemică, solid fundamentată din punctul de vedere al intereselor și oportunităților, ar reprezenta-o **asumarea unui rol de lider în domeniul energetic**, mai ales că România își asumă roluri similare și în ceea ce privește implementarea formulei de pace a Ucrainei, în acest domeniu (pe această prioritate).

Este imperios necesar ca România să depună toate eforturile pentru a participa în mod activ la Platforma de coordonare a donatorilor multiagenție / *Multi-Agency Donor Coordination Platform* și la toate structurile conexe acesteia. În momentul de față, România nu este nici membru al Platformei și nu are nici statut de observator, precum Polonia și țările baltice. **Nici unul din obiectivele majore privind participarea României la reconstrucția Ucrainei nu poate fi asumat și realizat în afara unor structuri de coordonare și decizie precum Platforma menționată și fără o participare activă la activitățile acestei platforme.**

Capitolul 4. România și Ucraina, de la ambiguitate la parteneriat strategic

Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei aduce o **oportunitate rarisimă, chiar istorică, de consolidare a relațiilor bilaterale dintre România și Ucraina.**

În premieră au fost enunțate de către ambele părți, fără echivoc, obiectivele de a construi o relație bilaterală strategică. Această relație bilaterală de parteneriat strategic se construiește în fiecare zi. Interesele comune de securitate, într-o regiune cu incandescență geopolitică ridicată, precum și aspirațiile comune de apartenență la modelul occidental al ordinii mondiale guvernate de reguli, reprezintă fundamentul pe care se construiește această relație de ordin strategic.

Transformarea (rapidă și pe termen lung, a) relației bilaterale româno-ucrainene dintr-una “sensibilă” (marcată de stereotipii reciproce și de neîncredere, captivă temelor sensibile și abordărilor excesive și permeabilă totodată – mai ales la Kiev – la narațiunile toxice interesate și manipulative ale Federației Ruse) într-una de parteneriat strategic poate reprezenta (dincolo de beneficiile directe pentru părți) unul din ingredientele principale ale noii arhitecturi regionale de securitate. În mentalul colectiv din Ucraina se construiește deja imaginea/percepția României ca *cel mai bun vecin al Ucrainei*²⁰⁸.

Sprijinul multidimensional acordat de România Ucrainei în perioada actuală, de la declanșarea invaziei pe scară largă împotriva Ucrainei și până în prezent, a creat premise solide ale unei construcții inter-statale bazate pe încredere reciprocă și pe termen lung. Explicitarea permanentă a acestui sprijin (respectiv, a dimensiunilor publice ale acestuia), în locul discreției care l-a însoțit permanent, în toată această perioadă, ar fi putut aduce beneficii mult mai numeroase în planul percepției publice.

În construirea relației de parteneriat strategic, este nevoie de **o comunicare publică permanentă deschisă, transparentă**, creativă, care să dubleze eforturile instituționale reciproce ale factorilor de decizie. O astfel de campanie reduce riscul menținerii stereotipurilor reciproce, previne apariția altora, previne apariția unor clivaje care pot desubstanțializa relația bilaterală, inhibă vocile publice care pot altera construcția strategică, oferă încredere opiniei publice din ambele țări și stimulează/încurajează interesul resursei umane calificate (d.e. comunitățile de experți, elitele intelectuale) pentru participarea activă la construirea și consolidarea relației strategice.

Apreciem că **o relație bilaterală de tip strategic între România și Ucraina ar putea avea ca priorități sectoriale (în mare măsură acestea funcționează totodată ca instrumente de lucru), principii și direcții de acțiune** precum:

- continuarea sprijinirii multidimensionale, de către România, a Ucrainei în războiul de agresiune al Moscovei împotriva acesteia;
- continuarea sprijinirii, de către România, a parcursului european și euroatlantic al Ucrainei;
- participarea activă a României la procesul de reconstrucție a Ucrainei;
- consolidarea dialogului și cooperării în plan regional, în regiunea extinsă a Mării Negre;
- transformarea actualului format de cooperare regională România – Ucraina – Republica Moldova într-o trilaterală strategică;

²⁰⁸ În contrast absolut cu sondajele și cercetările sociologice din anii relației turbulente, 2007-2010, bunăoară, când România era percepută în Ucraina, dimpotrivă, în mod eminamente negativ. Saltul calitativ al relației bilaterale este spectaculos și onorant pentru ambele părți.

- continuarea și consolidarea *lobby*-ului și sprijinului diplomatic al României în cadrul structurilor internaționale pentru parcursul european și euroatlantic al Ucrainei;
- sprijinul și susținerea reciprocă în cadrul organismelor internaționale;
- efectuarea de consultări (sistemice/periodice și ocazionale/*ad-hoc*) în domeniul politicii externe;
- elaborarea unui calendar anual al consultărilor;
- dezvoltarea cadrului juridic al cooperării bilaterale în toate domeniile de interes reciproc;
- abținerea de la adoptarea unor măsuri ostile sau care ar putea afecta interesele partenerului strategic;
- utilizarea exemplelor de bune practice europene, a sistemului european de reguli, principii și valori în domeniile și temele sensibile ale relației bilaterale;
- dezvoltarea reprezentării diplomatice reciproce;
- dezvoltarea proiectelor de conectivitate, în toate domeniile (prioritar transport și energie);
- desfășurarea sistemică/periodică (pe baza unui calendar convenit în prealabil) a unor ședințe comune de guvern, reuniuni parlamentare comune, activități publice și reuniuni de lucru comune la nivel ministerial și/sau la nivelul administrației publice centrale și locale;
- încurajarea contactelor directe între administrațiile locale din cele două țări;
- crearea unui format permanent de consultare a organizațiilor și asociațiilor reprezentative ale minorităților (minoritatea română în Ucraina, respectiv minoritatea ucraineană în România) pe teme ce privesc consolidarea și actualizarea Parteneriatului strategic, în particular (prioritar) pe teme privind asigurarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale;
- consolidarea rolului minorităților în calibrarea parteneriatului strategic; transferul permanent și reciproc de expertiză și bune practici sectoriale.

În urma activităților permanente de colectare, din mediile analitice din România și Ucraina, precum și din mediile minorității naționale românești din Ucraina și minorității ucrainene din România, a rezultat următoarele **domenii și priorități sectoriale în care România poate realiza un transfer de expertiză către Ucraina:**

a. Domeniile și prioritățile în care România are bune practici sau potențial în creștere la nivel UE sau regional

a.1. Reforma sectorului de intervenție rapidă la dezastre. Există deja un proiect cadru de extindere a SMURD în R. Moldova, proiect finanțat inclusiv de Uniunea Europeană - *Proiectul de asistență medicală transfrontalier SMURD II*. În baza noului proiect au fost create baze de operare SMURD și platforme locale pentru elicoptere la marile spitale. Proiectul s-a implementat în perioada 2019-2022 și a costat 10 milioane de euro, fiind finanțat de Comisia Europeană. Pe baza acestui model, poate fi avut în vedere, ca prioritate, un proiect de asistență medicală transfrontalier cu Ucraina, în cadrul căruia România să asigure transfer de expertiză părții ucrainene în ceea ce privește elaborarea modelului integrat de asistență tip SMURD. Transferul de expertiză poate fi realizat pe baza unui proiect tip *Proiectul de asistență medicală transfrontalier SMURD III*.

a.2. Domeniul cooperării energetice, prin dezvoltarea de proiecte comune pentru reconstruirea și/sau modernizarea infrastructurii energetice, cum ar fi conductele de gaze și rețelele de electricitate, grav afectate de războiul de agresiune, care să redea alimentarea cu energie a frontului și a populației, dar și să sporească securitatea energetică în Ucraina.

a.3. Colaborarea pe proiecte de energie regenerabilă, inclusiv instalațiile eoliene și solare, care ar putea diversifica sursele de energie și ar putea reduce dependența de combustibilii fosili.

a.4. Domeniul combaterii amenințărilor cibernetice. Diplomatie cibernetică și securitate cibernetică

România abordează domeniul securității cibernetice ca o dimensiune importantă a securității naționale. În ultima perioadă a fost îmbunătățită în mod considerabil legislația în domeniu (Strategia de Securitate Cibernetică a României 2022-2027, Strategia Națională de Apărare a Țării 2020-2024, Legea nr. 362/28.12.2018 cu completările ulterioare, care asigură implementarea în România a Directivei privind securitatea rețelor și a sistemelor informatice în Uniune a Europeană/NIS, OUG nr. 104/2021 privind înființarea Directoratului Național de Securitate Cibernetică etc.) și au fost create instrumente și structuri funcționale și eficiente în domeniu. Se au în vedere adoptarea unei legi care să reglementeze securitatea și apărarea cibernetică a României/LSACR, precum și adoptarea și implementarea unor măsuri de securitate la nivel național menite să sporească nivelul de protecție a infrastructurilor cibernetice, în concordanță cu normele aplicabile în cadrul NATO și UE. Măsuri similare au fost adoptate și în domeniul diplomatiei cibernetice. În România funcționează, totodată, Centrul de răspuns la incidente de securitate cibernetică, înființat în anul 2007 în cadrul Ministerului Apărării Naționale, iar începând cu anul 2020 acesta este asigurat de către Comandamentul Apărării Cibernetice.

În mai 2023 a fost inaugurat *Centrul Cyber* al UE de la București, prima entitate europeană cu sediul în România. **Centrul European pentru Competențe în domeniul Securității Cibernetice (European Cybersecurity Competence Centre (ECCC))** este prima entitate (agenție) europeană cu sediul pe teritoriul țării noastre²⁰⁹. Funcționarea acestuia credibilizează și legitimează la nivelul UE progresele realizate de România în domeniu. Pe baza funcționării acestui Centru și prin intermediul său, România poate (odată cu finalizarea operaționalizării acestuia) să realizeze un transfer de expertiză în domeniu și să faciliteze și transferul de expertiză europeană în domeniu către Ucraina (Strategia de securitate cibernetică a UE, securitatea cibernetică la nivelul Politicii Externe și de Securitate Comună a UE, promovarea utilizării EU Cyber Diplomacy Toolbox, operaționalizarea măsurilor de creștere a încrederii între state “Confidence Building Measures” - CBMs la nivel OSCE, dezvoltarea în continuare a politicii de apărare cibernetică a NATO, consolidarea rezilienței Alianței în întregime și a aliaților, a capacităților cibernetice de descurajare și apărare etc.). Deși războiul de agresiune împotriva Ucrainei a dezvoltat foarte mult și capacitățile Ucrainei în domeniu, România dispune încă de resurse de expertiză sectorială care pot fi deosebit de utile părții ucrainene și deosebit de apreciate de aceasta²¹⁰.

²⁰⁹ “Ca urmare a votului statelor membre UE din decembrie 2022, România găzduiește un Centru european de competențe industriale, tehnologice și de cercetare în domeniul securității cibernetice, Centrul CYBER al UE devenind astfel prima entitate europeană de pe teritoriul țării noastre. În cursa pentru găzduirea Centrului, țara noastră a concurat cu Belgia, Germania, Lituania, Luxemburg, Polonia și Spania. Găzduirea și operaționalizarea în România a Centrului CYBER vor contribui la creșterea prestigiului României în Uniunea Europeană, precum și a vizibilității în cadrul instituțiilor europene, al comunității din domeniul digital și al securității cibernetice, fapt ce ar genera oportunități suplimentare de dezvoltare a domeniului și de dinamizare a economiei naționale”, https://mfinate.gov.ro/despre-minister/-/asset_publisher/uwgr/content/rom-c3-a2nia-intr-c4-83-c3-aen-etapa-de-opera-c8-9bionalizare-a-centrului-cyber-al-uniunii-europene-g-c4-83zduit-la-bucure-c8-99ti.

²¹⁰ Potențiale colaborări strategice pot avea loc și în domenii precum **reforma judiciară** (Restructurarea/reforma justiției este unul din domeniile-cheie în care rezultatele se lasă așteptate în Ucraina. Un transfer de expertiză în acest domeniu ar fi necesar și chiar urgent părții ucrainene. Actualele reforme sunt limitate ca efect și nu au condus la rezultate tangibile) și **combaterrea corupției** (România are o expertiză solidă în domeniul combaterii corupției, mai ales a marii corupții. Țara noastră a fost omologată la nivelul UE ca exemplu de bune practici în domeniu. La alegerea primului procuror general al UE au fost luate în considerare,

b. Domenii de interes comun urgent

b.1. Prevenirea și combaterea situațiilor de urgență. Transferul de expertiză poate fi facilitat de actualizarea, recentă, a cadrului bilateral de cooperare în domeniu (în octombrie 2024, miniștrii de interne ai celor două țări au semnat Acordul bilateral cu privire la cooperarea în domeniul prevenirii, limitării și înlăturării efectelor situațiilor de urgență). România are o experiență recentă și sistemică în domeniu, ca urmare a multiplelor situații de urgență care au afectat țara noastră în ultimul deceniu. În acest context, au fost adoptate măsuri paradigmatic de prevenire a dezastrelor și de limitare și înlăturare a efectelor acestora. În acest domeniu există și multiple acorduri locale și regionale între administrațiile locale din România și Ucraina, pe baza acestora, transferul de expertiză poate avea loc în regim permanent și în teritoriu, prioritar în zonele de frontieră. În România s-au realizat hărți de intervenție la dezastru și hărți de risc, au fost adoptate Strategii sectoriale de reducere a riscurilor, s-a îmbunătățit considerabil managementul riscurilor etc.

b.2. Prevenirea și combaterea criminalității organizate. România poate să întărească rolul SELEC (*South-East European Law Enforcement Center*) aflat la București, prin programe dedicate combaterii criminalității organizate din Ucraina și influențelor transfrontaliere.

c. Domeniile/dosarele *sensibile*, de interes reciproc

c.1. Protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale

Domeniul protecției drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale reprezintă o temă sensibilă în dosarul relației bilaterale și pe agenda acesteia. O cutumă comună legitimă vizează abordarea cu precauție a temelor sensibile din dosarul bilateral, în special a acesteia. Totodată, tratarea precaută nu înlocuiește și nu limitează nevoia reciprocă a părților de a identifica, prin dialog și bună credință, soluțiile de *închidere* (rezolvare) a temei. Astfel încât recalibrarea dialogului bilateral în acest domeniu reprezintă o provocare căreia părțile îi pot răspunde, cu tact, precauție și bună credință, nu prin evitarea identificării de soluții, ci, dimpotrivă, prin activarea mecanismelor diplomatice cele mai convingătoare care pot duce la soluții convenite și funcționale pe termen lung.

c.2. Asigurarea unui cadru legal sistemic pentru libertatea de conștiință și asociere religioasă, în contextul defavorabil al măsurilor legislative recent adoptate de autoritățile ucrainene, prin care se limitează dramatic libertatea de conștiință și dreptul de asociere religioasă al membrilor comunității românești din Ucraina, precum și posibilitățile de utilizare a limbii române ca limbă de cult în comunitățile românești ortodoxe din Ucraina.

c.3. Promovarea schimburilor culturale și a evenimentelor comune în limba română, pentru comunitatea română din Ucraina (comunitate europeană autohtonă în Ucraina) și, mai nou, pentru comunitatea ucraineană din România, ai cărei membri depun eforturi substanțiale pentru a-și însuși și a utiliza limba română. **Promovarea schimburilor culturale și a evenimentelor comune în limba ucraineană,** pentru menținerea nivelului ridicat de cunoaștere și utilizare a limbii materne de către comunitatea de refugiați ucraineni din România.

prioritar, succesele României în domeniu. Transferul de expertiză în domeniu se poate articula prin pregătirea corpului de procurori și judecători, prin cooptarea DIICOT la transferul de expertiză, prin programe concrete și sistemice. România are experiență în transmiterea/transferului de expertiză în domeniu, pe baza modelelor similare de transfer de expertiză realizate de România în țări din Balcanii de Vest, precum Serbia și Bosnia-Herțegovina. În transferul de expertiză pot fi implicați și terți (UE, SUA – pe baza modelului similar privind pregătirea, cu specialiști DIICOT, a procurorilor și judecătorilor din Balcanii de Vest, în cadrul unui program realizat în comun cu SUA).

d. Domenii în care există un angajament explicit și plenar de sprijin în plan bilateral

d.1. Conectivitatea. Dezvoltarea infrastructurii energetice și de transport, în special a celei portuare (dunărene și maritime)

Conectivitatea reprezintă o prioritate atât a relației bilaterale, cât și a participării României la procesele de reconstrucție a Ucrainei. România are o experiență considerabilă de dată recentă, confirmată în special în domeniile dezvoltării infrastructurii de transport rutier și dezvoltării capacităților și capabilităților energetice (proiectul *Neptun Deep*, rețelele de transport de energie electrică realizate în comun cu Republica Moldova, MasterPlanul de transport al României etc). Experiența României în domeniul dezvoltării rețelei rutiere este foarte apreciată în Ucraina, unde dezvoltările domeniului sunt modeste, limitate și circumstanțiale. Experiența României în domeniu, chiar și în condițiile problemelor care limitează această experiență (probleme bine cunoscute în România), poate fi de folos părții ucrainene. Proiectele de dezvoltare a infrastructurii portuare în Portul Constanța pot fi, de asemenea, utile părții ucrainene, mai ales din perspectiva percepției favorabile de care se bucură Portul Constanța în mediile administrative ucrainene și a rolului crucial jucat de România în funcționarea culoarelor de solidaritate pe perioada actualului război de agresiune. Domeniul va rămâne prioritar și în ceea ce privește reconstrucția Ucrainei, pe întreaga perioadă a acesteia. Există un interes comun prioritar față de acest domeniu. Degradările considerabile ale infrastructurii energetice și de transport vor prioritiza acest domeniu în Ucraina pentru cel puțin un deceniu, menținând nu doar activ, ci și foarte ridicat interesul părții ucrainene de a primi expertiză externă în domeniu, fie în ceea ce privește infrastructura de transport (rutier, fluvial, maritime), fie în ceea ce privește infrastructura energetică. Transferul de expertiză ar răspunde totodată nevoii comune de implementare a Acordului bilateral în domeniul securității între România și Ucraina (Paragraful 5, *Fostering Black Sea region security*).

d.2. Reforma forțelor armate, instruirea trupelor și dezvoltarea capabilităților militare; asistență militară și sectorială în domeniu

România și-a propus, prin Acordul bilateral în domeniul securității, să contribuie la construirea capabilităților militare ale Ucrainei în domeniul maritim, în special prin cooperarea cu partenerii și aliații din NATO, să participe la dezvoltarea flotei maritime a Ucrainei, să participe la efortul comun de consolidare a securității regionale în regiunea extinsă a Mării Negre (paragraful 5), să participe la crearea unor forțe armate ucrainene sustenabile capabile să apere Ucraina acum și în viitor, să sprijine Ucraina în menținerea unui nivel ridicat al asistenței militare și în tranzitul și mobilitatea militară, să exploreze posibilitățile de a asigura a asistenței pentru sistemul medical ucrainean de tratare și reabilitare a militarilor, să participe la consolidarea capabilităților de reziliență militară, la consolidarea interoperabilității și reconstruirii sectorului de apărare, să contribuie la consolidarea capacităților Forțelor Armate ucrainene prioritar prin instruirea militarilor ucraineni și asistență permanentă în domeniu, la facilitarea modernizării forțelor de securitate și apărare pentru deplina interoperabilitate a acestora cu standardele NATO (paragraful 6) etc.

România deține expertiză considerabilă în domeniu, ca stat membru NATO și a derulat până în prezent mai multe programe de sprijin și asistență (d.e. pregătirea piloților militari ucraineni pentru aeronavele F16), iar un transfer de expertiză pe aceste teme din domeniul securității și apărării (fundamentat pe angajamentele de sprijin statuate în Acordul bilateral menționat) va fi deosebit de apreciat de către partea ucraineană.

d.3. Participarea României la procesul de reconstrucție imediată și post-conflict a Ucrainei. În afara aspectelor menționate anterior, România poate negocia cu autoritățile

ucrainene și cu forurile internaționale viitoare roluri de coordonare privind reconstrucției zonelor de locuire compactă a minorității românești (prioritar, regiunea Odesa).

Capitolul 5. Recomandări de politici

Propunem în cele ce urmează o serie de recomandări privind modalitățile de creștere a capacității statului ucrainean de implementare sustenabilă a reformelor și de gestionare a procesului de aliniere a legislației naționale la *acquis*-ul comunitar.

A. Ucraina

1. Implementarea unei campanii naționale susținute de comunicare publică pe teme privind necesitatea reformelor specifice integrării europene

În absența unei campanii de acest gen, o parte a populației ucrainene va fi ținta facilă a vectorilor externi de inhibare a opțiunii europene a Ucrainei.

2. Implementarea unei campanii naționale susținute de comunicare publică, cu mesaje specifice, în regiunile și comunitățile care manifestă rezerve privind necesitatea și beneficiile integrării europene (generic, sudul și estul Ucrainei)

Se manifestă în continuare, în Ucraina, numeroase clivaje interne, mai ales între vestul și centrul țării, pe de o parte și sudul și estul țării pe de altă parte. Vestul și centrul Ucrainei manifestă un interes mai mare pentru integrarea europeană, sunt mai pregătite pentru reforme specifice integrării europene, acceptă cu mai mare lejeritate disconfortul tranziției către standarde europene. Regiunile din vestul și centrul Ucrainei funcționează ca un motor al europenizării Ucrainei. Sudul și estul țării rămân mai puțin conectate la imperativele integrării.

3. Transfer permanent de la retorică și măsuri teoretice/formale la măsuri cu impact real

Autoritățile ucrainene manifestă în mod sistemic tendința de a *bifa* reformele solicitate, cu scopul de a simplifica procesul de aderare și de a urgenta negocierile și obținerea statutului de stat membru. Există un interes mult mai mic pentru implementarea unor măsuri cu impact real și pe termen lung în societate. Obiectivul prioritar asumat al autorităților de la Kiev este să obțină o aderare cât mai rapidă și cât mai facilă.

4. Actualizarea Matricei reformelor cu indicatori calitativi și cantitativi care să evidențieze impactul și sustenabilitatea reformelor adoptate în plan teoretic/legislativ

5. Prioritizarea efortului pentru realizarea de progrese notabile și sustenabile în domeniile cheie ale reformelor, a căror îndeplinire amprentează întregul proces al aderării – lupta anticorupție, reformele judiciare și administrative

În ciuda războiului și a provocărilor imense de securitate, Ucraina pare a avea voința politică necesară implementării reformelor prevăzute în capitolele de negociere pentru aderarea la UE; implementarea acestor reforme trebuie continuată prioritar și necondiționat. Cazul ucrainean este unic în acest sens în istoria extinderii UE. O serie de propuneri de acțiune pentru autoritățile ucrainene țin de domeniile cheie ale reformelor, dar și de problemele cu care se confruntă în mod tradițional societatea ucraineană. Necesită o atenție prioritară și susținută continuarea reformei justiției, a combaterii corupției și consolidarea măsurilor pentru cercetarea infracțiunilor de spălare a banilor. Aceste măsuri sunt esențiale pentru consolidarea încrederii partenerilor internaționali și a investitorilor în proiectele de reformă și de reconstrucție a Ucrainei. Blocarea acestor reforme va genera, ca efect de domino, sistarea unei serii de inițiative pro-europene din Ucraina care necesită resurse interne și externe.

6. Derularea prioritară și sustenabilă a reformelor privind protecția drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale și altor minorități

Kievul trebuie să aprofundeze reformele necesare protecției drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale și a altor minorități pentru a evita unele tensiuni politice interne (și externe) în viitor. Ucraina ar putea prelua diverse modele europene de solidarizare a minorităților (în principal cel românesc), transformându-le într-un capital social intern. De asemenea, acest pas îi va permite autorităților ucrainene să demonteze cu ușurință narațiunile false ale propagandei ruse, care exploatează la maximum subiectul minorităților din Ucraina, în special al rusofonilor.

7. Armonizarea temelor și instrumentelor parcursului european/euroatlantic cu cele privind reconstrucția imediată și post-conflict

Ucraina are nevoie de proiecte solide de reconstrucție post-conflict, dar și de reconstrucție imediată. În acest sens, autoritățile de toate nivelurile trebuie să elaboreze proiecte viabile de reconstrucție (cu obiective clare, priorități și etape de implementare), care să implice mai mulți actori ai guvernantei internaționale și regionale. Reconstrucția industriei ucrainene ca proiect sprijinit de UE va trebui neapărat însoțită de măsuri îndreptate spre îmbunătățirea mediului de afaceri și minimizarea prezenței statului în economie, ceea ce este greu de realizat în perioadă de criză militară.

8. Crearea premiselor pentru o pace justă și sustenabilă, conform viziunii strategice proprii

Prelungirea războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei generează amânarea implementării unor reforme solicitate de UE, iar Federația Rusă, cu ajutorul metodelor specifice războiului hibrid, exploatează și aprofundează oboseala societății.

9. Consolidarea permanentă a capacităților de combatere a propagandei ruse antieuropene

Kievul trebuie să-și îmbunătățească în mod substanțial comunicarea strategică cu cetățenii săi și să combată permanent, eficient și creativ, propaganda rusă. Autoritățile trebuie să desfășoare campanii de informare în care să le explice cetățenilor de ce unele libertăți civice sunt limitate în perioada legii marțiale, de ce au loc întreruperi de curent electric etc. Orice lipsă de informare este folosită de Rusia pentru a slăbi Ucraina din interior și de a genera o dezamăgire colectivă în proiectul european al țării.

10. Adoptarea unui plan de refacere a peisajului mediatic pluralist, transparent și independent

Este foarte important ca Ucraina să elaboreze un plan de refacere a peisajului mediatic pluralist, transparent și independent, fără a fi așteptată, în acest sens, încheierea războiului de agresiune. Chiar dacă unele instrumente democratice sunt limitate în perioada legii marțiale, apropierea de UE trebuie să trezească speranțe pozitive în societate și o deschidere spre mai multe libertăți și drepturi. Acest capital simbolic ar putea fi folosit de Ucraina pentru încurajarea implementării reformelor, dar și a rezistenței în războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei.

11. Modernizarea viziunii și arhitecturii administrativ-teritoriale după modele europene

Conflictul armat constituie un factor negativ semnificativ care împiedică dezvoltarea și creșterea economică pe termen lung. În același timp, proiectele de dezvoltare regională și de creștere a capacității administrative sunt nefinalizate din cauza tergiversării (parțial din rațiuni obiective, parțial din rațiuni subiective, a) finalizării reformei descentralizării. Kievul

trebuie să aleagă în cadrul dezbaterilor publice un model europeanizat al sistemului administrativ-teritorial, să elimine o serie de rudimente legislative (de exemplu, în actuala reformă au fost păstrate raioanele și consiliile raionale) și de suprapuneri instituționale sau sectoriale (comună, sat, raion, regiune, macro-regiune). În caz contrar, reformele privind planificarea bugetară transparentă și dezvoltarea regională după modelul UE vor fi imposibil de realizat. În același timp, Kievul trebuie să studieze modelul de guvernare europeană și regională și să preia cele mai bune practici din UE pentru a le permite actorilor non-guvernamentali interni să se implice mai mult în soluționarea problemelor societății.

12. Accent pe funcționalitate, nu pe soluții formale

O serie de reforme anunțate de Kiev ca fiind finalizate merită analizate în profunzime pentru a delimita aspectele instituționale (legislative, formale) de cele funcționale. Analiza aspectelor procesuale, dar și evaluarea funcționalității reformelor propuse de Kiev, va ajuta UE, dar și mediul de experți, să se asigure că legile/strategiile elaborate nu vor rămâne pe hârtie și că sunt (vor fi) create perspective certe privind implementarea de facto a acestora. De asemenea, trebuie urmărit parcursul instituțional pentru a cunoaște dacă o instituție nou creată cu adevărat contează în sistemul social-politic și dacă nu există imixtiuni externe în activitatea acesteia (de exemplu, influența unor oligarhi, a unor oameni politici sau a unor grupuri legate de Federația Rusă).

13. Asigurarea și calibrarea permanentă a resurselor

Ucraina și UE trebuie să se asigure că legile adoptate sunt în concordanță cu paleta de resurse (umane, financiare, sociale) necesare implementării.

Trebuie avut în vedere faptul că politica bugetară a UE se va modifica, în primul rând, pentru a se ajusta urgențelor și priorităților interne de reformare a Uniunii și, dacă sursele de finanțare permit, pentru a răspunde tuturor priorităților sale externe.

De asemenea, nu trebuie exclusă sau minimizată influența unor factori negativi precum: crizele financiare sau umanitare, absența voinței politice pentru implementarea reală a reformelor la Kiev sau opoziția funcționarilor publici locali față de schimbările sistemice.

B. România (măsuri concrete pentru a sprijini Ucraina)

1. Contribuții la dezvoltarea unei rețele funcționale de parteneriate externe, în sprijinul Ucrainei, în vederea implementării reformelor și gestionare a procesului de aliniere a legislației naționale la *acquis*-ul comunitar

România și Polonia rămân, în acest sens, cei mai utili parteneri externi. România are o experiență recentă de integrare europeană, este mai apropiată de modelul cultural și spiritual al estului Europei; sprijinul României a fost și este crucial pentru Ucraina și pentru Republica Moldova, inclusiv acum, în plin război de agresiune.

Oboseala războiului se manifestă tot mai clar. În România, din fericire, această oboseală este în mod vizibil mai mică decât a multora dintre prietenii externi ai Ucrainei.

Prin sprijinul constant și multidimensional al României pentru independența, suveranitatea și integritatea teritorială a Ucrainei, România a devenit cel mai bun vecin și prieten al Ucrainei, cu rol exponențial în facilitarea exporturilor, consolidarea capacităților de apărare, protecția refugiaților și acordarea de sprijin în domeniul energetic.

Sprijinul României se poate/va manifesta plenar și în domeniul reconstrucției Ucrainei. Sunt deja inițiative care văd România ca hub logistic regional al întregului proces de reconstrucție.

România poate asigura un transfer plenar de expertiză europeană, în domeniile prioritare și de interes pentru Ucraina. Susținerea parcursului european și euroatlantic al Ucrainei este constantă, multidimensională și are caracter strategic.

Aspirația Bucureștiului de a crea baze solide pentru un Parteneriat Strategic cu Ucraina va facilita crearea unui cadru sustenabil pentru dezvoltarea pe termen lung a acestui Parteneriat.

2. Realizarea de parteneriate bilaterale pentru transferul de expertiză în domeniile justiției și anticorupției: colaborări între instituțiile / alte organizații de profil din România și Ucraina pentru implementarea unor practici anticorupție și reforme judiciare.

3. Desfășurarea de programe de susținere a reformelor economice și de descentralizare: România ar putea sprijini proiecte și inițiative de descentralizare, oferind exemple de modele de guvernare locală și transparență administrativă.

4. Dezvoltarea unor colaborări în educație și formare profesională: implementarea de programe comune pentru a susține formarea specialiștilor necesari în Ucraina. Un astfel de exemplu este cel reprezentat de cursul de formare în afaceri europene, derulat de România la Ujgorod, în perioada 18-22 septembrie 2023, care a fost primul curs organizat de un stat membru UE în Ucraina²¹¹.

5. Contribuții privind înființarea unui hub logistic pentru reconstrucția Ucrainei: România își poate asuma rolul de hub logistic regional în sprijinul reconstrucției și facilitării comerțului.

²¹¹ Ministerul Afacerilor Externe (2024), “Doi ani de la declanșarea războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei”, <https://www.mae.ro/node/64136>.

Concluzii²¹²

Ucraina rămâne o *terra incognita* pentru cercetătorii și experții europeni.

Apartenența sa forțată la un spațiu civilizațional amprentat puternic de „lumea rusă” a inhibat și limitat capacitatea de înțelegere a acesteia în mediile academice europene. Intensificarea de dată recentă a contactelor mediilor europene cu Ucraina are încă un efect *epidemic* – principalele analize europene ale funcționării instituțiilor, mediului public, mentalului colectiv etc. nu coboară *în adâncime*. Este nevoie de o prezență mai mare a experților europeni în mediile ucrainene, de o cunoaștere lingvistică directă a mediului, pentru o **cunoaștere holistică a specificităților de manifestare a opțiunii europene a Ucrainei.**

Autoritățile ucrainene depun un **efort real de apropiere de Europa**. Obiectivul modernizării țării prin ample reforme sectoriale, prioritar în domeniile care nu sunt aliniate la standardele europene, este asumat în mare parte la nivelul administrațiilor locale, al categoriilor socio-profesionale relevante sau al populației ca întreg. Totodată, **opțiunea pentru Europa rămâne, în Ucraina, mai degrabă o abstracțiune decât un obiectiv concret**, realizabil pe baza unui plan de sarcini sectoriale și a unui efort colectiv de amplitudine.

Se manifestă în continuare, în Ucraina, **numeroase clivaje interne**, mai ales între vestul și centrul țării, pe de o parte, și sudul și estul țării, pe de altă parte. Vestul și centrul Ucrainei manifestă un interes mai mare pentru integrarea europeană, sunt mai pregătite pentru reforme specifice integrării europene, acceptă cu mai mare lejeritate disconfortul tranziției către standarde europene. Regiunile din vestul și centrul Ucrainei funcționează ca un *motor* al europeanizării Ucrainei. Sudul și estul țării rămân mai puțin conectate la imperativele integrării. Este nevoie de un dialog constant și de o armonizare internă mai mare, dar și de o **cunoaștere fină a specificităților locale de către experții europeni**, pentru aplicarea unitară a măsurilor de reformă specifice procesului de integrare și pentru înțelegerea de ansamblu a specificităților Ucrainei. Această înțelegere va crea nu doar așteptări adecvate, ci și soluții adecvate la nevoile și așteptările mediilor ucrainene.

Războiul de agresiune împotriva Ucrainei influențează în mod major integrarea europeană a țării. Acesta generează limitări considerabile ale capacității de reformă a țării, în numeroase domenii. **Progresele de etapă rămân inevitabil modeste în unele domenii sectoriale, în condițiile agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei.** Mobilizarea masivă a țării se articulează, în mod firesc, în jurul proiectului supraviețuirii statale și al apărării în fața agresiunii Rusiei. Rămân inevitabil limitate resursele, instrumentele și capacitățile de mobilizare privind efectuarea unor transformări instituționale sociale, politice și mentale de amplitudine. Rezistența și apărarea împotriva *agresorului* reprezintă fundamentul vieții interne a Ucrainei în această perioadă, iar ideea europeană pare periferică în raport cu obiectivele imediate de supraviețuire și de victorie în acest război de agresiune.

Războiul de agresiune îi epuizează Ucrainei în mod dramatic resursele; resursele economice, umane, morale, sociale, materiale și imateriale. Reconstrucția acestor resurse va implica un efort semnificativ și complementar al autorităților și populației Ucrainei, simultan cu efortul corelat al comunității internaționale.

Durata și intensitatea acestui război de agresiune sunt factori determinanți pentru identificarea gradului de catalizare a resurselor interne în jurul proiectului european. Agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei a accelerat primele etape ale parcursului candidaturii Ucrainei la Uniunea Europeană, obligând comunitatea internațională la adoptarea unor măsuri de repliere față de agresiunea declanșată de Federația Rusă. **Următoarele etape vor fi foarte dificile pentru Ucraina, iar integrarea europeană pe baza unei formule**

²¹² Pentru insistență și fixare, concluziile studiului sunt inserate și în sinteza studiului.

speciale, particulare, care să amâne îndeplinirea obligațiilor sau atingerea standardelor specifice, nu va fi posibilă.

În perioada următoare, trebuie să crească în mod accelerat efortul transformațional al Ucrainei, ca răspuns la exigențele în creștere privind adaptarea la spațiul european, însă războiul de agresiune va împiedica în mod obiectiv obiectivul asumării unui efort suplimentar.

Este extrem de dificil pentru Ucraina să își sporească dinamica transformațională în condiții de război. O pace justă și de durată ar mări considerabil șansele mobilizării interne în direcția implementării unor reforme pe termen lung. În condițiile menținerii unei intensități ridicate a războiului de agresiune, capacitatea de mobilizare internă și, respectiv, capacitatea de acțiune politică reformistă, vor fi în mod inevitabil reduse, iar adaptarea Ucrainei la normele și exigențele europene va fi limitată și modestă. Obținerea unei păci juste și de durată pentru Ucraina va mări exponențial spațiul de manifestare a capacității de acțiune în domeniul integrării europene.

Războiul de agresiune adâncește unele clivaje interne în Ucraina și creează altele. Reconstrucția post-conflict va implica în mod prioritar și măsuri de ameliorare a vieții sociale și politice interne, în sensul reducerii grabnice a acestor clivaje. Reconstrucția imediată și cea post-conflict se vor realiza simultan cu reformele specifice integrării europene, într-o formulă încă neexperimentată în Europa, nici măcar în Balcanii de Vest. În mod inevitabil, **și perioada post-conflict va slăbi capacitatea de reforme a Ucrainei, chiar dacă angajamentul pentru reforme va rămâne plenar.**

În condițiile în care nu se va putea obține o pace justă și de durată care să răspundă nevoilor și aspirațiilor legitime atât ale Ucrainei, cât și ale comunității europene și euroatlantice (o pace care să includă refacerea totală a integrității teritoriale, evacuarea trupelor ruse din teritoriile ocupate și crearea unui sistem de garanții de securitate etc.), va fi inevitabilă apariția unor frustrări de amplitudine în societatea ucraineană privind capacitatea limitată a comunității europene și euroatlantice de a crea, prin sprijinul acordat Ucrainei, condițiile necesare și suficiente pentru o pace justă și de durată, pentru o victorie fără echivoc a Ucrainei în acest război de agresiune. Aceste frustrări vor slăbi angajamentul Ucrainei de apropiere de Europa și vor slăbi și mai mult disponibilitatea administrației și populației de a realiza reformele cerute.

Federația Rusă va rămâne și pe mai departe ostilă proiectului european al Ucrainei (cu atât mai mult unuia euroatlantic) și se va folosi și în continuare de întregul arsenal hibrid de care dispune pentru a mina acest proiect. Resursele rusești care vor fi mobilizate pentru sabotarea parcursului european al Ucrainei vor fi semnificative și se vor produce pe un areal geografic extins, nu doar în Ucraina, ci și în capitalele europene, în mediile de decizie din aceste țări etc.

Impactul aderării Ucrainei la Uniunea Europeană va fi substanțial. Costurile integrării europene a Ucrainei sunt deja extrem de ridicate. Combinate cu efortul financiar al Uniunii Europene privind sprijinirea Ucrainei în condițiile războiului de agresiune și cu efortul financiar corelat în domeniul reconstrucției imediate și post-conflict, aceste costuri vor spori gradual, cel puțin în următorii 7-10 ani. Costurile necesare integrării europene a Ucrainei vor fi mai mari decât sprijinul financiar acordat Ucrainei de UE în condiții de război. Vor exista investiții majore simultane în ceea ce privește reconstrucția imediată și post-conflict și, respectiv, integrarea europeană. Cele două domenii se suprapun parțial ca instrumente de lucru și obiective. Este nevoie de o *hartă inteligentă* care să reducă dublajele și suprapunerile și care să combine creativ instrumentele de lucru ale ambelor procese.

Efortul transformațional al Ucrainei va fi substanțial și se va produce simultan cu un efort transformațional similar al Uniunii Europene. În actuala configurație, Uniunea Europeană va avea dificultăți majore de integrare a Ucrainei. Va fi nevoie de o modificare paradigmatică a politicilor Uniunii, nu doar a celor bugetare. Disponibilitatea

pentru transformări radicale a Uniunii va fi, atât în statele membre cât și la nivel comunitar, mai mică decât cea a Ucrainei înseși.

Politica bugetară a Uniunii Europene se va modifica radical, pentru a permite adaptările cerute de integrarea unei țări de dimensiunea Ucrainei. Sistemul actual de alocări bugetare, prioritar în domeniile fondurilor de coeziune și agricultură, va fi modificat și ajustat într-o formulă care să permită simultan alocări masive pentru Ucraina cu menținerea unor alocări substanțiale pentru statele-membre ale Uniunii care beneficiază în prezent de fonduri și alocări considerabile. Este de așteptat ca țări cu un profil puternic în Uniune să insiste asupra unui viitor cadru financiar și bugetar care să rămână garantul unor alocări bugetare substanțiale preferențiale în domenii tradiționale (d.e. Franța, agricultură).

Politicele europene vor fi puternic impactate de aderarea Ucrainei și, în sens larg, de integrarea acesteia în Uniunea Europeană. Prognosticăm apariția unor tensiuni interne privind obținerea consensului pentru unele etape ale procesului de integrare a Ucrainei. Nu este exclus ca aceste tensiuni să conducă, în final, la modificarea sistemului de vot în instituțiile europene, în principal la nivelul Consiliului Uniunii Europene. Pot fi modificări care să conducă inclusiv la denunțarea principiului unanimității de vot în Consiliu pe teme privind extinderea/aderarea la UE. Menținerea principiului/sistemului unanimității pe teme care vor genera clivaje relevante la nivelul Consiliului în ceea ce privește Ucraina (politica externă și de securitate comună, aderarea la UE, finanțele UE – resursele proprii, cadrul financiar multianual, armonizarea legislației naționale din domeniul securității sociale și protecției sociale etc.) pare a fi un obiectiv greu de atins.

Relațiile Ucrainei cu țările vecine vor suferi modificări majore. Agresiunea pe scară largă împotriva Ucrainei a generat un sprijin multidimensional constant, coerent și credibil al României acordat țării vecine. Acest context produce **modificări paradigmactice pozitive ale relației bilaterale dintre România și Ucraina**, creând condiții prielnice pentru articularea și consolidarea unei relații de parteneriat strategic între cele două state. Ambele țări sunt disponibile pentru atingerea acestui obiectiv.

Este nevoie de semnarea unui Acord bilateral cuprinzător privind parteneriatul strategic între România și Ucraina, care să răspundă obiectivelor reciproc asumate de ridicare a relației bilaterale până la nivelul strategic. În acest sens, este nevoie de **soluții convenite cu bună credință și pe termen lung în așa-numitele *dosare sensibile*, în special în domeniul protecției drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale.** Expertiza europeană în domeniu deține standarde și criterii sectoriale care permit identificarea, convenirea și aplicarea acestora, de către ambele state, în domeniul menționat. Este nevoie de o colectare și exploatare sistemică a nevoilor și soluțiilor pe care le au, în acest domeniu, comunitatea românească din Ucraina și comunitatea ucraineană din România. Consultarea permanentă a reprezentanților acestora în domeniul îmbunătățirii sistemului de garantare a drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale este obligatorie. Domeniul respectiv poate cunoaște transformări radicale în Ucraina în anii următori, însă și provocările sunt pe măsură: Ucraina se va confrunta cu dilema nevoii de îmbunătățire a sistemului de drepturi pentru persoanele aparținând minorităților naționale în condițiile nevoii corelate de reducere a influenței în societate a acelei părți a minorității ruse de pe teritoriul Ucrainei care a rămas captivă mirajului *lumii ruse* și care se opune în mod direct obiectivelor și măsurilor de reformă specifice integrării europene a Ucrainei.

Având în vedere durata analitică obiectiv limitată a studiului nostru (factori relevanți limitează în mod obiectiv alonja valabilității analitice a acestui studiu, precum: durata și intensitatea războiului de agresiune, *lebedele negre* pe care le poate genera pentru securitatea europeană în sens larg, modul de reconfigurare a securității europene și a sistemului de relații internaționale la nivel regional și global în perioada post-conflict, riscul unor evoluții necontrolate ale actualului război de agresiune, riscul unui conflict mai larg, tradițional și hibrid, în Europa, riscul reconfigurării ordinii mondiale, riscul unui rol supradimensionat al

Federației Ruse în noua arhitectură de securitate regională de la Marea Neagră, posibile schimbări în viziunea SUA privind Ucraina și regiunea Mării Negre, în noul mandat republican al lui Donald Trump etc.), se poate recomanda **elaborarea unui studiu anual pe această temă („Agenda europeană a Ucrainei. Impactul integrării Ucrainei asupra funcționării politicilor și structurii instituționale a UE”)**, la nivelul Institutului European din România.

O recomandare similară privește posibilitatea de **elaborare anuală a unui studiu privind relațiile bilaterale româno-ucrainene** (până la funcționarea unui cadru stabil de parteneriat strategic între cele două țări), cu accent pe oportunitățile pe termen scurt, mediu și lung, a unui **studiu similar privind efectele războiului de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei asupra intereselor și securității naționale a României** și, respectiv, a unui **studiu privind evoluția mediului de securitate și a raporturilor hegemonice în regiunea extinsă a Mării Negre**.

Bibliografie selectivă

- Alexander Fabino (2023), “Putin Suffered 'Big Strategic Defeat' in Ukraine War: NATO Leader”, *Newsweek*, <https://www.newsweek.com/putin-strategic-defeat-ukraine-war-nato-stoltenberg-assertion-russia-loss-1855234>.
- Akhvlediani, T., Movchan, V. (2024), “The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine”, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/03/ICDS_Policy_Paper_The_Impact_of_Ukraines_Accession.pdf.
- Arboleas, M-S. (2023), “Agri commissioner calls for ceiling on CAP payments to large farms”, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/agri-commissioner-calls-for-ceiling-on-cap-payments-to-large-farms/>.
- Artemchuk, O. (2024), “Росія заробила на викраденому зерні не менше мільярда доларів – WSJ” [Rusia a făcut cel puțin un miliard de dolari din cereale furate – WSJ], <https://www.epravda.com.ua/news/2024/09/16/719376/>.
- Banca Națională a Ucrainei, National Bank of Ukraine (2022), “Operation of Banks of Aggressor State to Be Terminated in Ukraine”, <https://bank.gov.ua/en/news/all/banki-derjavi-agresora-bilshe-ne-pratsyuvatimut-v-ukrayini>.
- Bertelsmann Stiftung (2024), “Ukraine Country Report 2024”, *BTI Transformation Index*, <https://bti-project.org/en/reports/country-report/UKR>.
- Butnaru-Troncota, M. (coord.), Bărgănescu, C., Ghincea, M., Răuță, R-V. (2024), “Procesul de integrare europeană în Balcanii de Vest. Perspective și orientări ale României”, Institutul European din România, http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2024/01/Studiul-SPOS-nr.-2_Integrarea-europeana-a-statelor-din-Balcanii-de-Vest_final.pdf.
- Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024a), “Rozporiadzhennia vid 09 liutoho 2024 r. № 133-r. Kyiv. Pro zatverdzhenniaplanuzakhodiv z vykonannia rekomendatsii Yevropeiskoi Komisii, predstavlenykh u Zviti pro prohres Ukrainy v ramkakh Paketarozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu 2023 roku” [Ordonanță din 9 februarie 2024, Nr. 133, or. Kiev „Cu privire la aprobarea planului de acțiune pentru implementarea recomandărilor Comisiei Europene, prezentat în Raportul de progres al Ucrainei în cadrul Pachetului de Extindere a Uniunii Europene 2023”], *Uriadovyiporatl*, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224>.
- Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024b), “2024 Ukraine’s Reforms Matrix”, <https://reformmatrix.mof.gov.ua/en>.
- Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024c), *Uriadovyi portal*, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224>.
- Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024d), *Uriadovyi portal*, <https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-peredala-ievropeiskii-komisii-pershyi-zvit-u-mezhakh-paketa-rozshyrennia-ies-2024-roku>.
- Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024e), “Government approves strategy for development of public procurement system for 2024-2026”, *Uriadovyi portal*, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/uriad-zatverdvyv-stratehiiu-rozvytku-systemy-publichnykh-zakupivel-na-2024-2026-roky>.
- Cabinetul de miniștri al Ucrainei (2024f), *Uriadovyi portal*, <https://www.kmu.gov.ua>.
- CEDO (2023), *Convenția europeană a drepturilor omului*, Consiliul Europei, Strasbourg.

- Centrul Delors, “What does it cost? Financial implications of the next enlargement”, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/financial-implications-of-the-next-enlargement>.
- Comisia Europeană (n.d.), https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en.
- Comisia Europeană (2021), “2021-2027: Initial cohesion policy EU budget allocations”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Cohesion-policy-EU-budget-initial-alloca/2w8s-ci3y/>.
- Comisia Europeană (2022), “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union”, EUR-Lex, COM (2022) 407 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0407>.
- Comisia Europeană (2023), “Commission staff working document. Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy”, EUR-Lex, SWD/2023/699 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0699>.
- Comisia Europeană (2024a), “UE își intensifică sprijinul pentru redresarea Ucrainei”, https://commission.europa.eu/news/eu-bolsters-support-ukraines-recovery-2024-06-11_ro
- Comisia Europeană (2024b), “EU trade with Ukraine - latest developments”, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Ukraine_-_latest_developments&oldid=629212#Key_product_groups_imported_by_the_EU_from_Ukraine.
- Comisia Europeană (2024c), “UE extinde cu încă un an sprijinul comercial pentru Ucraina”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_24_2529.
- Comisia Europeană (2024d), “Strategic Dialogue on the future of EU agriculture”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en.
- Comisia Europeană (2024e), *Ukraine Compact*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_3753.
- Consiliul European (2022), “Statement of the heads of state or government, meeting in Versailles, on the Russian military aggression against Ukraine”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/statement-of-the-heads-of-state-or-government-on-the-russian-aggression-against-ukraine-10-03-2022/>.
- Consiliul European (2024a), “Angajamente comune în materie de securitate între Uniunea Europeană și Ucraina”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/06/27/joint-security-commitments-between-the-european-union-and-ukraine>.
- Consiliul European (2024b), “Solidaritatea UE cu Ucraina”, <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine>.
- Consiliul European (2024c), “EU military support for Ukraine”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/military-support-ukraine/#commitments>.

- Consiliul Europei (2023), “A cincea opinie prin România. Comitetul consultativ al Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale”, <https://rm.coe.int/5th-op-romania-summary-ro/1680ac76e8>.
- Consiliul Europei (2024), “Ukraine: Disregard false information concerning derogations from the European Convention on Human Rights”, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/ukraine-disregard-false-information-concerning-derogations-from-the-european-convention-on-human-rights>
- Constituția Ucrainei, <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.
- DAP (2024), “Results of monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of the state anti-corruption program for 2023-2025”, <https://dap.nazk.gov.ua/module>.
- Darvas, Z., Dabrowski, M., Grabbe, H., Moffat, L-L., Sapir, A., Zachmann, G. (2024), “The impact on the European Union of Ukraine’s potential future accession”, *Bruegel*, <https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/2024-04/Report%2002.pdf>.
- Draghi, M. (coord.), “The future of European competitiveness. Part B | In-depth analysis and recommendations”, https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.
- Emerson, M. (2023), “The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget and the Importance of Control Valves”, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf.
- Eurostat (2024), “Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data”, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/table?lang=en.
- Evrointegratsia (2024) “Oleksandr Haidu rozpoviv, yak parlament vyrishuvatyme problemy vynorobnoi haluzi" ?” [Aleksandr Gaidu a explicat cum va rezolva parlamentul problemele din industria vitivinicolă], *Sluga Narodu*. Disponibil la: <https://sluga-narodu.com/oleksandr-haydu-rozpoviv-ia-k-parlament-vyrishuvatyme-problemy-vynorobnoi-haluzi>.
- Gherman, M. (2022), “Narațiuni ale dezinformării și fake news utilizate de Rusia până la invadarea Ucrainei”, *Polis*, Iași, Vol. X, 2 (36), pp. 99-110.
- Gherman, M. (2023), “Evoluția presei de limba română din regiunea Cernăuți din ultimele două decenii”, *Analele Bucovinei*” Vol. 2, nr. 61, pp. 559-565.
- Gherman, M. (2023), “Despite the war, the Russians keep making money in Ukraine”, *Veridica*, <https://www.veridica.ro/en/acf/despite-the-war-the-russians-keep-making-money-in-ukraine>.
- Grigorenko, S. (2024), “Yevrointehratsiia APK: de myzaraz I kudy rukhatysia zavtra?” [Integrarea europeană a sectorului agricol: unde suntem acum și încotro ne îndreptăm mâine?], *Agro Portal*, <https://agroportal.ua/blogs/yevrointegraciya-apk-de-mi-zaraz-i-kudi-ruhatisya-zavtra>.
- Grushetski, A. (2024), “Spryniattia ukraintsiamy mety Rosii u viini proty Ukrainy” [Percepția ucrainenilor asupra obiectivelor Rusiei în războiul împotriva Ucrainei], Institutul Internațional de Sociologie din Kiev, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1415>
- Interfax (2024), “V Ukraini 84% pidtrymuyutvstup do YeS, 77% pozytyvnostavliatsia do NATO – sotsopytuvannia” [În Ucraina, 84% dintre cetățeni susțin aderarea la UE, 77% – au o atitudine pozitivă față de NATO - sondaj], <https://interfax.com.ua/news/press-conference/970397.html>.
- Ion, O.A. (2013), *Guvernanța Uniunii Europene – abordări actuale*, Iași: Polirom.

- Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (2024), “Criteriile de aderare (criteriile de la Copenhaga)”, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>.
- Khalilova, D. (2023), “Parliament approves additional amendments to law on national minorities”, *The Kyiv Independent*, <https://kyivindependent.com/parliament-approves-additional-amendments-to-law-on-national-minorities>.
- Kuzmenko, Y. (2024), “Zbytky Ukrainy cherez za minuvannia — ponad \$11 mlrdshchoroku” [Pierderile anuale ale Ucrainei din cauza minării teritoriului sunt de peste 11 miliarde de dolari], *Suspilne*, <https://suspilne.media/834295-zbitki-ukraini-cerez-zaminuvanna-ponad-11-mlrd-soroku>.
- Laboratorul Inițiativelor Legislative (2023), “Chomu reformy v Ukraini ne zavzhdspratsovuiuti yak tsumuzapobihy?” [De ce reformele în Ucraina nu funcționează întotdeauna și cum se poate preveni acest lucru?], *Yuryduchna Gazeta Online*, <https://parlament.org.ua/analytics/chomu-reformy-v-ukrayini-ne-zavzhdy-spraczovuyut-i-yak-czomu-zapobigty>.
- Lindner, J., Nguyen, T., Hansum, R., (2023), “What does it cost? Financial implications of the next enlargement”, *Jacques Delors Centre*, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/financial-implications-of-the-next-enlargement>.
- Leveque, A. (2023), “The New Geopolitical Landscape in The EU’s Eastern Neighbourhood: Fragmentation of Economic Ties Post-February 2022”, *International Centre for Defence and Security*, https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/ICDS_Analysis_The_New_Geopolitical_Landscape_in_The_EU%20B4s_Eastern_Neighbourhood_Arthur_Leveque_September_2023.pdf.
- Liboreiro, J. (2024), “Ukraine's accession could cost €136 billion to the EU budget, new report estimates”, *Euronews*, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/07/ukraines-accession-could-cost-136-billion-to-the-eu-budget-new-report-estimates>.
- Mihăilescu, I. (2006), “Patologia instituțională a tranziției”, *Sociologie Românească*, 4(4), pp. 5-13.
- Ministerul Afacerilor Externe (n.d.), “Black Sea Region”, <https://www.mae.ro/en/node/2183>.
- Ministerul Afacerilor Externe (2023), “Bogdan Aurescu în încheierea Conferinței privind Securitatea Mării Negre: O regiune a Mării Negre stabilă și prosperă va genera securitate și beneficii economice pentru Europa, pentru regiunea euroatlantică și pentru întreaga lume”, <https://www.mae.ro/node/61667>.
- Ministerul Afacerilor Externe (n.d.), “Results of the Romanian Presidency of the EU Council, for the Black Sea region”, <https://www.mae.ro/en/node/52667>.
- Ministerul Afacerilor Externe (n.d.), “Organizația Cooperării Economice a Mării Negre (OCEMN)”, <https://www.mae.ro/node/1501>.
- Ministerul Afacerilor Externe (n.d.), “Sinergia Mării Negre și inițiativele de follow-up la aceasta”, <https://www.mae.ro/node/1502>.
- Ministerul Economiei din Ucraina (2024), “Government approves strategy for development of public procurement system for 2024-2026”, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/uriad-zatverdyyv-stratehiiu-rozvytku-systemy-publichnykh-zakupivel-na-2024-2026-roky>.
- Ministerul Justiției din Ucraina (2024), “Ukraina peredala Yevropeiskii Komisiidruhyi Zvit Ukrainy u mezhakh Paketa rozshyrennia YeS 2024 roku” [Ucraina a prezentat Comisiei Europene cel de-al doilea raport al Ucrainei în cadrul pachetului de

extindere a UE pentru 2024], <https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-peredala-ievropeiskii-komisii-druhyi-zvit-ukrainy-u-mezhakh-paketa-rozshyrennia-ies-2024-roku>.

- Moens, B. (2023), “Ukraine’s accession would cost €186B, EU estimates”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/ukraine-accession-cost-186-billion-eu-enlargement/>
- Nate, S. (coord) (2025), *Ukraine’s Journey to Recovery, Reform and Post-War Reconstruction. A Blueprint for Security, Resilience and Development*, Editura Springer, Seria Contributions to Security and Defence Studies (CSDS), <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-66434-2>.
- National Bank of Ukraine (2022), “Operation of Banks of Aggressor State to Be Terminated in Ukraine”, <https://bank.gov.ua/en/news/all/banki-derjavi-agresora-bilshe-ne-pratsyuvatimut-v-ukrayini>.
- Naumescu, V. (2020), “Intrarea în lumea postliberală”, în Naumescu, Valentin, Moldovan, Raluca și Tolnai, Thomas (coord.), *Criza. Vocile ICDE în timpul pandemiei*. Timișoara, Editura Universității de Vest, Seria Științe Politice.
- Naumescu, V. (ed.) (2023), *Great Powers’ Foreign Policy. Approaching the Global Competition and the Russian War against the West*, Leiden, Boston: Editura Brill.
- Nieczypor, K. (2023), “Ukraine's Integration with the EU in the context of the war”, *Institute for European Policy*, <https://europeum.org/data/articles/krzysztof-nieczypor.pdf>.
- Odarchenko, K., Poznii, O. (2024,) “Ukrainians See Corruption as a Key Issue Even during the War”, *Wilson Center*, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukrainians-see-corruption-key-issue-even-during-war>.
- Onuch, Olga, (2024), “Ukrainians’ Unwavering Path Toward the EU”, *Carnegie Endowment for International Peace*, <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/ukrainians-unwavering-path-toward-the-eu?lang=en>
- Palikot, A. (2024), “Victime colaterale: războiul adâncește inegalitățile sociale în Ucraina”, *Radio Europa Liberă Moldova*, <https://moldova.europalibera.org/a/victime-colaterale-razboiul-adanceste-inegalitatile-sociale-in-ucraina/33103994.html>.
- Parlamentul European (n.d.), “Fișe descriptive despre Uniunea Europeană - Fondul de coeziune”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/96/fondul-de-coeziune>
- Parlamentul European (2024a), “Ukrainian agriculture from Russian invasion to EU integration”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf).
- Parlamentul European (2024b), “Parliament approves up to €35 billion loan to Ukraine backed by Russian assets”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241017IPR24736/parliament-approves-up-to-EU35-billion-loan-to-ukraine-backed-by-russian-assets>.
- Paul, A., Maisuradze, I. (2023), “Georgia must get its act together to become an EU candidate country”, *European Policy Centre*, <https://www.epc.eu/en/publications/Georgia-must-get-its-act-together-to-become-an-EU-candidate-country~4f4ad4>.
- Posviatenko, V. (2023), “Current Challenges of Georgia-Ukraine Relations: Strategic Allies in a Spiral of Antagonism,” *Georgian Institute of Politics*, <https://gip.ge/wp-content/uploads/2023/08/Policy-Brief-52-1.pdf>
- Popescu, D. (2020), *Captivi la Pontul Hibrid*, București: Editura Ideea Europeană, Colecția Istoria mentalităților.

- Popescu, D. (2023), *Marea Neagră. În căutarea hegemonului pierdut*, coord. Dorin Popescu, Editura Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.
- Posviatenko, V. (2023), “Current Challenges of Georgia-Ukraine Relations: Strategic Allies, in a Spiral of Antagonism”, *Georgian Institute of Politics*, <https://gip.ge/wp-content/uploads/2023/08/Policy-Brief-52-1.pdf>.
- Președintele Ucrainei (2022), “Volodymyr Zelenskyy: We appeal to the European Union for Ukraine's immediate accession to the EU under a new special procedure”, <https://www.president.gov.ua/en/news/volodimir-zelenskij-zvertayemosya-do-yes-shodo-nevidkladnogo-73245>.
- Președintele Ucrainei (2024), “The Day We All Have Worked For: Ukraine Started EU Accession Negotiations – Volodymyr Zelenskyy”, <https://www.president.gov.ua/en/news/den-zaradi-yakogo-pracyuvali-vsi-ukrayina-rozpochala-peregov-91749>.
- Președintele Rusiei, “Article by Vladimir Putin ‘On the Historical Unity of Russians and Ukrainians’”, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.
- Razumkov (2024), “Evaluarea cetățenilor privind politica externă a guvernului, eficiența sprijinului internațional și impactul factorilor de politică externă asupra Ucrainei (ianuarie 2024)”, <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-zovnishnoi-polityky-vlady-efektyvnosti-mizhnarodnoi-pidtrymky-ta-vplyvu-zovnishnopolitychnykh-chynnykiv-na-ukrainu-sichen-2024r>.
- ReUkraine (2024), “Karta Ruinuvan ta Vidnovlennia” [Harta distrugerilor și reconstrucției], <https://reukraine.shtab.net>.
- Román, Antonio Albaladejo (2024), “Ukrainian agriculture. From Russian invasion to EU integration”, *EPRS*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf).
- Rusu, S., (2024), “Aderarea Ucrainei la UE ar costa blocul comunitar 136 de miliarde de euro. Scenariul în care ucrainenii nu recâștigă teritoriile ocupate”, *Euronews România*, <https://www.euronews.ro/articole/aderarea-ucrainei-la-ue-ar-costa-blocul-comunitar-136-de-miliarde-de-euro-scenari>.
- Schlögel, K., (2023) “Historiker Schlögel zum Ukrainekrieg: ‘Der Ruf nach Verhandlungen zeugt von völliger Unkenntnis der Lage’”, *Tagesspiegel*, <https://www.tagesspiegel.de/internationales/karl-schlogel-zum-ukrainekrieg-der-ruf-nach-verhandlungen-hat-etwas-mit-volliger-unkenntnis-der-lage-zu-tun-9149778.html>.
- Scutaru, G., Cropsey, S., Halem, H., Colibășanu, A., (2023), “Strategic Nexus: The Black Sea, Great Power Competition, and the Russo-Ukrainian War”, Yorktown Institute and New Strategy Center, https://newstrategycenter.ro/wp-content/uploads/2023/06/YI_NSC_Monograph.pdf.
- Scutaru, G., Cropsey, S., Halem, H., Colibășanu, A., (2023), “The Battle for the Black Sea! The Importance of Freedom of Navigation and Energy Stakes”, Yorktown Institute and New Strategy Center, <https://newstrategycenter.ro/wp-content/uploads/2023/11/NSC-YI-The-Battle-for-the-Black-Sea-study.pdf>.
- Scutaru, G., Cropsey, S., Halem, H., Colibășanu, A., (2023), “NATO’s role in addressing security threats and challenges in the Black Sea: Time for a Comprehensive Strategic Approach for the Region?”, Sofia Security Forum, Centre for Economics and Foreign Policy Studies, and New Strategy Center, <https://newstrategycenter.ro/wp-content/uploads/2023/11/Security-threats-and-challenges-in-the-black-sea-web.pdf>.

- Secu, I-E., (2023), “The dynamics of cooperation and conflict in the Black Sea area. From the region’s history to current security challenges”, *European Institute of Romania*, Working Paper no. 50, p. 7, http://ier.gov.ro/wpcontent/uploads/2023/12/The-dynamics-of-cooperation-and-conflict-in-the-Black-Sea-area_final_21.12.2023.pdf.
- Serviciul Vice prim-ministrului Ucrainei (2024), “Ukraina peredala Yevropeiskii Komisii pershyi Zvit u mezhakh Paketa rozshyrennia YeS 2024 roku” [Ucraina a prezentat Comisiei Europene primul raport în cadrul Pachetului de extindere a UE pentru 2024], *Uriadovyi portal*, <https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-peredala-ievropeiskii-komisii-pershyi-zvit-u-mezhakh-paketa-rozshyrennia-ies-2024-roku>.
- Shvabii, K. (2024), “Shcho maie zminiuvaty Ukraina na shliakhu do ES” [Ce are de schimbat Ucraina pe drumul spre UE?], *LB*, https://lb.ua/blog/kostiantyn_shvabii/605099_shcho_maie_zminyuvati_ukraina_shlya_hu_ies.html.
- Spetsproiekt (2021), “Stillalive: 6 rokiv, yak Ukraina bilshe ne kupuie rosiiskiyhaz” [Stillalive: 6 years, Ukraine no longer buys Russian goods], *Ekonomichna pravda*, <https://www.epravda.com.ua/projects/gazpravda/2021/11/29/680209/>.
- Sugak, L., Chernyshuk, P. (2024), “Yevropeiska intehratsiia — tse ne lyshezovnishno politychnyi kurs” [Integrarea europeană nu este doar un curs de politică externă], *Yuryduchna Gazeta Online*, <https://yur-gazeta.com/interview/evropeyska-integraciya--ce-ne-lishe-zovnishnopolitichniy-kurs.html>.
- Tkachuk, A. (2024), “On the Action Plan for Implementing the Recommendations of the European Commission and Its Implementation in Regional Development”, <https://euprostitir.org.ua/en/stories/4001195>
- Toygür, I., Bergmann, M., (2023), “The EU Isn’t Ready for Ukraine to Join. If you think Kyiv’s path to NATO is hard, wait until you see its struggle to enter the EU”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2023/07/17/ukraine-eu-european-union-nato-membership-reform-subsidies-budget-reconstruction-agriculture-war-russia/>.
- Trading Economics (2024), “GDP per capita”, <https://tradingeconomics.com/ukraine/gdp-per-capita>.
- Transparency International (2023), “Ukraine. Corruption Perceptions Index”, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ukr>.
- Oleksandr Marushchak (2024), “Мінус 400 тисяч українців за пів року: як це пояснюють вчені та до чого тут мобілізація і важка зима” [Minus 400 thousand Ukrainians in half a year: how scientists explain it and what does mobilization and a harsh winter have to do with it], *TSN*, <https://tsn.ua/exclusive/minus-400-tisyach-ukrayinciv-za-piv-roku-yak-ce-poyasnyuyut-vcheni-ta-do-chogo-tut-mobilizaciya-i-vazhka-zima-2656497.html>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002), “Ukraine - Review of the Sunflower Oil Sector. Sector Review”, https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/tci/docs/RS2-Ukraine_Review%20of%20the%20Sunflower%20Oil%20Sector.pdf.
- UF (2024), “Plan for the Ukraine Facility”, <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>.
- UNHCR (2024), “Ukraine Refugee Situation”, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
- Verkhovna Rada of Ukraine (2024), “Proekt Zakonu pro dobrochesne lobiiuvannia” [Proiect de lege privind activitatea echitabilă de lobby], <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>.
- World Bank Group (2024), *Ukraine*, <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/>.

- World Bank Group (2023), “Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment RDNA 3, February 2022 – December 2023”, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099021324115085807/p1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a>.
- World Bank Group (2023), “Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment”, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099184503212328877/pdf/P1801740d1177f03c0ab180057556615497.pdf>.
- World Bank Group (2023), “Ukraine Third Rapid Damage And Needs Assessment RDNA 3”, February 2022 – December 2023”, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099021324115085807/p1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a>.
- World Bank Group (2024), “Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released”, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>.