

Специален доклад

Помощ от ЕС за укрепване на публичната администрация в Молдова



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-4939-5	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/111929	QJ-AB-16-013-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-4969-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/14726	QJ-AB-16-013-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4991-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/16776	QJ-AB-16-013-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Специален доклад

Помощ от ЕС за укрепване на публичната администрация в Молдова

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III, с ръководител Karel Pinxten, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с външните дейности. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Hans Gustaf Wessberg със съдействието на Peter Eklund — ръководител на неговия кабинет, и Emmanuel-Douglas Hellinakis — аташе в кабинета; Sabine Hiernaux-Fritsch — главен ръководител, Laura Gores — ръководител на одитната задача; Erika Soveges и Alexandre Tan — одитори.



От ляво надясно: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Точки

Съкращения

I—VII **Кратко изложение**

1—8 **Въведение**

9—11 **Обхват и подход на одита**

12—67 **Констатации и оценки**

12—47 **Бюджетната подкрепа е имала ограничени резултати при укрепването на публичната администрация в целевите сектори**

13—28 Комисията е можела да реагира по-бързо на рисковете, а програмите не са били съгласувани в достатъчна степен с националните стратегии

29—34 Възможността за обвързване с условия не е достатъчно използвана

35—37 Допълнителните средства, основани на стимули, не са добре обосновани

38—47 Бяха открити ограничени доказателства за напредък в секторите на действие на СБП

48—67 **Проектите са имали частичен принос за укрепването на публичната администрация**

49—51 Проектите са уместни, но анализите на нуждите са засегнати от слабости

52—63 Проектите невинаги са добре координирани с програмите за СБП

64—67 Резултатите невинаги са били устойчиви поради липса на политическа воля и други външни фактори

68—77 **Заклучения и препоръки**

Приложение I — Списък на одитираните договори

Приложение II — Обобщени оценки на договорите за секторна бюджетна подкрепа в одитираната извадка

Приложение III — Обобщени оценки на договорите за проекти в одитираната извадка

Отговори на Комисията и ЕСВД

ЕИС: Европейски инструмент за съседство

ЕИСП: Инструмент за европейско съседство и партньорство

ЕПС: Европейска политика за съседство

РППО: Реформи на политиката за публичните финанси

СБП: Секторна бюджетна подкрепа

СРСС: Стратегия за реформа на съдебния сектор

ЕУНЛРАМ: Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките

I

Република Молдова е най-бедната държава в Европа. От 2007 г. насам чрез инструментите на Европейската политика за съседство за нея е отпусната помощ в размер на 782 млн. евро. Това представлява почти 37 евро на глава от населението годишно — най-високият размер финансиране от всички източни съседи на ЕС. През 2014 г. Молдова и ЕС подписват споразумение за асоцииране, в което се предвижда създаването на задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия.

II

Между основните проблеми на Молдова са широко разпространената корупция и слабостите на нейните държавни институции, които са важен елемент на помощта от ЕС от 2007 г. насам. Значителна част от помощта се предоставя под формата на бюджетна подкрепа. Това означава прехвърляне на средства към националната хазна на държавата партньор, ако са изпълнени определени условия. Останалата част от помощта се предоставя чрез проекти.

III

Сметната палата разгледа дали помощта от ЕС е имала ефективен принос за укрепването на публичната администрация. Избраната извадка обхваща четири програми за бюджетна подкрепа в секторите на съдебната система, публичните финанси, общественото здраве и водите. В извадката бяха включени също така двадесет проекта в различни публични органи.

IV

Сметната палата заключи, че помощта от ЕС само частично е допринесла за укрепване на публичната администрация. Някои от наблюдаваните недостатъци могат да бъдат обяснени с външни фактори. Други са причинени от слабости в модела и изпълнението на одитираните програми и проекти.

V

Тъй като в целевите сектори е отбелязан слаб напредък, Сметната палата заключи, че бюджетната подкрепа е имала само ограничен успех при укрепването на публичната администрация. Комисията е можела да реагира по-бързо в случаите, когато са се реализирали свързани с подкрепата рискове. Програмите не са били достатъчно съгласувани със стратегиите на Молдова. Потенциалните ползи от програмите са били намалени поради факта, че Комисията не е използвала пълноценно възможността да определя предварителни условия за изплащането на средства. Някои конкретни условия са били изпълнени между договарянето на програмите и началото на секторната бюджетна подкрепа или не е било възможно да се измерят пряко. Комисията е можела да бъде по-строга при оценката дали изискванията са изпълнени. Освен това отпускането на допълнителни средства, основани на стимули, не е било напълно оправдано.

VI

Използваните за проектите модели като цяло са уместни. Помощта от ЕС, предоставена чрез използването на проекти, е била частично ефективна за укрепване на публичната администрация. В този контекст обхватът и графикът на проектите невинаги са били добре координирани с програмите за бюджетна подкрепа. Отпускането на конкретната техническа помощ за развиването на административен капацитет, която е свързана с бюджетната подкрепа, е започнало месеци след стартирането на основната програма за бюджетна подкрепа. Други проекти за техническа помощ и туининг проекти невинаги са били използвани за подготовка и подпомагане на програмите за бюджетна подкрепа. Като цяло проектите са предоставили очакваните продукти и услуги. Резултатите обаче невинаги са били устойчиви поради липса на политическа воля и други външни фактори.

VII

Сметната палата отправя известен брой препоръки към Комисията с оглед подобряване на ефективността на помощта от ЕС за Молдова.

01

Молдова е разположена в Югоизточна Европа между Румъния и Украйна и има население от 3,6 млн. души. Страната става независима република през 1991 г., след разпадането на Съветския съюз, въпреки че регионът Транснистрия едностранно обявява независимост и все още се управлява отделно.

02

След продължителен период на икономически упадък, молдовската икономика отново влиза в период на растеж през 1998 г. Въпреки това, с БВП на глава от населението от 1687 евро и 12,7 % бедност, Молдова все още е най-бедната държава в Европа¹. Населението на Молдова намалява след обявяването на независимостта ѝ, което се дължи предимно на ниската раждаемост и високата трудова миграция, а паричните преводи от гражданите, живеещи в чужбина, придобиват важна роля в социалния и икономическия живот в страната.

03

Молдова и ЕС установяват договорни отношения за пръв път през 1994 г., като сключват споразумение за партньорство и сътрудничество. През юни 2014 г. те подписват споразумение за асоцииране, в което се предвижда създаването на задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия. Това споразумение има за цел да подобри политическите и икономическите отношения и постепенно да интегрира Молдова във вътрешния пазар на ЕС. Зоната за свободна търговия предвижда премахването на митническите тарифи и квоти и хармонизирането на законите и нормативните разпоредби с тези на ЕС в различните търговски сектори. Съгласно Европейския парламент Молдова „има европейска перспектива и може да кандидатства за членство в Европейския съюз, при условие че изпълнява критериите от Копенхаген и спазва принципите на демокрацията, зачита основните свободи, правата на човека и правата на малцинствата и гарантира спазването на принципите на правовата държава.“²

04

ЕС си сътрудничи с Молдова в рамките на Европейската политика за съседство (ЕПС) и, по-конкретно, нейното измерение за източните региони — Източното партньорство. Европейският инструмент за съседство (ЕИС) е финансов инструмент на ЕС, предназначен за съседните страни за периода 2014—2020 г. Той замества Европейски инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП), който действа за периода 2007—2013 г. По тези схеми на Молдова са отпуснати 782 млн. евро двустранна помощ от 2007 г. до 2015 г.³ През 2014 г. помощта възлиза на почти 37 евро на глава от населението — най-високият размер от всички източни съседи на ЕС⁴.

- 1 БВП на глава от населението през 2014 г. съгласно данни на Евростат (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics). Равнище на бедността през 2013 г. съгласно последните показатели за световното развитие на Световната банка (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Европейски парламент, Комисия по външни работи, „Доклад, съдържащ предложение за незаконодателна резолюция относно проекта за решение на Съвета относно сключването от името на Европейския съюз на Споразумението за асоцииране между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Република Молдова, от друга страна“, А8—0022/2014, 21.10.2014 г.
- 3 За същия период договорената помощ възлиза на 547 млн. евро, а изплатената помощ — на 363 млн. евро. Молдова е получила помощ и чрез регионални проекти, свързани с трансграничното сътрудничество в рамките на ЕИСП, макрофинансова помощ, Инструмента за инвестиции в рамките на ЕПС, Инструмента за сътрудничество за развитие, Европейски инструмент за демокрация и права на човека и Инструмента за стабилност.
- 4 Източните държави в ЕПС са Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна.

05

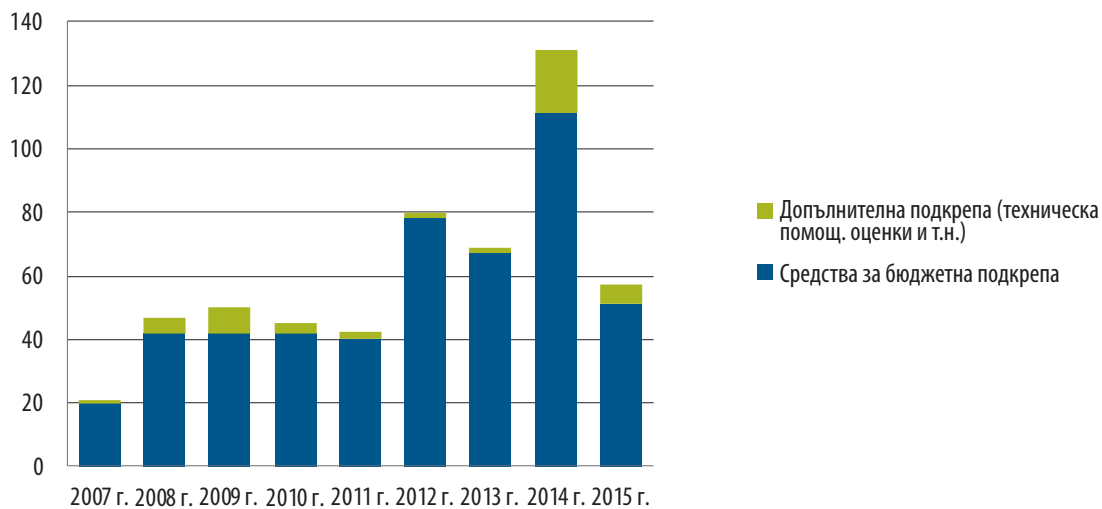
Един от основните проблеми, засягащи Молдова, е слабата публична администрация. Държавните институции са засегнати от прекомерна бюрокрация, липса на фокус върху основните им функции, високо текучество на персонала и, вследствие на това, ниска ефективност. Корупцията също представлява проблем, като Молдова е класирана на 103 място от 168 в Индекса за възприемане на корупцията на Transparency International за 2015 г. В този контекст подпомагането на публичната администрация в Молдова е важен елемент от сътрудничеството между всички сектори от 2007 г. насам. То получава засилено внимание в рамките на ЕИС, тъй като „реформа на публичната администрация“ е една от трите приоритетни области за сътрудничество за периода 2014—2017 г., заедно със „земеделие и развитие на селските райони“ и „реформа на сектора на полицията и управление на границите“.

06

Основният метод за предоставяне на помощта, използван в Молдова, е секторната бюджетна подкрепа (СБП⁵). Средствата за бюджетна подкрепа и допълнителната подкрепа, предоставена чрез същите споразумения за финансиране, възлизат на 74 % от двустранната помощ през периода 2007—2015 г. (вж. също **графика 1**). Бюджетната подкрепа се състои в прехвърляне на средства към държавата партньор, когато тя изпълни договорените условия за плащане. Изпълнението на тези условия е главното изискване за отпускане на бюджетна подкрепа (принцип, който е известен още като „обвързаност с условия“). Когато критериите за допустимост са изпълнени се изплащат средства на фиксирани траншове⁶. Изплащането на променливи траншове е допълнително обвързано с напредъка при изпълнението на конкретни условия.

- 5 Бюджетната подкрепа може да се предоставя като секторна бюджетна подкрепа (СБП) или обща бюджетна подкрепа (ОБП). ОБП има подпомага националната стратегия за развитие, а СБП — секторни политики. От 2013 г. насам ЕС отпуска СБП по *договори за секторна реформа*, наричани преди *програми за подпомагане на секторните политики*. За целите на последователността, в настоящия доклад се използва терминът СБП за всички одитирани договори за бюджетна подкрепа.
- 6 Бюджетната подкрепа от ЕС се подчинява на четири критерия за допустимост — стабилна макроикономическа рамка, добро управлението на публичните финанси, прозрачност и надзор върху бюджета и актуални и надеждни национални/секторни политики и реформи.

Графика 1 Бюджетна подкрепа, отпусната за Молдова в периода 2007—2015 г. (в млн. евро)



Забележка: Средствата са представени съгласно бюджетната година на съответното решение на Комисията.
Източник: Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS).

07

В Молдова споразуменията за финансиране, сключени от Комисията, предвиждат допълнителна подкрепа паралелно с основната СБП, по-конкретно проекти за техническа помощ с цел развиване на капацитет в публичните органи („техническа помощ по СБП“).

08

Молдова също така е получила помощ в много области под формата на финансиране за проекти. Проектите в избраната одитна извадка са туининг проекти и проекти за техническа помощ. Туининг проектите включват сътрудничество с публичните органи на държава членка на ЕС, а техническата помощ обикновено се предоставя от външни експерти от частния сектор.

Обхват и подход на одита

09

Одитът провери дали помощта от ЕС за Молдова е имала ефективен принос за укрепването на публичната администрация по отношение на нейния капацитет за ефикасно и ефективно изпълнение на различните управленски функции, в т.ч. предоставянето на обществени услуги. Сметната палата разгледа двата основни метода за предоставяне на помощта, като се фокусира върху следните два въпроса:

- а) Имали ли са програмите за секторна бюджетна подкрепа ефективен принос за укрепването на публичната администрация?
- б) Имали ли са проектите ефективен принос за укрепването на публичната администрация?

10

Одитът се съсредоточи върху помощта, предоставена по ЕИСП и ЕИС в периода 2007—2014 г. Одитната извадка включи:

- а) четири програми за секторна бюджетна подкрепа, насърчаващи секторната реформа, между които две програми в основни области на публичната администрация — правосъдие и политика за публичните финанси, и две програми, насочени към подобряване на услугите в областта на общественото здравеопазване и сектора на водите,
- б) двадесет проекта за укрепване на органите на централно ниво, по-конкретно седем проекта в областта на правосъдието, три последователни проекта за предоставяне на консултации на високо равнище на молдовските министерства (известни като проекти EUHLPAM — акроним от английски език за Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките) и проект за подпомагане на Държавната канцелария, която е централният орган, отговорен за координацията на средствата от ЕС в Молдова.

11

Избраната от Сметната палата извадка обхваща 40 % от двустранните договори за помощ по ЕИСП/ЕИС, сключени от 2007 г. насам (вж. **приложение I**). Одитната дейност беше проведена от март до септември 2015 г. Сметната палата разгледа и документни доказателства, като например документите, определящи програмите, и доклади за напредък, мониторинг и оценка. Одитът включи също така документна проверка и посещение на място в Молдова. Сметната палата проведе интервюта със служители от молдовските публични органи, делегацията на ЕС в Кишинев, Европейската служба за външна дейност, Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на Комисията, международни организации, други донори, консултантски фирми и НПО.

Бюджетната подкрепа е имала ограничени резултати при укрепването на публичната администрация в целевите сектори

12

В настоящата глава се разглежда приносът на програмите за СБП за подобряване на публичната администрация в Молдова. Сметната палата направи оценка на модела на програмите, използването на предварителни условия, основанията за отпускане на допълнителни средства и приноса на СБП за развитието на четирите одитирани сектора — правосъдие, публични финанси, здравеопазване и водоснабдяване (вж. **приложение II**).

Комисията е можела да реагира по-бързо на рисковете, а програмите не са били съгласувани в достатъчна степен с националните стратегии

13

За да направи оценка на модела на програмите за СБП, Сметната палата разгледа дали Комисията е предприела достатъчни мерки за анализ и смекчаване на рисковете, свързани със СБП. Сметната палата провери също така дали четирите одитирани програми са отразявали в достатъчна степен националните стратегии за реформи.

Комисията е можела да реагира по-бързо в случаите, когато са се реализирали рискове, свързани със СБП

14

Бюджетната подкрепа се характеризира с предимства като по-голяма ангажираност на съответната държава, по-ниски трансакционни разходи и по-добра координация на донорите, но е свързана също така с редица рискове, които са й вътрешноприсъщи (вж. Специален доклад на Сметната палата № 11/2010⁽⁷⁾. Специфичният рисков профил на бюджетната подкрепа е свързан с факта, че тя използва системите на съответната държава, тъй като предполага трансфер на финансови ресурси към държавната хазна на страната бенефициент⁸. Предвид факта, че средствата от бюджетната подкрепа се присъединяват към средствата от бюджета на страната бенефициент, те също са засегнати от евентуалните слабости във финансовото управление на тази страна⁹. Сметната палата провери дали Европейската комисия правилно е анализирала и смекчила тези рискове.

- 7 Специален доклад № 11/2010 „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТЬ, Латинска Америка и Азия“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Европейска комисия, Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* („Насоки за бюджетна подкрепа – програмиране, проектиране и управление – модерен подход към бюджетната подкрепа“), септември 2012 г., стр. 126.
- 9 Годишен доклад за финансовата 2014 година, точки 8.6—8.8 (ОВ С 373, 10.11.2015 г.).

15

През 2012 г. Комисията въвежда по-систематичен анализ на рисковете, създава управителни комитети на високо равнище за операциите по отпускане на бюджетна подкрепа и система за ранно предупреждение¹⁰ за случаите, когато рисковете се реализират. Това представлява значително подобрене в сравнение с предишния подход.

16

Децентрализираното управление¹¹ и бюджетната подкрепа в значителна степен разчитат на системите на съответната държава. Системите на държавите за публичен финансов контрол не се сертифицират от службите на ЕС. Не е въведено децентрализирано управление за помощта от ЕС за проекти. Същевременно бюджетната подкрепа е основният използван метод за предоставяне на помощ, чрез който са отпуснати почти три четвърти от общия размер на помощта от ЕС за Молдова в периода 2007—2015 г.

17

В Молдова рисковете, свързани с корупцията, са големи. Индексът за възприемане на корупцията на „Transparency International“¹² показва, че ситуацията се е влошила след 2012 г. (вж. **каре 5**).

18

През ноември 2014 г. в Молдова се реализират макроикономически рискове, когато става ясно, че 1 млрд. щатски долара средства на вложители са били загубени в корупционен скандал, в който са замесени три молдовски банки (вж. **каре 1**). Управителният комитет на високо равнище от декември 2014 г. взима решение да обърне внимание на случая на Молдова през 2015 г. в контекста на разпределянето на бюджетната подкрепа, тъй като се очаква нивото на риск да бъде по-високо. След вътрешен анализ на потенциалните мерки за намаляване на риска, през юли 2015 г. Европейската комисия реагира като обявява публично преустановяването на плащанията до сключването на споразумение между Международния валутен фонд (МВФ) и Молдова¹². Комисията също така значително намалява дела на бюджетната подкрепа, планирана за 2015 г., в сравнение с предходни години (вж. **графика 1**). Ситуацията в банковия сектор поставя сериозно под въпрос интегритета на средствата от ЕС, прехвърлени в националния бюджет на Молдова. Въпреки това не е възможно да бъде доказано, че конкретно средствата от ЕС са били засегнати, тъй като те са били обединени с общия държавен бюджет.

10 Системата за ранно предупреждение ще бъде активирана в случаи, когато се наблюдава непосредствено и сериозно влошаване на ситуацията, или при възникването на събитие, определено като риск, което има значително отражение върху целите на програмата. В тези случаи ЕС трябва да реагира незабавно, за да избегне сериозни вреди за своя положителен образ и репутация. Това може да се случи в резултат например на сериозен случай на корупция или измама, или при нарушаване на основните ценности. Делегациите на ЕС следва да докладват незабавно за подобни случаи на централните служби. Вж. *Насоки за бюджетна подкрепа*, стр. 132.

11 При децентрализираното управление Комисията може да реши да приложи за обществени поръчки или за отпускане на безвъзмездна финансова помощ съществуващите процедури на държавата бенефициент. Вж. член 18, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 година за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съдействие и партньорство.

12 Делегация на ЕС в Молдова, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several condition* („Бюджетна подкрепа от ЕС за Република Молдова — в зависимост от изпълнението на няколко условия“), Кишинев, 8 юли 2015 г.

Обща информация за банковата криза в Молдова

През ноември 2014 г. три молдовски банки са поставени под режим на специално управление от националната банка на Молдова след като са отпуснали заеми на стойност 1 млрд. щатски долара. Тези трансакции не са имали солидна икономическа обосновка и са довели до такова значително влошаване на счетоводните баланси на банките, че те вече не са могли да поддържат непрекъснатост на дейността си. При този инцидент са натрупани много големи публични задължения, като изчислените разходи за спасяването на банките възлизат най-малко на 13 % от БВП на Молдова.

Към момента на одита наказателните разследвания на банковата измама бяха отбелязали слаб напредък и не беше изготвена стратегия за събиране на средствата. Тази ситуация поражда обществени протести и допринася за период на продължителна политическа нестабилност. Три правителства са подали оставка между ноември 2014 г. и декември 2015 г.

19

Последната програма на МВФ в Молдова е приключила през 2013 г. Прегледът на последната програма не е завършен поради несъгласия по отношение на политиките във финансовия и данъчния сектор. Световната банка е преустановила отпускането на бюджетна подкрепа в размер на 45 млн. щатски долара през април 2014 г., тъй като е счела, че рисковете за публичните средства, свързани с банковия сектор, са прекалено големи, за да се извършват трансфери към държавния бюджет на Молдова.

20

Европейската комисия е установила правилно рисковете, свързани с корупцията и макроикономическата нестабилност в Молдова, но е било възможно да реагира по-бързо, когато тези рискове са се реализирали. В контекста на подписването на споразумението за асоцииране/задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия през 2014 г., Комисията е сключила две споразумения за финансиране — за операции по СБП, свързани с реформите на политиката за публичните финанси (РППФ), и за функционирането на зоната за свободна търговия през октомври и ноември 2014 г. В тази връзка тя е изплатила 16 млн. евро през декември 2014 г. Рисковете, свързани с банковия сектор, са отбелязвани както от МВФ, така и от Комисията, от 2012 г. насам¹³.

13 Международен валутен фонд, *IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova, Staff report for the 2012 Article IV consultation, fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria* (Доклад по държави на МВФ № 12/288, Република Молдова, Доклад на служителите относно консултациите по член 4 за 2012 г., пети преглед в рамките на разширеното споразумение и в рамките на тригодишното споразумение по разширения кредитен инструмент, и искания за освобождаване и изменение на критериите за изпълнение), септември 2012 г., *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions* (Доклад по държави на МВФ № 14/190, Доклад на служителите относно консултациите по член 4 и първи обсъждания на мониторинга след изпълнение на програмата), юни 2014 г.

Програмите за СБП не съответстват в достатъчна степен на националните стратегии и не е ясно как са определени бюджетите за СБП

21

Сметната палата разгледа дали програмите за СБП са подпомогнали актуални, ясно формулирани национални стратегии, с които съответните национални органи са тясно ангажирани. Условието за отпускане на бюджетна подкрепа следва да произтичат от и да са съгласувани с националната стратегия¹⁴.

22

Две от четирите програми за СБП в одитната извадка не са напълно съгласувани с националните стратегии. СБП в областта на публичните финанси подпомага национална стратегия, в която липсват свързани със сектора цели (вж. **каре 2**), а СБП в областта на правосъдието не допринася пряко за изпълнението на националната стратегия за реформи.

14 За повече подробности вж. *Насоки за бюджетна подкрепа*, приложение 3 — Оценка на допустимостта на публичните политики.

Капе 2 Конкретни условия, които не са съгласувани в достатъчна степен с национална стратегия — СБП за реформата на политиката за публичните финанси

СБП, отпускана за реформите на политиката за публичните финанси, се основава на националната стратегия на Молдова за развитие до 2020 г., която обхваща седем сектора, в т.ч. инфраструктура, пенсионни схеми и образование. Стратегията обаче не поставя никакви цели, свързани с публичните финанси. Молдова разполага с национална стратегия за управление на публичните финанси за периода 2013—2020 г., която включва обща стратегия, годишни планове за действие и рамка за мониторинг.

Споразумението за финансиране чрез СБП поставя 12 конкретни условия, които следва да бъдат изпълнени, за да бъдат изплатени средствата по трите променливи транша. Тези условия не са предвидени в националната стратегия за развитие, нито отразяват пряко приоритетите, определени в стратегията за управлението на публичните финанси.

Едно от условията например засяга създаването на фискален съвет, което не се предвижда изрично в нито един стратегически документ, подписан между ЕС и Молдова. Същото се отнася и до две други условия, които предвиждат публикуването на „граждански бюджет“¹⁵ и средносрочен доклад за изпълнението на бюджета. Публичният достъп до ключова фискална информация е оценен много високо при извършената през 2011 г. оценка на публичните разходи и финансовата отчетност¹⁶.

15 Гражданският бюджет е неспециализирано представяне на държавния бюджет, което е разработено с цел да достигне и да бъде разбрано от възможно най-голям процент от населението.

16 Програмата за публични разходи и финансова отчетност (PEFA) е партньорство с множество донори, което има за цел да оценява състоянието на системите на публичните финанси, обществените поръчки и финансовата отчетност. Оценка PEFA анализира резултатите на системите за управление на публичните финанси на дадена държава чрез набор от 31 показателя, по които се определя оценка между А и D (www.pefa.org).

23

В програмата за СБП в областта на правосъдието се посочва, че тя има за цел да подпомага реформите на съдебния сектор в Молдова (СРСС), но конкретните ѝ условия, свързани със съдебната система, не са определени със същите термини. Някои от условията на СБП засягат въпроси от сектора на публичните финанси и не са споменати в стратегията за реформа. Ето защо липсва пряка връзка между предприетите по СРСС действия и СБП. Също така, това налага определянето на допълнителни изисквания за мониторинг и докладване за СБП.

24

Програмите за СБП, насочени към подобряването на общественото здраве и услугите в сектора на водите, не са базирани на ясно формулирани стратегии за реформи на Молдова. В насоките се изисква за секторните стратегии да бъде определен съответен бюджет, за да са допустими за финансиране чрез СБП¹⁷. За СБП в областта на здравеопазването обаче националната стратегия не е напълно съгласувана с общата национална политика в здравния сектор и не е отразена в пълнота в бюджетните прогнози. СБП в сектора на водите е разработена с цел да подпомогне националната стратегия за водите от 2007 г. Тази стратегия обаче се е оказала прекалено амбициозна, тъй като е насочена към голям брой цели, но не предоставя определен със срокове план за действие или ясна институционална рамка за изпълнение.

25

Сметната палата разгледа също основата за определянето на бюджети за програмите за СБП. Съгласно публикуваните през 2012 г. насоки за бюджетна подкрепа, тези бюджети следва да се основават на редица критерии, като например нуждите от финансиране на държавата партньор и нейната ангажираност да отпуска бюджетни средства в съответствие с националната си стратегия. Между другите критерии са ефективността, постигането на добро съотношение между качество и разходи и въздействието на бюджетната подкрепа за изпълнението на целите, постигнатите резултати и капацитета за усвояване на отпуснати в миналото средства, колко ефективно са били постигнати съгласуваните цели с помощта на бюджетната подкрепа и доколко стратегията за развитие е ориентирана към резултатите.

26

При извършената от Сметната палата проверка на избраните програми не стана достатъчно ясно как са определени съответните бюджети. Програмата за СБП за реформи на политиката за публичните финанси е първата програма в одитната извадка, която е разработена по новата методология. Не е извършена обаче изчерпателна оценка съгласно критериите, описани в т. 25.

17 За повече подробности вж. *Насоки за бюджетна подкрепа*, приложение 3 — Оценка на допустимостта на публичните политики, 3.2. Финансиране на политиките.

27

Въпреки че насоките не са били приложими за програмите, разработени преди 2012 г., за стратегията за реформа на съдебния сектор е извършена предишна оценка на нуждите от финансиране. Тя обаче не предоставя надеждна информация, тъй като първоначалният разчет от 124 млн. евро е намален наполовина след две години действие¹⁸. През 2015 г. е стартирана повторна оценка на нуждите от финансиране с подкрепата на проект за техническа помощ, финансиран от ЕС (вж. точка 61). При другите три програми за СБП липсват данни за извършени оценки на нуждите от финансиране.

28

Наред с това по отношение на процедурата за определяне на бюджета Сметната палата установи, че размерът на планирания бюджет варира в подготвителната фаза без ясна обосновка за това. За програмата за СБП в областта на правосъдието, чийто бюджет е определен на 58,2 млн. евро, извършена преди разработването на програмата външна оценка е предложила бюджет в размер на 40 млн. евро. На програмата за СБП в областта на водите въз основа на политически съображения е отпуснато ad-hoc увеличение на бюджета с 5 млн. евро по време на нейното изпълнение.

Възможността за обвързване с условия не е достатъчно използвана

29

Системата за мониторинг на резултатите и критериите за изплащането на средства са в основата на бюджетната подкрепа и формират рамката за поставяне на условия. Променливите траншове са свързани с напредъка при изпълнението на конкретните условия — те създават стимули за подобряване на резултатите, защото частичните резултати водят до частични плащания. Сметната палата оцени дали условията за изплащането на траншове създават стимули за реформа. Палатата разгледа също така дали изплащането на средства е систематично свързано с изпълнението на тези условия.

Някои конкретни условия за изплащане на траншове са били изпълнени между договарянето на програмите и началото на СБП, или не е било възможно да се измерят пряко

30

Договорите в одитната извадка включват конкретни условия, които изискват ограничени действия от страна на молдовските органи, или са били изпълнени в периода между договарянето на програмите и началото на предоставянето на СБП (вж. **каре 3**). Цели, които не са достатъчно предизвикателни, намаляват стимулиращия ефект. Съществува риск, свързан с включването на мерки, които са извършени преди стартирането на програмата, тъй като е възможно мерките да са цели да бъдат изпълнени частично или напълно и без отпуснатата помощ.

18 Планът за действие (Решение на Парламента № 6 от 16 февруари 2012 г., стр. 168) предвижда 1,989 млрд. молдовски леи (124 млн. евро към 2012 г.) за изпълнението на СРСС. Прогнозите в годишния доклад за 2014 г. са за 1,034 млрд. леи (50 млн. евро към 2014 г.).

Примери за конкретни условия

Пример 1 — Някои конкретни условия изискват ограничени действия от страна на молдовските органи

Едно условие по програмата за СБП за реформа на политиката за публичните финанси (РППФ), стартирана през 2014 г., изисква публикуването на средносрочни доклади относно изпълнението на бюджета. Молдова вече е публикувала ежемесечни доклади за изпълнението на своя бюджет от няколко години.

Пример 2 — Някои конкретни условия вече са били изпълнени в периода между договарянето на програмите и началото на отпускането на СБП

Споразумението за финансиране на програмата за СБП в областта на здравеопазването е подписано през 2009 г. Първият променлив транш в размер на 13,4 млн. евро е изплатен след оценка на 53 показателя, 22 от които засягат мерки, изпълнени през 2008 г., след приключване на договарянето на програмите.

Програмата за СБП в областта на правосъдието е стартирана през юни 2013 г. Три условия за изплащане на средства, свързани с модернизацията на системата за обжалване, изменението на наказателния процес и ограничаването на имунитета на съдиите, са били частично или изцяло изпълнени със закони, приети между април и юли 2012 г., след приключване на договарянето на програмите.

31

Четири договора са съдържали конкретни условия, които не могат да бъдат недвусмислено измерени. Например, конкретните условия по програмата за СБП в областта на правосъдието е трябвало да бъдат допълнително изяснени след изплащането на първия променлив транш поради възникналите трудности да се достигне до консенсус какво точно означават¹⁹. Освен това програмата за СБП за РППФ съдържа конкретни условия, но не и отделни показатели, а не всички конкретни условия могат да бъдат пряко измерени. Около половината от показателите на програмата за СБП в областта на здравеопазването са прекалено неясни²⁰. Програмата за СБП в сектора на водите също е съдържала непроверими, агрегирани или неясни показатели.

Условията невинаги се използват последователно за насърчаване на реформи

32

Насоките на Комисията за отпускане на бюджетна подкрепа посочват, че траншовете следва да се изплащат единствено когато съответните показатели за изпълнение и конкретни условия са били изпълнени. Сметната палата разкри случаи на непоследователно използване на условията при три от четирите одитирани програми²¹. Както е показано в **каре 4**, при СБП в областта на здравеопазването са били изплащани средства дори когато условията не са били изпълнени. Наред с това при трите програми за СБП, свързани със здравеопазването, правосъдието и услугите в сектора на водите, оценката на изпълнението на някои условия е можела да бъде извършена по-стриктно.

19 Трябвало е да бъдат изготвени пояснителни таблици с подкрепата на финансиран от ЕС проект за техническа помощ (вж. точка 61) и да бъдат обсъдени с работната група, която отговаря за мониторинга на СБП.

20 Като пример могат да бъдат посочени показатели като „Оптимизиране на структурата за първични здравни услуги“, „Анализ на възможностите за насърчаване на частни инвестиции в системата на здравеопазването“, или „Продължаващо подобряване на стратегическото планиране в сектора на здравеопазването въз основа на средносрочна рамка на разходите“.

21 Към момента на извършване на одита изпълнението на конкретните условия по програмата за бюджетна подкрепа за реформи на политиката за публичните финанси все още не беше оценено, тъй като тя е стартирана едва в края на 2014 г.

Изплащани са средства дори когато показателите за изпълнението и конкретните условия и не са били изпълнени**Пример 1 — Изплатени са повече средства от препоръчаното в доклада от извършената външна оценка**

Решенията за изплащане на средства по СБП се основават на доклад от извършена външна оценка, която е разгледала изпълнението на конкретните условия, от които зависи отпускането на средствата. Изплатените средства по програмата за СБП в областта на здравеопазването не са спазили препоръките на доклада от външната оценка при два от трите променливи транша. През 2011 г. вторият променлив транш възлиза на 13,6 млн. евро — с 9 % повече от препоръчаните 12,5 млн. евро въз основа на оценката на 28 условия. Третият транш (4,1 млн. евро), изплатен през 2012 г., е по-висок с 11 % (оценени са 9 условия). По-голямата част от разликата се дължи на изплащането на средства, прехвърлени от техническата помощ по СБП към бюджетната подкрепа, което не е свързано с нови дейности или условия.

Пример 2 — Изплащани са средства след недостатъчно стриктна оценка на изпълнението на условията

Едно условие по програмата за СБП в сектора на водите изисква разпределянето на най-малко 600 млн. молдовски леи от националния бюджет за сектора на водите и отпадъчните води. През 2012 г. заделените средства са възлизали на 252 млн. леи (42 % от 600 млн. леи), което е значително по-малко от минималния праг. Въпреки това условието е оценено като частично изпълнено и 42 % от свързаните с него средства са били изплатени.

Друго условие по СБП в сектора на здравеопазването изисква размерът на публичните разходи в този сектор, коригирани спрямо инфлацията, да не бъде намаляван. През 2010 г. бюджетът на Молдова за здравеопазване в номинално изражение се е увеличил с 5 % в сравнение с 2009 г. Ако се вземе предвид обаче нивото на инфлация от 9 % за 2010 г., коригираният размер на разходите в сектора на здравеопазването реално е намалял в сравнение с предходната година. Въпреки това условието е счтено за изпълнено.

33

Съгласно насоките на Комисията за бюджетната подкрепа, повторното включване на неизплатените средства в по-късни траншове създава риск от намаляване на първоначалния стимулиращ ефект от поставянето на условия. Въпреки това програмата за СБП в сектора на здравеопазването е включила последен транш от средства, за да обедини остатъка от неизплатените средства от предишните траншове.

34

При стартирането на програмата за СБП в сектора на водите през 2009 г. не се предвижда последен транш за оставащите средства. По-късно обаче е създаден допълнителен транш от 6,1 млн. евро в периода преди подписването на споразумението за асоцииране/зона за свободна търговия през 2014 г. Определени са нови условия, съгласувани с общите цели на СБП в сектора на водите, които позволяват изплащането на 4,9 млн. евро от средствата, които не са изплатени поради неспазване на условията, свързани с предходните траншове.

Допълнителните средства, основани на стимули, не са добре обосновани

35

През 2012 г. Комисията въвежда принципа „повече за повече“, който предвижда отпускането на допълнителни средства въз основа на стимули, за да се възнагради напредъка на държавите партньори към демокрация. По тази схема допълнителните разпределени средства за държавите следва да зависят от постигнатия напредък в изпълнението на реформи, които се оценява в доклада за напредъка по ЕПС и в съответствие с международно признатите стандарти и референтни нива²².

36

Молдова е получила общо 93 млн. евро по тази схема за периода 2012—2014 г., в т.ч. 28 млн. евро и 35 млн. евро съответно през 2012 г. и 2013 г. по Програмата за интеграция и сътрудничество към Източното партньорство и 30 млн. евро по Общата програма на ЕИС през 2014 г.²³ Тези средства са насочени главно към нови или съществуващи програми за СБП.

37

Въз основа на извършената от Сметната палата документна проверка не беше възможно да се изясни обосновката за отпускането на допълнителни средства за Молдова. За трите години отпуснатите средства са били подложени на ограничен анализ на напредъка на изпълнението. Докладът за напредъка по ЕПС не демонстрира постигнатия от Молдова напредък към демокрация. Според доклада за 2013 г. през първата половина от годината Молдова е преминала през най-дълбоката си политическа криза от години²⁴, която е описана като институционален срив²⁵, нанесъл трайни вреди върху доверието в молдовските демократични институции²⁶.

Бяха открити ограничени доказателства за напредък в секторите на действие на СБП

38

Доколкото беше възможно, въз основа на наличните показатели и доклади Сметната палата оцени дали програмите за СБП са допринесли за постигане на напредък в четирите одитирани сектора — правосъдие, публични финанси, здравеопазване и водоснабдяване. За оценката на бюджетната подкрепа ОИСП препоръчва тристепенен подход, при който i) първата стъпка включва оценка на вложените ресурси, преките и предизвиканите резултати от бюджетната подкрепа, ii) втората стъпка включва оценката на последиците и въздействието на политиките, стратегиите и разходните действия на съответното правителство, и iii) третата стъпка включва проверка на приноса на бюджетната подкрепа за политиките, стратегиите и разходните действия на правителството, които са предизвикали определените в стъпка две последици и въздействие; тази проверка следва да се извърши чрез съчетаване и сравняване на резултатите от стъпки едно и две²⁷.

22 Основните критерии за оценка на напредъка са демократичните и честни избори, свободата на сдружаване, изразяване на мнение и събрания, свободната преса и медиите, върховенството на закона, упражнявано от независима съдебна власт, и правото на справедлив процес, борбата с корупцията, реформата на секторите на сигурността и правоприлагането, демократичният контрол над въоръжените сили и зачитането на другите човешки права. (Приложение към Решение за изпълнение C(2012)4170 на Комисията от 26.6.2012 г.).

23 10 % от бюджета на ЕИС са запазени за основания на стимули подход — напредъкът към стабилна и устойчива демокрация и изпълнението на договорените цели на реформите се възнаграждават по общи програми, обхващащи множество държави (Регламент (ЕС) № 232/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Европейски инструмент за съседство (OJ L 77, 15.3.2014 г., стр. 27), член 7, параграф 6, съображение 4; Решение за изпълнение C(2014)2988 на Комисията от 2.5.2014 г.). Програмата за интеграция и сътрудничество към Източното партньорство отпуска допълнителни средства на партньорите, които постигат резултати при реформите за стабилна демокрация и зачитане на човешките права. (Решение за изпълнение C(2012)4170 на Комисията от 26.6.2012 г. и Решение за изпълнение C(2013)8140 на Комисията от 27.11.2013 г.).

24 Европейска комисия, Върховен представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, Съвместен работен документ на службите на Комисията „Прилагане на европейската политика за съседство в Република Молдова. Напредък през 2013 г. и препоръки за действие, придружаващи съвместното съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите Страните в съседство на кръстопът: изпълнение на Европейската политика за съседство през 2013 година“, стр. 5.

25 Пак там, стр. 2.

39

Въпреки това, дори когато може да бъде установена ясна логическа връзка между действията и резултатите²⁸, може да е трудно, ако не и невъзможно, да се оцени каква част от резултатите се дължи на интервенциите на ЕС и каква — на други фактори²⁹. Действително, стратегията за развитие на дадена държава партньор се подкрепя от нейния бюджет, така че крайните продукти от бюджетната подкрепа от ЕС са свързани с промени, които са резултат не само от програмата за бюджетна подкрепа, но и от различни други действия на правителството, програми за подпомагане и външни фактори³⁰. Въпреки тези ограничения, данните сочат, че в Молдова СБП е постигнала ограничени резултати, тъй като показателите и докладите не показват сериозен напредък в три от целевите сектори (правосъдие, здравеопазване и сектора на водите). Към момента на одита беше прекалено рано да се оценят потенциалните ефекти от програмата за СБП в областта на публичните финанси.

40

По програмата за СБП в областта на правосъдието към момента са отпуснати 28,2 от 30 млн. евро в два транша. Размерът на средствата е намален, тъй като само 88 % от условията са били изпълнени. Не са били реализирани крайни продукти, като например изменения на закони, в областта на досъдебното производство, правораздаването по отношение на малолетни и непълнолетни лица и липсата на толерантност към корупцията.

41

Въпреки че в доклада за напредъка по ЕПС от март 2015 г. се преценява, че Молдова е постигнала известен общ напредък при изпълнението на стратегията за реформи в съдебния сектор, международно използваните показатели пораждат съмнение за това (вж. **каре 5**).

26 Пак там, стр. 5.

27 Вж. Комитет за подпомагане на развитието на ОИСР (ОИСР—КПР), *Evaluating Budget Support, Methodological Approach* („Оценяване на бюджетната подкрепа, методологически подход“), стр. 3.

28 Резултатите обикновено обхващат три категории — крайни продукти и услуги, последици и въздействие. За по-точни дефиниции вж. Специален доклад № 21/2015 „Преглед на рисковете по отношение на действията на ЕС за развитие и сътрудничество, произтичащи от ориентирания към резултатите подход“, стр. 7. (<http://eca.europa.eu>).

29 Специален доклад № 21/2015 „Преглед на рисковете по отношение на действията на ЕС за развитие и сътрудничество, произтичащи от ориентирания към резултатите подход“ (<http://eca.europa.eu>).

30 Специален доклад № 21/2015, точка 23.

Международни показатели сочат, че Молдова е постигнала слаб напредък при реформите на съдебния сектор и борбата срещу корупцията

Няколко аналитични центъра и НПО публикуват показатели, свързани с правосъдието и корупцията в целия свят. Те представят ситуация на смесени резултати по отношение на напредъка в Молдова.

Организацията Freedom House е свалила рейтинга на Молдова (изчисляван по скала от 1 до 7) от 4,5 през 2012 г. до 4,75 през 2015 г. по отношение на нейната правосъдната рамка и независимост, а рейтингът по отношение на корупцията е отбелязал слабо подобрене от 6 до 5,75³¹.

В Доклада за глобалната конкурентоспособност за периода 2014—2015 г. по съдебна независимост Молдова се нарежда на 141-во място от 144 държави³².

Показателят на Световната банка за върховенството на закона, който се изчислява в проценти, се е влошил от 45 през 2012 г. до 42,7 през 2013 г., но през 2014 г. се е подобрил до 46,6³³.

Съгласно Института за обществени политики доверието на гражданите в съдебната система през последното десетилетие е намаляло от 41 % до 23 % в края на 2014 г.³⁴

Класирането на Молдова в индекса за възприятие на корупцията на Transparency International се е влошило — страната е била на 94-то място от 176 държави през 2012 г. и 103-та от 168 държави през 2015 г. Гражданите на Молдова възприемат съдебния сектор като вторият най-корумпиран след полицията³⁵.

31 <https://freedomhouse.org>.

32 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014—15.pdf.

33 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.

34 Институт за обществени политики на Молдова, барометър на общественото мнение от ноември 2014 г. (<http://www.ipp.md>).

35 <http://www.transparency.org/country#MDA>.

Констатации оценки

42

По програмата за СБП в областта на здравеопазването са изплатени 43,5 млн. евро, което представлява 99,2 % от бюджета. Този процент е постигнат, тъй като последният транш е позволил прехвърлянето на средствата, които не са изплатени поради неспазване на условията, свързани с предходните траншовете (вж. точка 33). Преди това процентът на изплащане е бил 89,7 %.

43

Една оценка, извършена от Световната здравна организация през 2012 г., представя нееднозначна картина на крайните резултати в сектора на здравеопазването в Молдова. Напредъкът изостава от очакванията по отношение на финансовата защита (т.е. степента, в която гражданите са защитени от финансовите последици на влошеното здраве) и дяловото участие във финансирането на здравната система. Неравнопоставеният достъп до здравни услуги продължава да представлява проблем. Въпреки че е трудно да се оцени общото качество при предоставянето на здравни услуги, изследването преценява, че е постигнат известен напредък, по-конкретно в областта на превантивните грижи³⁶. Като цяло е трудно да се прецени как програмата за СБП е допринесла за подобряване на здравните системи и вследствие на това — на здравето на населението на Молдова. Други фактори също са оказали влияние, като например подобряването на социално-икономическото състояние³⁷, а съответните данни не са систематично събирани и предоставяни³⁸. Това се дължи и на факта, че не е извършена последваща оценка на въздействието на програмата за СБП в областта на здравеопазването в след приключването на програмата през 2013 г.

44

Програмата за СБП в сектора на водите не е изпълнила очакванията, свързани с определените във финансовото споразумение крайни продукти и услуги. Външните фактори, като например икономическата криза, засегнала Молдова през 2009 г., и политическата нестабилност в страната, в съчетание със слабите институции в сектора на водите и липсата на техническа помощ, означават, че условията по всички променливи траншовете са изпълнени само частично. Поради това Комисията е изплатила само 68 % от средствата по третия транш.

36 Европейска обсерватория на здравните системи и политиката в областта на здравеопазването, партньорство под домакинството на СЗО, „Republic of Moldova, Health system review“ („Република Молдова, преглед на системата на здравеопазване“), *Health Systems in Transition* („Системи на здравеопазване в преход“), том 14, № 7, 2012 г., стр. 131—139.

37 Винаги е трудно да се раздели приносът на здравеопазването за подобряването на здравето от влиянието на общото подобрене в социално-икономическото състояние. Това важи специално за случая на Република Молдова, която има сравнително малобройно население, така че някои тенденции с течение на времето следва да се разглеждат с повишено внимание. Пак там, стр. 135.

38 Трудно е да се оцени общото качество на предоставяне на здравни услуги, тъй като данните, необходими за подобни показатели, не се събират и предоставят рутинно. Например не се използват систематично докладваните от пациентите резултати от мерките, нито се събира информация за смъртността в болниците при прием на пациенти в тежко състояние. Данните за безопасността на пациентите също не се събират и анализират рутинно. Например, въпреки че се събират данни за следоперативните усложнения като цяло, не се прави разбивка по причини или допринасящи фактори и поради това тези данни не могат да се използват като показатели за безопасността на пациентите. Пак там, стр. 136.

45

Обществените водни услуги в Молдова все още са засегнати от слабости. Само около 50 % от населението има достъп до чиста питейна вода, секторът е много слабо развит, институционалният капацитет е слаб, а капацитетът на общините за изпълнение при управлението на водните системи и водоснабдяването е ограничен. През 2012 г. в доклад за резултатите на сектора на водите, молдовската Сметна палата заключава, че ситуацията на общините в Република Молдова по отношение на водоснабдяването и канализацията е трудна и без изход. В друг доклад от 2012 г. Сметната палата отбелязва, че за да се достигнат очакваните ползи в областта на санирането и изграждането на системи за доставяне на питейна вода и за канализация, е необходимо да се подобри управлението на публичните средства, насочени към постигане на тези ползи, както и управленските системи на публичните органи, натоварени с изпълнението на проекти в тази област. Скорошно изследване от СЗО и УНИЦЕФ обаче показва, че използването на водните източници и канализационните съоръжения се е подобрило от 1995 г. до 2015 г.³⁹

46

Средствата, предоставени в рамките на СБП, може да предоставят малки допълнителни ползи за националните секторни бюджети. Сметната палата установи, че такъв е случаят при програмата за СБП в областта на здравеопазването, тъй като размерът на националните бюджети, след съответната корекция за инфлация, е намалял по време на изпълнението на програмата през 2010 и 2011 г.⁴⁰ (вж. **каре 4**, пример 2). Това се приема като знак, че за сектора е определен нисък приоритет, и поражда съмнения относно капацитета на Министерството на здравеопазването да изпълни националната политика за здравеопазване. В изследване, публикувано от СЗО през 2012 г., се посочва, че общият размер на разходите в областта на здравеопазването все още е много нисък в сравнение с други европейски държави, като това значително намалява обема и качеството на предоставяните пакети от услуги⁴¹.

47

По подобен начин, при програмата за СБП в областта на водите е постигнат слаб напредък, което се дължи на изборния период, липсата на средства в бюджетите за инвестиции и проблемите, свързани с управлението в Министерството на околната среда (вж. също **каре 4**, пример 2). Тази ситуация илюстрира колко е важно ангажиментите, поети в контекста на операциите за бюджетна подкрепа от ЕС, да бъдат отразени в националния бюджет, като се предоставят финансовите ресурси, необходими на ресорните министерства да изпълнят условията за изплащане на средствата.

39 Вж. СЗО/УНИЦЕФ, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation* („Съвместен проект за мониторинг на водоснабдяването и канализацията“), юни 2015 г. (wssinfo.org).

40 Държавните разходи за здравеопазване в реално изражение са намалели през 2010 г. и 2011 г. съгласно повечето източници (СЗО, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* („Преглед на реформите за финансиране на здравеопазването в Република Молдова“), 2012 г., стр. 4; изчисления на данните за инфлацията (индекс на потребителските цени, дефлатор на БВП) от Световната банка (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) и индекса на потребителските цени от Националната статистическа служба на Молдова (<http://www.statistica.md>). Реалният размер на разходите се е увеличил малко през 2011 г., ако се използва дефлатора на БВП на Националната статистическа служба.

41 Европейска обсерватория на здравните системи и политиката в областта на здравеопазването, партньорство под домакинството на СЗО, „Republic of Moldova, Health system review“ („Република Молдова, преглед на системата на здравеопазване“), *Health Systems in Transition* („Системи на здравеопазване в преход“), том 14, № 7, 2012 г., стр. 43, вж. също СЗО, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* („Преглед на реформите за финансиране на здравеопазването в Република Молдова“), 2012 г., стр. 3 — дялът от националния бюджет, заделен за здравеопазване, е широко използван като показател за приоритетното значение, отдавано от правителството на здравеопазването в сравнение с другите сектори на икономиката. (...) посланието е без съмнение за намаляващо значение.

Проектите са имали частичен принос за укрепването на публичната администрация

48

В настоящата глава се разглежда приносът на проектите за подобряване на публичната администрация в Молдова. Сметната палата провери разработката на проектите, помощта, отпусната по проекти за програмите за СБП, както и устойчивостта на резултатите (вж. *приложение III*).

Проектите са уместни, но анализите на нуждите са засегнати от слабости

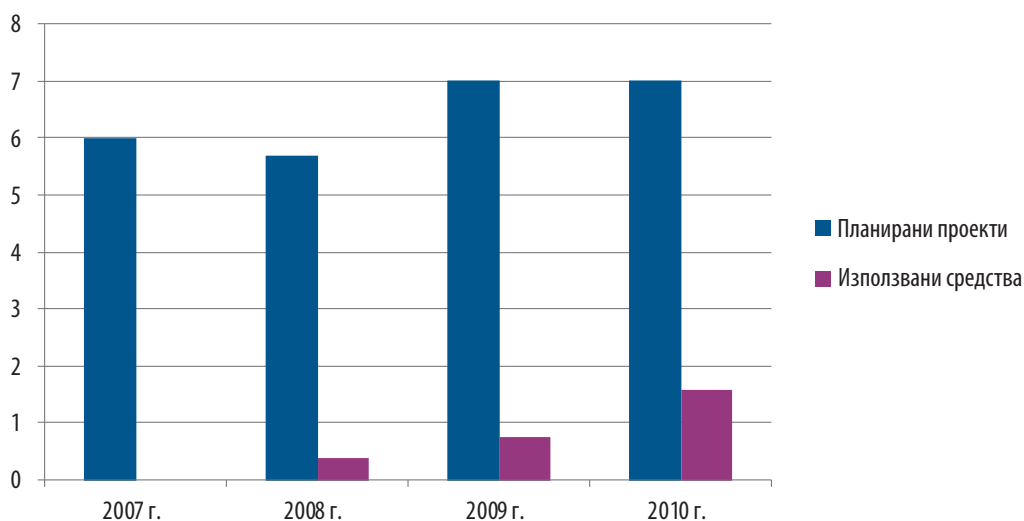
49

ЕС е предоставил значителна подкрепа за подобряване на капацитета на централните публични органи на Молдова да управляват и координират помощта от ЕС. Подкрепата се предоставя по-специално на Държавната канцелария на Молдова, която поема ролята на национално координационно звено⁴² за средствата от ЕС. Този вид помощ е уместна предвид ограничените възможности на молдовските органи за управление на средства, което е видно например от възникналите проблеми при въвеждането на туининг проектите (вж. *графика 2*).

42 Националното координационно звено е оправомощено да координира чуждестранната помощ, предоставена от донори на национално равнище.

Графика 2

Туининг — планирани проекти и реално изпълнени проекти за периода 2007—2010 г. (в млн. евро)



Източник: Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS).

50

Както е представено в **приложение III** (въпрос 1.1), Сметната палата установи, че анализите на нуждите, извършени за проектите, като цяло са задоволителни — само два проекта от одитната извадка са основани на недостатъчно подробен анализ. За девет проекта обаче анализът е засегнат от частични слабости, което е довело до създаване на проектни разработки, несъответстващи напълно на нуждите или целите на молдовската администрация.

51

В някои случаи е било възможно тези недостатъци да бъдат отстранени по време на изпълнението на проектите или на по-късен етап. При проект за техническа помощ № 13 (вж. **приложение III**) консултантът е положил усилия да адаптира първоначалното задание няколко месеца след началото на проекта след проведени консултации с Върховния съд, Висшия съдебен съвет, районните съдилища и с други донори⁴³. За етапи I и II на проекта EUNLPAМ делегацията на ЕС не е извършила структуриран анализ на нуждите, за да потвърди реалните нужди и проблеми, с които се сблъсква молдовската администрация, и да извърши по-ефективно приоритизиране и по-конкретно насочване на действията. Тази задача е оставена на отделните съветници. Тъй като не съществуват процедури за приемственост на дейността, всеки нов съветник е трябвало да извърши свой собствен анализ на нуждите. При етап III на проекта обаче е обърнато по-голямо внимание на тези анализи на нуждите.

Проектите невинаги са добре координирани с програмите за СБП

52

В следващите два подраздела се разглежда координацията между СБП и проектите за два различни вида проекти. Първият разглежда техническата помощ по СБП, която се предвижда в споразуменията за финансиране за СБП (вж. точка 7 и **графика 1**), а вторият — друга техническа помощ и туининг проекти (вж. точка 8).

43 Дванадесет дейности, включени в първоначалното задание, са сметени за неактуални поради намаленото търсене от страна на бенефициента.

Специфичната техническа помощ по СБП за развитието на административен капацитет е закъсняла заради процедурите на договаряне

53

При четирите одитирани споразумения за финансиране Комисията е предоставила специфична техническа помощ, за да подпомогне молдовската администрация при изпълнението на СБП. Това се дължи на факта, че правителствата на държавите партньори често са засегнати от ограничения в институционалния капацитет, което може да затрудни изпълнението на стратегии, подпомогнати със СБП.

54

Тази техническа помощ обаче не е синхронизирана с основната програма за бюджетна подкрепа. Тя може да се предоставя само след подписването на споразумението за финансиране във връзка с програмата за СБП. Предвид необходимите срокове за провеждане на процедури за обществени поръчки и сключване на договори, предоставянето на помощта започва няколко месеца след началото на основната програма (вж. *таблицата*).

Таблица

Забавяне между отпускането на бюджетна подкрепа и специфична техническа помощ по СБП за одитираните договори¹

Програма за СБП	Техническа помощ, предвидена в споразумението за финансиране за СБП (в млн. евро)	Начало на програмата за СБП (подписване на споразумението за финансиране)	Начало на техническата помощ (подписване на договора)	Период от време
Здравеопазване	3,15	Февруари 2009 г.	Юни 2010 г.	16 месеца
Съдебна система	1,8 ²	Юни 2013 г.	Няма	-
РППФ	4	Октомври 2014 г.	Октомври 2015 г.	12 месеца
Води	3	Август 2009 г.	Септември 2011 г.	25 месеца

¹ Само техническа помощ, изрично предоставена чрез безвъзмездната помощ по СБП. Съществуват и други проекти в същия сектор — например в сферата на правосъдието.

² Тази сума се използва за финансиране на мисии за оценка преди изплащането на траншовете.

Източник: Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS).

55

Тези забавяния са имали отрицателно отражение върху изпълнението на програмите за СБП в сектора на здравеопазването и водите, тъй като националният административен капацитет е бил недостатъчен за управление на програмите. При програмата за СБП в областта на здравеопазването няколко конкретни условия не са били изпълнени поради късния старт на техническата помощ. За програмата за СБП в сектора на водите в доклада за мониторинг от 2012 г. се отбелязва, че при по-доброто синхронизиране между планираната техническа помощ и СБП ще бъдат постигнати по-големи ползи и по-успешно изпълнение. В своя окончателен доклад изпълнителят препоръчва бюджетната подкрепа да бъде предшествана от техническа помощ, а не тя да се предоставя впоследствие, както е бил случаят.

Други проекти за техническа помощ и туининг проекти невинаги са били използвани за подготовка и подпомагане на програмите за СБП

56

Делегацията на ЕС е положила усилия да създаде полезни взаимодействия между СБП и проектите, насочени към един и същи сектор. Като цяло туининг проектите и техническата помощ са използвани като придружаващи инструменти за програмите за СБП. Такъв е случаят например при една програма за селските райони (тази програма обаче не беше обхваната от одита). Също така проектите са подготвили обстановката за СБП, например при една програма, свързана със зоната за свободна търговия. На последно място, четири проекта за техническа помощ в съдебния сектор са били насочени към нужди, свързани с тези, по които работи бюджетната подкрепа (вж. **приложение III**, проекти № 12—14).

57

Въпреки тези усилия, в одитираните случаи проектите невинаги са били използвани за подготовка или подпомагане на програмите за СБП (вж. точки 58—63 и **каре 6**). Основните методи за предоставяне на помощ, предпочитани от Комисията, са бюджетната подкрепа и туининг проектите, въпреки че е съществувала необходимост от техническа помощ и голямо търсене на такава помощ от страна на правителството, особено в области, където впоследствие е планирана бюджетна подкрепа, за да се подготви съответната област за постигане на по-добри резултати.

Обучението по отношение на бюджетната подкрепа за молдовски държавни служители е закъсняло

Пълноценно обучение относно бюджетната подкрепа за държавни служители в Молдова е организирано първоначално в рамките на проект за техническа помощ през март 2014 г., който е имал бюджет от 40 000 евро (вж. **приложение III**, проект 9). Към този момент бюджетната подкрепа вече е била използвана в Молдова от повече от седем години.

При обучението, проведено за шест дни с участието на 24 служители, е установено, че обучаващите се имат ограничено разбиране за този метод за предоставяне на помощ. Участниците не са отбелязали значителен напредък, тъй като получените от тях оценки на първоначалния и финалния изпит са се подобрили само от 3,2 на 3,9 точки от 10 възможни. В четири от десетте оценени области оценките дори са се влошили.

Не са били предприети мерки или подробни последващи действия по отношение на този ограничен резултат, тъй като не е проведено второ цялостно обучение за бюджетна подкрепа. Комисията обаче е организирала няколко полудневни дискусии на кръгла маса и презентации в Молдова.

58

През 2011 г. Комисията е финансирала извършването на предварителна оценка на съдебния сектор. Тази оценка препоръчва да се акцентира върху техническата помощ като основен метод за предоставяне на помощ, преди да се планира СБП. Предварителната техническа помощ е необходима, тъй като за правителството не би било възможно да разработи стратегия за реформи в съдебната система без координация с правосъдния сектор, който конституционно е разделен от изпълнителната власт. През 2011 г., когато стратегията за реформа в съдебния сектор все още е била в процес на подготовка, недостатъците на усилията на изпълнителната власт за координация на национално ниво пораждат съмнения за нейния капацитет да изготви изчерпателна стратегия за реформа, която да бъде напълно приета от съдебния сектор.

59

В съответствие с тази оценка, в съдебния сектор след 2011 г. са планирани четири проекта за техническа помощ, но изпълнението им е забавено поради ограничения на персонала в делегацията на ЕС. Един проект е започнал действие два месеца преди подписването на споразумението за финансиране за СБП — през април 2013 г., а другите три са стартирани 18 месеца по-късно (вж. **приложение III**, проекти № 12—14).

60

Стратегията на Молдова за реформи в съдебния сектор е приета през 2011 г. с целта да постигне допустимост за получаване на СБП. Изпълнението ѝ е затруднено от недостатъчния напредък на реформата на прокуратурата и недостатъчната подкрепа от страна на съдебния сектор. Нова инициатива за реформа, разработена от Висшия съдебен съвет и Върховния съд, е представена публично през май 2015 г. с логистичната подкрепа на проект за техническа помощ № 13.

61

Проект за техническа помощ № 12 понастоящем подпомага работните групи при преразглеждането на бюджетните разчети за СРСС и разясняването на конкретните условия за СБП (вж. точки 27 и 31). Този проект за техническа помощ е пример за гъвкаво приспособяване към допълнителните нужди, възникнало в процеса на изпълнение на програмите за СБП, дори когато подобна помощ не е била изрично предвидена в първоначалния договор за проекта.

62

В сектора на управление на публичните финанси има примери за предоставяне на различни видове помощ, като например SIGMA⁴⁴, техническа помощ, туининг проекти и СБП. Туининг проектите в областта на обществените поръчки и вътрешния финансов контрол приключват през 2012 г. и 2013 г., като докладите по тях подчертават необходимостта от консолидиране на резултатите (вж. **приложение III**, проекти № 2 и 4). Усилията в тази област продължават чрез SIGMA и диалог по политиките. Конкретните условия по програмата за СБП в областта на реформите на публичните финанси обаче не са насочени към преодоляването на тези слабости. Финансирани от ЕС консултанти (в рамките на проекта EUHLPAM) са разпределени в институциите, участващи в управлението на публичните финанси, като например държавния данъчен инспекторат, но нито един от тях не е изпратен в трите институции, изпълняващи програмата за СБП (Сметна палата, Министерство на финансите, Парламент).

63

От 2014 г. насам обаче Комисията обръща повече внимание на създаването на полезно взаимодействие между СБП и проектите, както е видно от един туининг проект в Сметната палата на Молдова (вж. **приложение III**, проект № 5) и от планираното разпределение на един консултант по EUHLPAM в парламента през 2016 г.

44 SIGMA (Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството) е съвместна инициатива на ЕС и ОИСР. Експертите по SIGMA предоставят помощ в шест ключови области на публичната администрация. (<http://www.sigmaxweb.org>).

Резултатите невинаги са били устойчиви поради липса на политическа воля и други външни фактори

64

Като цяло проектите са предоставили очакваните продукти и услуги. Между примерите за подобни конкретни постижения са създаването на онлайн платформа за мониторинг на дейностите на организациите на гражданското общество в Молдова, предоставянето на стратегически консултации на различни министерства, изготвянето на проектозакон за държавната помощ и на ръководство за процедурите за управление на помощта от ЕС.

65

Съществуват опасения относно устойчивостта на резултатите от проектите, които често се дължат на недостатъчната политическа воля от страна на националните органи да преодоляват някои от препятствията пред укрепването на публичната администрация (вж. **каре 7**). Както е представено в **приложение III** (въпрос 1.3), съществуват особени опасения по отношение на половината от оценените 14 проекта, и значителни опасения за останалите.

66

Комисията е предоставила техническа помощ за Държавната канцелария на Молдова в контекста на проекта TTSIB (вж. **каре 7**) от 2011 г. до 2013 г. Целта на този проект е да изгради капацитет в Държавната канцелария за техническо ръководство по отношение на определянето, подготовката и изпълнението на дейности, финансирани чрез външна помощ. Консултантите по TTSIB обаче са предоставяли също и услуги, които частично са заместили оперативните задачи на служителите в държавната канцелария. Докладите по проекта TTSIB посочват, че въпреки че са постигнати много от очакваните резултати, Държавната канцелария не е разполагала с достатъчен капацитет да изпълни задачите, да усвои информацията от обученията и да приложи придобитите умения.

67

Предвид липсата на устойчивост в предходни проекти, делегацията на ЕС е насърчила като добра практика развитието на стратегии за изход както за проекта TTSIB, така и за проекта EUNLPAM в неговия етап III. Това е трябвало да гарантира, че всеки консултант ще разгледа проблемите на устойчивостта, преди да приключи своята дейност. В случая на TTSIB обаче стратегията не е била изпълнена, тъй като молдовските органи са счели, че тя отнема прекалено много ресурси.

Проект с проблеми при устойчивостта — техническа помощ за подпомагане на Молдова при изграждането на капацитет за изпълнението на схеми за помощ (1,9 млн. евро)

Един проект за техническа помощ има за цел да помогне на Държавната канцелария на Молдова в общата координация на помощта от ЕС и по-конкретно в изграждането на капацитет за изпълнението на туининг проекти и на инструментите TAIEX⁴⁵ и SIGMA, както и за подготовката и изпълнението на програма „Цялостно институционално изграждане“ (проект TTSIB, вж. **приложение III**, проект № 6).

След края на проекта през 2013 г. част от функцията за координиране на помощта от ЕС е прехвърлена от Държавната канцелария към Министерството на външните работи. Молдовските органи не са осигурили запазването на знанията, натрупани през годините от Държавната канцелария, като не са прехвърлили обучените служители, нито са провели обучения за служителите в министерството. Делегацията на ЕС е планирала проект за техническа помощ за министерството, макар и с по-органичен обхват от TTSIB. Налице са планове за прехвърляне на задълженията за координиране обратно към Държавната канцелария, но значителна част от служителите на канцеларията са напуснали от 2013 г. насам.

⁴⁵ TAIEX е инструмент за обмен на информация за техническа помощ на Европейската комисия. TAIEX оказва подкрепа на публичните администрации в усилията им за сближаване, изпълнение и прилагане на законодателството на ЕС и улеснява обмена на добри практики на ЕС.

68

ЕС е изправен пред значителни предизвикателства по отношение на предоставянето на помощ в Молдова. Политическата и макроикономическата нестабилност, лошото управление и слабата публична администрация значително намаляват влиянието на Комисията за насърчаване на реформи.

69

Сметната палата разгледа въпроса дали помощта, отпусната от ЕС за Молдова, е имала ефективен принос за укрепването на публичната администрация. За тази цел Сметната палата провери до каква степен Комисията е разработила и предоставила по подходящ начин помощта, отпускана чрез програмите за СБП от една страна, и чрез традиционни проекти от друга страна. Одитът разгледа проекти и СБП в секторите, получаващи основната част от помощта от ЕС — правосъдие, публични финанси, здравеопазване и сектора на водите.

70

Въз основа на извършената дейност Сметната палата заключи, че помощта от ЕС само частично е допринесла за укрепване на публичната администрация. Някои от наблюдаваните недостатъци могат да бъдат обяснени с външни фактори. Други са причинени от слабости в модела и изпълнението на одитираните програми и проекти.

71

Тъй като в целевите сектори е отбелязан слаб напредък, Сметната палата заключи, че бюджетната подкрепа е оказала ограничено въздействие върху укрепването на публичната администрация (вж. точки 38—47).

72

Освен това Сметната палата установи, че Комисията е можела да реагира по-бързо в случаите, когато са се реализирали рискове, свързани с подкрепата. Програмите не са били достатъчно съгласувани със стратегиите на Молдова (вж. точки 13—28).

73

Потенциалните ползи от програмите са били намалени, защото обвързването с условия не е използвано в достатъчна степен — някои конкретни условия са били изпълнени в периода между договарянето на програмите и стартирането на СБП или не е било възможно да бъдат пряко измерени. Комисията е можела да бъде по-стриктна при оценяването на изпълнението на условията за изплащане на средства (вж. точки 29—34). Освен това отпускането на допълнителни средства, основани на стимули, не е било напълно оправдано (вж. точки 35—37).

Заклучения и препоръки

74

Използваните за проектите модели като цяло са уместни. Помощта от ЕС, предоставена чрез използването на проекти, е била частично ефективна за укрепване на публичната администрация.

75

Обхватът и графикът на проектите невинаги са били добре съгласувани с програмите за предоставяне на СБП (вж. точки 52—63). Отпускането на конкретната техническа помощ за развиването на административен капацитет, която е свързана с бюджетната подкрепа, е започнало месеци след стартирането на основната програма за бюджетна подкрепа. Други проекти за техническа помощ и туининг проекти невинаги са били използвани за подготовка и подпомагане на програмите за бюджетна подкрепа.

76

Като цяло проектите са предоставили очакваните продукти и услуги. Резултатите обаче невинаги са били устойчиви поради липса на политическа воля и други външни фактори (вж. точки 64—67).

77

Въз основа на изложените по-горе заключения, Сметната палата отправя следните препоръки.

Препоръка 1 **Смекчаване на рисковете, свързани с операциите за предоставяне на бюджетна подкрепа**

Комисията следва да прилага по-строго съществуващите мерки в контекста на системата за ранно предупреждение, за да предотврати или намали рисковете, и да определи по-ясен курс на действие за случаите, в които рисковете се реализират. Подобни действия следва да се предприемат навреме.

Препоръка 2 **Съгласуване на програмите за предоставяне на СБП с добре разработени национални стратегии за реформи**

Комисията следва да свърже по-добре програмите за бюджетна подкрепа с националните стратегии. Тя следва да отпуска последователно помощта, като се увери, че е налице добре разработена национална програма за реформи. По-конкретно, Комисията следва да оцени актуалността и надеждността на националната стратегия във връзка с наличните институционални и финансови ресурси.

Заклучения и препоръки

Препоръка 3 По-засилено използване на условия и показатели за изпълнението

Комисията следва да подобри използването на условия. Това следва да включи i) определяне на ясни и уместни условия и показатели за изпълнението, за да е възможно по-ефективно оценяване и демонстриране на резултатите, ii) твърда, пропорционална и бърза реакция в случаите, когато правителството на Молдова покаже недостатъчна ангажираност за изпълнение на съгласуваните условия.

Препоръка 4 По-ясно свързване на допълнителните средства, основани на стимули, с демонстрирания напредък

Основаните на стимули средства следва да се отпускат само при по-стриктно прилагане на съществуващата методология.

Препоръка 5 Координиране на проектите с програмите за СБП

Комисията следва да използва проектите по-систематично за подготовка или подпомагане на програмите за СБП. Техническата помощ по СБП следва да бъде по-добре планирана във времето, за да подкрепя програмите за СБП от самото им начало.

Препоръка 6 Осигуряване на устойчивостта на проектите

Комисията следва да осигури включването на аспекта за устойчивост в планирането на всички проекти, като извършва по-систематична оценка на капацитета и политическата ангажираност на публичните органи да поддържат постигнатите резултати.

Настоящият специален доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 19 април 2016 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Списък на одитираните договори

Проекти				
Година на сключване на договора	Статус	Наименование на договора	Планирани средства (в евро)	Изплатена сума (в евро)
Реформа на съдебния сектор				
2009	Приключен	Подпомагане на модернизиранието на системата за лишаване от свобода и реформата на наказателната система в Молдова	850 500	850 500
2010	Приключен	Оценка на върховенството на закона и правораздаването за целите на всеобхватното планиране в сектора	198 193	198 193
2011	Приключен	Подпомагане на разработката на секторна бюджетна подкрепа и подготовка на обществени поръчки в съдебния сектор	139 304	139 304
2012	Текущ	Мониторинг на реформата в съдебния сектор за увеличаване на управленската отговорност на правителството	274 105	246 695
2013	Текущ	Подпомагане на координацията на реформата на съдебния сектор в Молдова	2 231 800	1 476 324
2014	Текущ	Подобряване на ефикасността, отчетането и прозрачността на съдилищата в Молдова	2 078 700	709 357
2014	Текущ	Подпомагане на досъдебното производство, системата на прокуратурата и защитата в Молдова	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Други централни публични органи				
2009	Приключен	Подпомагане на реформата на управлението на публичните финанси в Молдова	114 474	114 474
2010	Приключен	Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките (EU HLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Приключен	Подпомагане на системата за обществени поръчки в Република Молдова	914 008	914 008
2011	Приключен	Подпомагане на въвеждането и прилагането на политиката в областта на конкуренцията и държавната помощ	926 244	926 244
2011	Приключен	Подпомагане на изпълнението на програма „Цялостно институционално изграждане“ в Република Молдова	111 370	111 370
2011	Текущ	Подпомагане на правителството на Молдова в областта на борбата с корупцията, реформата на Министерството на вътрешните работи, включително полицията, и защитата на личните данни	2 853 790	2 832 718
2011	Приключен	Техническа помощ за подпомагане на правителството на Република Молдова при изграждането на капацитет за изпълнението на туининг проекти и на инструментите TAIEX и SIGMA и за подготовката и изпълнението на програма „Цялостно институционално изграждане“	1 900 859	1 900 859
2011	Приключен	Укрепване на управлението на публичните финанси в Република Молдова	1 369 926	1 369 926
2012	Приключен	Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Текущ	Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Текущ	Обучение по отношение на бюджетната подкрепа от ЕС за правителството на Молдова	39 148	37 533
2014	Текущ	Изграждане на капацитет за управление на програмите на ЕС за изграждане на институции	225 018	211 448
2014	Текущ	Консолидиране и укрепване на външния одит в публичния сектор в Република Молдова	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Общо			26 826 755	22 547 579

Проекти				
Година на сключване на договора	Статус	Наименование на договора	Планирани средства (в евро)	Изплатена сума (в евро)
Публична администрация — хоризонтални функции				
2013	Текущ	Подпомагане на съдебния сектор	58 200 000	28 200 000
2014	Текущ	Подпомагане на реформите на политиката за публичните финанси в Молдова (РППФ)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Публична администрация — предоставяне на обществени услуги				
2009	Приключен	Програма за подкрепа на секторните политики в областта на здравеопазването	43 114 336	43 114 336
2009	Приключен	Програма за подкрепа на секторните политики в областта на водите ЕИСП ААР 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Приключен	Техническа помощ, свързана със секторната бюджетна подкрепа в областта на здравеопазването	2 992 753	2 992 753
2010	Текущ	Модернизиране на водоснабдителната система в община Ниспорени, Република Молдова	5 000 000	4 500 000
2011	Текущ	Техническа помощ за изпълнението на програмата за подкрепа на секторните политики в областта на водите	2 771 010	1 611 437
2012	Приключен	Програма за подкрепа на секторните политики в областта на водите ЕИСП ААР 2009 — Добавка 01 към споразумението за финансиране 2009/020-520 (отпускане на допълнителни 5 млн. евро за компонента бюджетна подкрепа)	5 000 000	5 000 000
2013	Приключен	ЕaPIS - Молдова - разширяване на програмата за подкрепа на секторните политики в областта на здравеопазването (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Общо			191 855 299	135 195 726
Общ сбор			218 682 054	157 743 305

Обобщени оценки на договорите за секторна бюджетна подкрепа в одитираната извадка

Наименование		Подпомагане на реформите на политиката за публичните финанси в Молдова (РППО)	Подпомагане на реформите в съдебния сектор	Програма за подкрепа на секторните политики в областта на водите	Програма за СБП: „Програма за подкрепа на секторните политики в областта на здравеопазването“	
Продължителност на договора, в месеци		60	72	108	60	
Година на сключване на договора		2014	2013	2009	2009	
Одитен въпрос № 2: Имали ли са програмите за СБП ефективен принос за укрепването на публичната администрация?	2.1 Разработени ли са добре програмите за СБП?	Програмата е допринесла за ясна обща стратегия				
		СБП се основава на съществуващи и ясно определени национални приоритети				
		Целите на програмата съответстват на националните приоритети				
		Политическите и икономическите рискове са оценени като ограничени преди отпускането на СБП				
		Фидуциарният риск е намален чрез предварителна оценка на разходите за реформи				
		Съществуват документирани, ясни, обективни и актуални причини за използване на инструмента СБП като начин за подпомагане				
	Взети са предвид предишни оценки / натрупан опит					
	2.2 Изпълнени ли са добре програмите за СБП?	Молдовската администрация е изпълнила програмата изцяло и навреме	текуща програма	текуща програма		
		Техническата помощ е насочена, навременна и е създала устойчив капацитет		не е приложимо		
		Траншовете се изплащат само при изпълнение на условията	не е изплатен променлив транс			
Целите са пряко измерими						
Допълването на бюджета е оправдано		не е приложимо				
Рамката за мониторинг включва SMART цели и измерими показатели						
Налична е информация за установяване на базови и целеви стойности / оценка на напредъка						
Непрекъснат мониторинг и оценка						
2.3: Постигнали ли са програмите за СБП реални и устойчиви резултати?	Предприети са корективни действия, когато програмата не е напредвала добре	текуща програма	текуща програма			
	Постигнати са очакваните резултати / крайни продукти и услуги	текуща програма	текуща програма			
	Условията са представлявали ефективен стимул за реформи	не е изплатен променлив транс	текуща програма			
	Програмата е имала положително въздействие върху административния капацитет	текуща програма	текуща програма			
	СБП е предоставила уместна подкрепа и е създала устойчив капацитет в молдовската администрация	текуща програма	текуща програма			
	Финансираните дейности имат ясен допълващ характер по отношение на предприетите от Молдова действия преди предоставяне на помощта					
Очакваните ефекти от СБП са постигнати	текуща програма	текуща програма				

Легенда: Установени са следните оценки:

Критерият е изпълнен
 Критерият е частично изпълнен
 Критерият не е изпълнен

Обобщени оценки на договорите за проекти в одитираната извадка

№ на проекта	Година на сключване на договора	Продължителност на договора, в месеци	Наименование
1	2009	2	Техническа подкрепа — Подпомагане на реформата на управлението на публичните финанси в Молдова
2	2010	24	Туининг — подпомагане на системата за обществени поръчки
3	2011	30	Техническа помощ — Подпомагане на правителството на Молдова в областта на борбата с корупцията, реформа на Министерството на вътрешните работи (компонент III)
4	2011	24	Туининг — Укрепване на управлението на публичните финанси
5	2014	24	Туининг — Консолидиране и укрепване на външния одит в публичния сектор
6	2011	38	Техническа помощ — подпомагане на правителството на Република Молдова при изграждането на капацитет за изпълнението на туининг проекти и на инструментите TAIEX и SIGMA и програма „Цялостно институционално изграждане“ (TTSIB)
7	2011	21	Туининг — Подпомагане на въвеждането и прилагането на политиката в областта на конкуренцията и държавната помощ
8	2011	5	Изследване — подпомагане на изпълнението на програма „Цялостно институционално изграждане“
9	2014	3	Техническа помощ — Обучение по отношение на бюджетната подкрепа от ЕС за правителството на Молдова
10	2014	12	Техническа помощ — Изграждане на капацитет за управление на програмите на ЕС за изграждане на институции
11	2012	24	Мониторинг на реформата в съдебния сектор за увеличаване на управленската отговорност на правителството (PROMOLEX)
12	2013	36	Техническа помощ — Подпомагане на координацията на реформата на съдебния сектор в Молдова
13	2014	36	Техническа помощ — Подобряване на ефикасността, отчетането и прозрачността на съдилищата в Молдова (ATRECO)
14	2014	36	Техническа помощ — Подпомагане на досъдебното производство, системата на прокуратурата и защитата
15	2009	24	Туининг — модернизиране на системата за лишаване от свобода
16	2010	26.5	Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките EUHLPAM I
17	2012	20	Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките EUHLPAM II
18	2013	18	Мисия на Европейския съюз в Молдова за консултация на високо равнище по отношение на политиките EUHLPAM III
19	2010	18	Оценка на върховенството на закона (консултантска дейност)
20	2011	17	Подпомагане на подготовката на СБП (консултантска дейност)

Одитен въпрос № 1: Имали ли са проектите ефективен принос за укрепването на публичната администрация?											
1.1 Разработени ли са добре проектите?		1.2: Добре ли са изпълнени проектите?						1.3: Постигнали ли са проектите реални и устойчиви резултати?			
Извършен е анализ на нуждите на проекта	Взети са предвид предишни оценки / натрупан опит	Молдовската администрация е изпълнила проекта изцяло и навреме	Съществува полезно взаимодействие или координация с текущите програми за СБП	Рамката за мониторинг включва SMART цели и измерими показатели	Налична е информация за установяване на базови и целеви стойности / оценка на напредъка	Непрекъснат мониторинг и оценка	Предприети са корективни действия, когато проектът не е напредвал добре	Постигнати са очакваните резултати / крайни продукти и услуги	Може да се открие връзка между общото развитие на административния капацитет и проекта	Проектът е предоставил уместна подкрепа и е създад устойчив капацитет в молдовската администрация	Финансираните дейности имат допълващ характер по отношение на предприятиите от Молдова действия преди предоставяне на помощта
			не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо		
		текущ проект					текущ проект	текущ проект	текущ проект	текущ проект	
			не е приложимо								
		не е приложимо	не е приложимо								
	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо								
		текущ проект						текущ проект	текущ проект	текущ проект	
		текущ проект						текущ проект	текущ проект	текущ проект	
		текущ проект					текущ проект	текущ проект	текущ проект	текущ проект	
			не е приложимо								
не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо
не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо	не е приложимо

Легенда: Установени са следните оценки:

- Критерият е изпълнен
- Критерият е частично изпълнен
- Критерият не е изпълнен

Обобщение

V

Комисията посочва, че е бил отбелязан напредък, макар и частичен, в два от четирите одитирани сектора на бюджетна подкрепа (води и здравеопазване), а в другите два (правосъдие и реформа на политиката на публичните финанси) все още продължава изпълнението на по-скорошни програми и поради това окончателните резултати от тях все още не могат да бъдат измерени.

Действително Комисията е реагирала бързо по отношение на рисковете, като се имат предвид действителните събития и вътрешните решения, както е посочено в отговорите по точки 13—28.

По настоящем всички плащания за бюджетна подкрепа в Молдова са временно преустановени докато не бъдат изпълнени всички общи условия, включително по отношение на макроикономическата стабилност и прозрачността на бюджета. В това отношение постигането на споразумение с МВФ е от съществено значение.

Що се отнася до съгласуването с националните стратегии, концепцията за стратегия, от която Комисията се ръководи, не е статична и формална. Комисията се съобрази с основните изисквания за съществените елементи на стратегията по принцип, като едновременно с това непрекъснато се адаптира към неотложните потребности, наложени от амбициозната програма за асоцииране и сложната геополитическа среда. Обстоятелството, че Комисията не се поколеба да излезе извън рамките на понякога тесния обхват на някои национални стратегии, всъщност показва, че Комисията е гарантирала, че условията ще имат максимално влияние за провеждането на реформи.

Комисията подчертава, че бюджетната подкрепа като форма на помощ представлява широкообхватен пакет от мерки, който включва финансиране, изграждане на капацитет, диалог в областта на политиката и показатели за изпълнение. Диалогът в областта на политиката, дори още на етапа на формулиране на програмата, може да доведе до предприемането на мерки от страна на правителството преди прехвърлянето на средствата, което е много положителен аспект.

Освен това Комисията изтъква, че частичното изпълнение на критериите за постигнати резултати са основание за частично плащане. Комисията признава, че в един конкретен случай оценката е могла да бъде по-строга, но че това не е системен проблем.

Комисията посочва, че финансиране на принципа „повече за повече“ е било отпуснато въз основа на проведените вътрешни прегледи. Решенията за това са били взети от Комисията в рамките на нейния мандат за изпълнение на външно подпомагане предвид на политически насоки от ЕСВД, и те са били подкрепени от държавите членки, при пълно спазване на процедурата на комитология.

VI

Сметната палата правилно изтъква качеството на моделите, използвани за проектите, тяхната ефективност и постигнатите резултати.

Комисията е съгласна с необходимостта от синхронизиране на техническата помощ, туининг проектите и бюджетната подкрепа. Въпреки това предвид на настоящите финансови правила винаги ще има преходен период между техническата помощ или проектите за туининг и операциите за бюджетна подкрепа.

Въведение

05

Слабостите в публичната администрация, по-специално в областта на системите на публичните финанси, и слабостите, свързани с корупцията, възпрепятстват развитието като цяло и ефективността на помощта. Тяхното потенциално въздействие не се ограничава само до бюджетната подкрепа. Ясно е, че подобряването на финансовия контрол и системите на обществените поръчки, което е цел в контекста на бюджетната подкрепа, води до действително намаление на възможностите за корупция.

07

Комисията подчертава, че извън допълнителната помощ в рамките на една и съща програма, има многобройни съществени примери за подкрепа за отделни проекти, която се предоставя нагоре по веригата, предшестваща операциите за бюджетна подкрепа.

По отношение на одитираните програми това по-специално важи за областта на правосъдието, но се прилага и в други сектори, като например в областта на професионалното образование и обучение и програмата на ЕПС за селскостопанско развитие и развитие на селските райони.

Констатации

14

Комисията подчертава, че поради това, че бюджетната подкрепа се изпълнява чрез националните системи, тя засилва ангажираността на държавата бенефициер и ограничава трансакционните разходи.

Секторната бюджетна подкрепа, различна от целевата бюджетна подкрепа, е предназначена по-скоро за това да бъдат възнаградени постигнатите резултати, а не да се финансират дейности. Следователно е ясно, че проверките и одитите по принцип не може да се разпростират извън етапа, на който се извършва трансферът на средствата вследствие на постигането на договорените условия за плащане.

Бюджетната подкрепа се изпълнява в контекст на развитие, в който в основните държавни системи, като например управлението на публичните финанси, може да се наблюдават значителни слабости. Въпреки това в констатацията не се изтъква, че секторната бюджетна подкрепа укрепва националните системи за устойчиво развитие, подкрепя ролята на националните институции, благоприятства прозрачността и укрепва вътрешната отчетност и допринася за укрепване на диалога в областта на политиката.

Условията за допустимост са стриктни. Държавата партньор отговаря на условията за допустимост за бюджетна подкрепа само тогава, когато правителството има подходяща и надеждна стратегия за преодоляване на тези слабости. Комисията може също да изиска конкретни краткосрочни мерки за смекчаване на рисковете. Новите насоки за бюджетната подкрепа (които бяха преразгледани през 2012 г. на основата на предложенията на Комисията и заключенията на Съвета от 14 май 2012 г. за нов подход към бюджетната подкрепа) вече включват редица нови разпоредби с цел допълнително поясняване на правилата. Те включват нови правила за допустимост по отношение на прозрачността и надзора, формален процес за оценка на риска и рамка за управление на висшето ръководство.

Критериите за управление на публичните финанси (УПФ) наистина представляват едно от общите условия, залегнали във всички нови програми за СБП и те се преразглеждат при всяко решение за плащане. Сметната палата изтъква като риск използването на държавните системи за УПФ, но не споменава, че за доброто икономическо управление и устойчиво развитие са необходими добре функционираща система за управление на публичните финанси и солидна база от национални приходи.

Този механизъм за предоставяне на помощ представлява един от начините, по които Комисията реагира на призивите от страна на международната общност и на заинтересованите страни от ЕС за по-ефективни намеси,

насочени към постигането на резултати и ангажираност, които са по-малко сложни в административно отношение, като по този начин се намалят трансакционните разходи за страните партньори. Механизмът представлява отговор на ограниченията пред традиционния проектен способ при подпомагането на ключовите реформи.

16

Комисията изтъква, че бюджетната подкрепа и децентрализираното управление представляват два различни способа за предоставяне на помощ, които не се основават в еднаква степен на националните системи.

Както беше обяснено по-нагоре, бюджетната подкрепа се изпълнява в контекст на развитие, в който в основните държавни системи, като например управлението на публичните финанси, може да се наблюдават значителни слабости. Въпреки това условията за допустимост са стриктни. Държавата партньор отговаря на условията за допустимост за бюджетна подкрепа само тогава, когато правителството има подходяща и надеждна стратегия за преодоляване на тези слабости. Комисията може също да изиска конкретни краткосрочни мерки за смекчаване на рисковете. Новите насоки за бюджетната подкрепа (които бяха преразгледани през 2012 г. на основата на предложенията на Комисията и заключенията на Съвета от 14 май 2012 г. за нов подход към бюджетната подкрепа) вече включват редица нови разпоредби с цел допълнително поясняване на правилата. Те включват нови правила за допустимост по отношение на прозрачността и надзора, формален процес за оценка на риска и рамка за управление на висшето ръководство.

На трето място Комисията отбелязва, че делът на помощта, предоставяна чрез бюджетна подкрепа, посочен от Сметната палата, включва на практика всички видове допълнителна подкрепа, като например туининг проекти и техническа помощ, която се предоставя чрез същите споразумения за финансиране и се изплаща пряко на предоставящите помощта и не се прехвърля в бюджета на страната.

17

Комисията посочва, че корупцията възпрепятства ефективността на помощта като цяло и нейното влияние не се ограничава до програмите за обща бюджетна подкрепа. Ясно е, че подобряването на финансовия контрол и системата на обществените поръчки в контекста на програмите за бюджетна подкрепа може ефективно да намали възможностите за корупция.

18

Комисията настоятелно насочва към описанието на действителния ход на събитията и вътрешните решения, представено по-долу.

Действително, непосредствено след избухването на скандала в банковия сектор през ноември 2014 г., през декември 2014 г. Управителният комитет за бюджетната подкрепа на Комисията реши да преразгледа условията за помощта в контекста на програмирането за 2015 г. и да въведе допълнителни мерки за смекчаване на риска. Тези мерки включваха: систематично обсъждане на високо равнище на този въпрос с органите на Молдова; решение в рамките на Управителния съвет за финансова помощ от февруари за увеличаване на рисковия рейтинг на Молдова, което ще доведе до засилен контрол на всички операции за бюджетна подкрепа; указания до делегацията на ЕС да засили мониторинга на рисковете. В допълнение това доведе до значително по-малък дял на бюджетната подкрепа, планирана през 2015 г., в сравнение с предходните години.

От юни 2015 г. насам, когато три големи банки бяха поставени под държавно управление, не е отбелязан съществен напредък по отношение на наказателните разследвания на банковите измами, не е изготвена стратегия за възстановяване на средствата, а мисията на МВФ, планирана за средата на юни, беше отменена поради оставката на министър-председателя. Това доведе до публичната реакция на Комисията от юли 2015 г., която подчерта, че плащанията на бюджетната подкрепа са временно преустановени до постигането на споразумение между Международния валутен фонд (МВФ) и Молдова.

Освен това следва да се поясни, че милиардът долари, загубен в трите молдовски банки, включва предимно пари на вложителите — главно молдовски граждани — а не, доколкото е известно на Комисията, пари на данъкоплатците в ЕС.

Каре 1 — Обща информация за банковата криза в Молдова

Комисията използва всеки възможен повод и съответна институционална рамка, за да отправи настойчив призив към органите на Молдова за провеждане на разследване на изгубените средства и предприемане на необходимите мерки за тяхното възстановяване.

Позицията на ЕС беше потвърдена в заключенията на Съвета от февруари 2016 г., а именно, че усилията за възстановяване на средствата следва да продължат, и следователно тези средства не може да се считат за окончателно загубени.

Към момента на одита с подкрепата на международните партньори правителството на Молдова въвежда механизъм за възстановяване на максималната стойност на всички активи, които са били предмет на злоупотреба.

20

Комисията отбелязва, че е изпълнила плащания през декември 2014 г. след заседание на своя Управителен комитет за бюджетната подкрепа, на което са били обсъдени политическите и макроикономическите рискове, свързани с положението в страната. Общото заключение е било да бъдат одобрени висящите плащания с уговорката, че условията за изплащане на помощта ще бъдат преразгледани и ще бъдат взети мерки за смекчаване на риска, което наистина е било изпълнено през следващите седмици и месеци, както е описано по-горе.

22

Комисията подчертава, че както подкрепата за правосъдието, така и подкрепата за публичните финанси са били заложили в националните стратегии, като в ясно определени случаи, както е обяснено по-долу, подкрепата е надхвърлила техните рамки.

Този амбициозен подход съответства също и на очакванията на Комисията да се постига максимално влияние чрез обвързването на помощта с условия за придвижване на реформите (вж. отговорите на Комисията по точки 29—34).

Каре 2 — Конкретни условия, които не са съгласувани с национална стратегия: СБП за реформи в политиката за публичните финанси

Комисията подчертава, че СБП за публичните финанси надхвърля рамките на по-тясната стратегия за УПФ и укрепва националната стратегия за развитие „Молдова 2020“, както и целите за реформа на управлението на публичните финанси. СБП за реформи в политиката за публичните финанси се основава не само на национална стратегия за аспектите на управлението на публичните финанси, а по-стратегически на развитието на отчетни политики в областта на публичните финанси, насочени към прозрачно и надеждно изпълнение на стратегията на Молдова за национално развитие. Това бе документирано по време на прегледа на качеството и доведе до окончателното приемане на програмата за бюджетна подкрепа за РППФ.

Както беше обяснено по-горе, СБП се основава на по-всеобхватен стратегически документ и в ясно определени случаи, обяснени по-долу, ще бъдат използвани допълнителни стратегически цели, залегнали в други документи.

Комисията очаква максимално влияние да бъде постигнато чрез придвижването на условия за придвижване на реформите (вж. отговорите на Комисията по точки 29—34).

Създаването на фискален съвет се основава на член 47 от Споразумението за асоцииране между ЕС и Молдова и на общата практика в няколко държави — членки на ЕС, както и на единната рамка за подкрепа. Освен това посочените тук очаквания отразяват добрите международни практики в управлението на публичните финанси. Предвид равнището на своето развитие Молдова трябва да отбележи напредък по отношение на фискалната дисциплина, средносрочното бюджетно планиране и повече прозрачност.

23

Комисията счита, че извън формалното съгласуване по същество матрицата на политиката на бюджетната подкрепа в областта на правосъдието е в съответствие с националната стратегия за реформа в сектора на правосъдието за периода 2011—2016 г. Съществено изключение представлява едно основно условие относно изготвянето, подаването и приемането на Закона за ратифициране на Протокол № 12 към Европейската конвенция за правата на човека. То имаше за цел да се намери решение на един от важните проблеми и да се осигури съответствие с новите насоки за бюджетната подкрепа. Комисията очаква максимално влияние да бъде постигнато чрез предвиждането на условия за придвижване на реформите (вж. отговорите на Комисията по точки 29—34).

24

Комисията отбелязва, че за съжаление определянето на разходите за секторните стратегии все още не е много разпространено в много държави. Това само по себе си не е изискване за допустимост. В посоченото приложение, в новите насоки за бюджетната подкрепа от 2012 г., които влязоха в сила през януари 2013 г. (във всеки случай след въвеждането на секторната бюджетна подкрепа в областта на здравеопазването) беше определена рамка за анализ, но решението за допустимостта се основава на наличието на надеждна и подходяща секторна стратегия. Това се оценява с помощта на голям брой критерии и включва преценка.

В настоящия случай програмата за секторна бюджетна подкрепа за подобряване на общественото здравеопазване се основаваше на стратегията за развитие на система на здравеопазването, която е секторна стратегия, в която се разглеждат въпроси като финансирането на сектора на здравеопазването и предоставянето на здравни услуги. Програмата за секторна бюджетна подкрепа за подобряване на предоставянето на услуги в областта на водите обаче не се основаваше на ясно формулирана стратегия на Молдова за реформи. СБП в областта на водите беше структурирана така, че да подпомогне националната стратегия за водите от 2007 г. Тази стратегия обаче се оказа прекалено амбициозна по време на изпълнението на програмата, тъй като тя съдържа голям брой цели без обвързан със срокове план за действие или ясна институционална структура за изпълнение. За да бъдат разрешени с институционалните проблеми, бяха предприети мерки за смекчаване, като например техническа помощ.

26

Комисията изтъква, че документът за действие съдържа обосновката за определянето на размера на подкрепата, както следва:

- По отношение на критерия *„Нужди на държавата партньор от финансиране“* беше направена оценка на потребностите на етапа на формулиране на програмата за РППФ, в която се оценяват техническите и финансовите ресурси, необходими за изпълнение на стратегията за реформа на УПФ за 2013—2020 г. Основните констатации са обобщени в окончателния документ за действие. В този документ за действие за РППФ се предоставя също и кратък анализ на критерия за *„ангажимент от страна на държавата партньор да разпределя националните бюджетни ресурси в съответствие със стратегията и целите на развитието“*.
- По отношение на критерия за *„ориентираност към постигане на резултати в стратегията за развитие на държавата партньор, включително система за мониторинг“* в допълнителен документ към документа за действие относно публичната политика се оценява системата за мониторинг на изпълнението на националната стратегия за развитие, въведена от Държавната канцелария.
- По отношение на критерия за *„постигнати резултати и капацитет за усвояване на средства в миналото и доколко ефективно са били постигнати договорените цели чрез операциите за бюджетна подкрепа“* в досието за плащанията по всяка програма за бюджетна подкрепа (например ESRA и бюджетната подкрепа в областта на енергетиката) непрекъснато се докладва специфична информация.

28

Комисията припомня, че в случая на СБП в областта на правосъдието промените в бюджета се дължали отчасти на решението да се добави компонент, свързан със защитата на човешките права.

30

Комисията подчертава, че бюджетната подкрепа като форма на помощ представлява широкообхватен пакет от мерки, който включва финансиране, изграждане на капацитет, диалог в областта на политиката и показатели за изпълнение. По своята същност с бюджетната подкрепа се постига ливъридж на реформите чрез възнаграждаване на напредъка, постигнат от правителството, а не чрез предварително предоставяне на ресурси. Диалогът в областта на политиката, дори още на етапа на формулиране на програмата, може да доведе до мерки от страна на правителството преди прехвърлянето на средствата, което е много положителен аспект.

Освен това дългите програмни цикли, произтичащи от Финансовия регламент и регламентите за инструментите, означават, че правителствата са наясно с условията преди подписването на самото споразумение за финансиране. В одитираните случаи мерките бяха взети след етапа на определяне на програмата.

Каре 3 — Примери за специфични условия

Пример 1 — Някои специфични условия изискваха ограничени действия от страна на молдовските органи

Комисията не счита, че това условие на СБП за РППФ е било особено лесно за изпълнение. Министерство на финансите не е публикувало шестмесечни доклади с необходимите обобщени данни. Инструментите за публични разходи и финансова отчетност за 2011 г. и 2015 г. се отнасят само за месечните доклади. По отношение на бюджетната прозрачност и качеството на докладите за изпълнението на бюджета Комисията правилно е преценила, че тези подобрения са били важни и необходими.

Пример 2 — Някои конкретни условия вече са били изпълнени между момента на договарянето на програмата и началото на СБП

Комисията потвърждава, че след като проектите са били определени и тяхното формулиране е било в напреднал стадий, бенефициерите на секторната бюджетна подкрепа в областта на здравеопазването са предприели някои от мерките, които се изискват съгласно показателите.

Комисията подчертава, че в случая на секторната бюджетна подкрепа в областта на правосъдието мисията за определяне е започнала през юли 2010 г. и на тази основа през април 2011 г. е бил изработен проект, а преглед на качеството на програмата се е провел на 5 март 2012 г., т.е. преди приемането на законите. Поради вътрешни за Молдова процедури споразумението за финансиране, с което се задейства официалното стартиране на компонента на бюджетната подкрепа, в крайна сметка беше ратифицирано на 25 септември 2013 г.

31

По отношение на измеримостта на условията за СБП Комисията подчертава необходимостта от отчитане на постоянно променящите се обстоятелства и дългите програмни цикли, произтичащи от Финансовия регламент и регламентите за инструментите.

За СБП в областта на правосъдието обяснителната таблица е изготвена с цел да се внесе по-голяма яснота между двете страни, делегацията на ЕС и Министерство на правосъдието, като се има предвид, че оценката за изплащането на всеки транш се прави също и въз основа на външна мисия за оценка.

32

Комисията изтъква, че средствата са били частично изплатени при частично изпълнение на съответните критерии. Собствената оценка на Комисията на заявленията за плащане може да доведе до актуализиране на оценката на изпълнението на условията и до изплащането на по-малко или на повече средства, отколкото се препоръчва в доклада за външна оценка.

Каре 4 — Изплащани са средства дори когато условията и показателите за изпълнение не са били изпълнени**Пример 1 — Изплатени са повече средства от препоръчаното в доклада от извършената външна оценка**

Комисията изтъква, че е нейна отговорност да разгледа препоръките на външните оценители и да изпълни, в съответствие с условията на договора, плащания в по-малък или по-голям размер въз основа на своята оценка и своите собствени източници на информация.

В случая на секторната бюджетна подкрепа в областта на здравеопазването разликата във времето между анализа на експерта и прегледа на делегацията на ЕС обяснява разликата между експертните препоръки и изплащането от Комисията на втория транш, извършено въз основа на досието за плащанията, изготвено от делегацията през май 2012 г. Действително между декември 2011 г. (финализирането на експертния доклад) и май 2012 г. са били отчетени някои положителни развития.

Пример 2 — Изплащани са средства след не особено стриктна оценка на изпълнението на условията

Комисията подчертава, че са били направени частични плащания при частично изпълнение на съответните критерии. В случая на СБП в областта на водите правителството успя да представи доказателства за частичното изпълнение на условието, свързано с национално разпределение на бюджета в секторите на водите и отпадъчните води.

Комисията признава, че в този конкретен случай тя е могла да бъде по-строга в прилагането на условията, но че това не е системен проблем.

Освен това е важно да не се забравя, че от всички страни от европейския регион на СЗО Молдова е държавата с най-голям дял от държавните разходи за здравеопазване като процент от общите държавни разходи. Следователно незначителните колебания в този показател, които се дължат на наличните фискални възможности, не следва да се тълкуват като ниска степен на приоритетност, която правителството отрежда на сектора на здравеопазването. Бюджетът за здравеопазване не само се е увеличил в реално изражение, както е документирано в документите за прегледа, но също и в относително изражение спрямо общите разходи на правителството. Като по този начин на практика допълнително се потвърждава ангажимента на правителството в областта на здравеопазването, това увеличение на разходите също е създавало възможност за нарастването на пакета на обезщетения за населението (включително неосигуреното население) от 2009 г. насам, за въвеждането на свободен достъп до обществено здравеопазване и спешни грижи за цялото население и за по-нататъшно разширяване на достъпа до безплатни услуги за диагностика и болнично лечение.

34

Комисията оценява действителните усилия, положени до този момент за постигането на по-нататъшен напредък по пътя на реформите от наличните ресурси, посредством нови условия за плащане.

37

Комисията и ЕСВД подчертават, че за всяка от тези години са били извършени вътрешни проверки. Освен това, това решение, взето от Комисията в рамките на нейния мандат за изпълнение на външното подпомагане с политически насоки от ЕСВД, е било подкрепено от държавите членки, при пълно спазване на процедурата на комитология.

В докладите за напредъка по ЕПС за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. се посочват както важните аспекти, по които е постигнат напредък, така и въпросите, които пораждаат загриженост. Съгласно доклада за напредъка за 2013 г., през първата половина на годината „Молдова е преминала през най-дълбоката си политическа криза от години, която е описана като институционален срив, нанесъл трайни вреди върху доверието в молдовските демократични институции“. Това изречение обаче трябва да се разглежда в неговия цялостен контекст, по-конкретно предвид на общото заключение в предходното изречение, че „въпреки стъпките назад през първата половина на 2013 г. Молдова успя да постигне напредък във важни и чувствителни области от плана за действие в рамките на ЕПС, определени като приоритети в предишния доклад за напредъка в рамките на ЕПС“. Редица конкретни реформи, в това число изменението на закони и изпълнението на планове за действие, бяха проведени в подкрепа на решението за постигане на напредък към стабилна и устойчива демокрация през 2013 г., в съответствие с оценката, направена в доклада за напредъка в рамките на ЕПС за Молдова от тази година.

Комисията и ЕСВД подчертават, че при липсата на специфични разпоредби на достиженията на правото на ЕС или на изрични стандарти или дори идентични практики на държавите членки в областта на задълбочената и устойчива демокрация, всяка оценка на стойността на конкретни реформи, които са били предприети, ще включва остатъчен елемент на субективност.

54

Комисията отбелязва, че техническата помощ невинаги е синхронизирана с основната програма за бюджетна подкрепа. Техническата помощ може да бъде задействана само след като споразумението за финансиране за програмата за секторна бюджетна подкрепа е било подписано и предвид регулаторните срокове за тръжните и договорните процедури тя започва няколко месеца след основната програма.

57

Комисията подчертава, че четирите проекта за техническа помощ в областта на правосъдието са били предназначени за подкрепа на изпълнението на стратегията за реформа в сектора на правосъдието (2011—2016 г.). СБП в областта на правосъдието се основава на националната стратегия за реформа в сектора на правосъдието.

59

Комисията изтъква, че проектът за техническа помощ, който придружава СБП и подпомага координирането на реформата в сектора на правосъдието, е започнал на 9 април 2013 г., т.е. половин година преди ратифицирането на споразумението за финансиране, с което се поставя официално началото на програмата за СБП в областта на правосъдието на 25 септември 2013 г.

61

Това е пример за гъвкаво адаптиране към допълнителните нужди, възникнали във връзка с изпълнението на програмата за секторна бюджетна подкрепа, дори когато такова подпомагане не е било изрично предвидено в първоначалния договор за проекта.

Заклучения и препоръки

70

Комисията посочва, че е бил отбелязан напредък, макар и частичен, в два (води и здравеопазване) от четирите одитирани сектора на бюджетна подкрепа, а в другите два (правосъдие и реформа на политиката на публичните финанси) все още продължава изпълнението на по-скорошните програми и поради това окончателните резултати от тях все още не могат да бъдат измерени. Сметната палата правилно изтъква добрите резултати от проектите. За разлика от бюджетната подкрепа, традиционните проекти за помощ по своето същество се характеризират с по-малка ангажираност на бенефициера, което може да засегне устойчивостта. Въпреки това, подробните резултати от извадката на Сметната палата по-скоро сочат частично постигане на устойчивост.

71

Комисията посочва, че е бил отбелязан напредък, макар и частичен, в два (води и здравеопазване) от четирите одитирани сектора на бюджетна подкрепа, а в другите два (правосъдие и реформа на политиката на публичните финанси) все още продължава изпълнението на по-скорошните програми и поради това окончателните резултати от тях все още не могат да бъдат измерени.

72

Комисията е съгласна, че нейната реакция е могла да бъде по-бърза. В действителност реакцията на Комисията по отношение на риска е била бърза предвид на действителното развитие на събитията и вътрешните решения, както е описано в отговорите на Комисията по точки 13—28.

По настоящем всички плащания за бюджетна подкрепа в Молдова са временно преустановени докато не бъдат изпълнени всички общи условия, включително по отношение на макроикономическата стабилност и прозрачността на бюджета. В това отношение постигането на споразумение с МВФ е от съществено значение.

По отношение на съгласуването с националните стратегии концепцията на Комисията за стратегия не е статична и формална. Комисията се съобрази с основните изисквания за съществените елементи на стратегията по принцип, като едновременно с това непрекъснато се адаптира към неотложните потребности, наложени от амбициозната програма за асоцииране и сложната геополитическа среда.

Обстоятелството, че Комисията не се поколеба да излезе извън рамките на понякога тесния обхват на някои национални стратегии, всъщност показва, че Комисията е гарантирала, че условията ще имат максимално влияние за провеждането на реформи.

73

Комисията подчертава, че бюджетната подкрепа като форма на помощ представлява широкообхватен пакет от мерки, който включва финансиране, изграждане на капацитет, диалог в областта на политиката и показатели за изпълнение. Диалогът в областта на политиката, дори още на етапа на формулиране на програмата, може да доведе до предприемането на мерки от страна на правителството преди прехвърлянето на средствата, което е много положителен аспект.

В допълнение Комисията подчертава, че частичното изпълнение на критериите за постигнати резултати е основание за частично плащане. Комисията признава, че в един конкретен случай оценката е могла да бъде по-строга, но че това не е системен проблем.

Комисията посочва, че финансиране на принципа „повече за повече“ е било отпуснато вследствие на вътрешни прегледи. Тези решения са взети от Комисията в рамките на нейния мандат за изпълнение на външното подпомагане с политически насоки от ЕСВД и те са били подкрепени от държавите членки, при пълно спазване на процедурата на комитология.

74

Комисията подчертава качеството на моделите на проекти, тяхната ефективност и резултати.

75

Комисията е съгласна, че е необходимо синхронизиране на техническата помощ, туининг проектите и бюджетната подкрепа. Въпреки това, въз основа на настоящите финансови правила винаги ще има разлика във времето между операциите за техническа помощ или туининг и операциите за бюджетна подкрепа.

Препоръка 1

Комисията приема препоръката.

Препоръка 2

Комисията приема препоръката.

Препоръка 3

Комисията приема препоръката.

Препоръка 4

Комисията приема препоръката.

Препоръка 5

Комисията приема препоръката.

Препоръка 6

Комисията приема препоръката.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	24.3.2015
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	15.2.2016
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	19.4.2016
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	25.5.2016

От всички източни съседи на Европейския съюз Молдова получава най-високия размер помощ от ЕС. Сметната палата разгледа дали тази помощ от ЕС е имала ефективен принос за подобряване на публичната администрация на Молдова. Тя заключи, че бюджетната подкрепа е имала ограничен ефект. Комисията е можела да реагира по-бързо в случаите, когато рисковете са се реализирали, а програмите не са били съгласувани в достатъчна степен с националните стратегии на Молдова. Комисията не е използвала напълно възможността да обвърже изплащането на средства с условия, а отпускането на допълнителни средства, основани на стимули, не е било напълно оправдано. Проектите, проверени от Сметната палата, бяха оценени като подходящи и постигнали очакваните резултати. Те обаче невинаги са били добре координирани с програмите за отпускане на бюджетна подкрепа, а резултатите невинаги са били устойчиви.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации