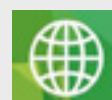


Zvláštní zpráva

**Pomoc EU na posílení
veřejné správy
v Moldavsku**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4950-0	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/850177	QJ-AB-16-013-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-4968-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/081602	QJ-AB-16-013-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4995-1	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/713428	QJ-AB-16-013-CS-E

© Evropská unie, 2016

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Zvláštní zpráva

Pomoc EU na posílení veřejné správy v Moldavsku

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti správy a řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, jemuž předsedá člen EÚD Karel Pinxten a který se zaměřuje na výdajové oblasti v rámci vnějších činností. Audit vedl člen EÚD Hans Gustaf Wessberg a podporu mu poskytovali vedoucí jeho kabinetu Peter Eklund, atašé Emmanuel-Douglas Hellinakis, vyšší manažerka Sabine Hiernaux-Fritschová, vedoucí úkolu Laura Goresová a auditoři Erika Sovegesová a Alexandre Tan.



Zleva doprava: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritschová, H. G. Wessberg, L. Goresová, A. Tan, E. Sovegesová, P. Eklund.

Body

Zkratky

I–VII **Shrnutí**

1–8 **Úvod**

9–11 **Rozsah a koncepce auditu**

12–67 **Připomínky**

12–47 **Rozpočtová podpora měla na posílení veřejné správy v cílových odvětvích omezený vliv**

13–28 Komise mohla na rizika reagovat rychleji a programy nebyly dostatečně sladěny s národními strategiemi

29–34 Dostatečně nebyly uplatněny podmínky pro úhradu splátek

35–37 Vyplacení dodatečných prostředků v rámci pobídkového přístupu nemělo náležité opodstatnění

38–47 Málo známek pokroku v odvětvích, do nichž směřovala odvětvová rozpočtová podpora

48–67 **Projekty částečně přispěly k posílení veřejné správy**

49–51 Projekty byly relevantní, ale analýzy potřeb měly nedostatky

52–63 Ne vždy byly projekty dobře zkoordinovány s programy odvětvové rozpočtové podpory

64–67 Kvůli nedostatku politické vůle a dalším externím faktorům nebyly výsledky vždy udržitelné

68–77 **Závěry a doporučení**

Příloha I – Seznam kontrolovaných smluv

Příloha II – Souhrnná hodnocení smluv o poskytnutí odvětvové rozpočtové podpory v auditním vzorku

Příloha III – Souhrnná hodnocení projektových smluv v auditním vzorku

Odpovědi Komise a ESVČ

ENI: Evropský nástroj sousedství (*European Neighbourhood Instrument*)

ENPI: Evropský nástroj sousedství a partnerství (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)

EPS: Evropská politika sousedství

EUHLPAM: Poradní mise EU na vysoké úrovni v Moldavské republice (*European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova*)

I

Moldavská republika je nejchudším státem Evropy. Od roku 2007 byla Moldavsku prostřednictvím evropských nástrojů sousedství přidělena pomoc ve výši 782 milionů EUR. Ročně to představuje téměř 37 EUR na obyvatele, což je nejvíce ze všech východních sousedů EU. V roce 2014 podepsaly Moldavsko a EU dohodu o přidružení včetně ustanovení o prohloubené a komplexní zóně volného obchodu.

II

Mezi hlavní problémy Moldavska patří rozsáhlá korupce a slabé veřejné instituce a pomoc určená na tyto oblasti tvoří od roku 2007 výrazný prvek podpory EU. Velká část pomoci se poskytuje formou rozpočtové podpory. Ta spočívá v převodu finančních zdrojů do státní pokladny partnerského státu pod podmínkou splnění určitých požadavků. Zbývající podpora se poskytuje prostřednictvím projektů.

III

Zkoumali jsme, zda pomoc EU účinně přispěla k posílení veřejné správy. Do našeho vzorku spadaly čtyři programy rozpočtové podpory v odvětví soudnictví, veřejných financí, veřejného zdravotnictví a vodohospodářství. Zahrnoval také dvacet projektů v různých veřejných orgánech.

IV

Dospěli jsme k závěru, že pomoc EU přispěla k posílení veřejné správy jen částečně. Řadu zjištěných nedostatků lze vysvětlit externími faktory, jiné lze připsat slabým stránkám koncepce a provádění kontrolovaných programů a projektů.

V

Vzhledem k malému pokroku v cílových odvětvích jsme dospěli k závěru, že rozpočtová podpora měla na posilování veřejné správy jen omezený vliv. Komise mohla na rizika, která vznikla v souvislosti s podporou, reagovat rychleji. Programy nebyly dostatečně sladěny se strategiemi Moldavska. Potenciální přínos programů snižovala skutečnost, že Komise plně nevyužila své možnosti stanovit předběžné podmínky pro výplatu prostředků. Některé zvláštní podmínky byly splněny v období mezi jednáním o programu a začátkem odvětvové rozpočtové podpory nebo nebyly přímo měřitelné. Komise mohla posuzovat plnění podmínek přísněji. Rovněž vyplacení dodatečných prostředků v rámci pobídkového přístupu nemělo plné opodstatnění.

VI

Koncepce projektů jsme obecně považovali za relevantní. Pomoc, kterou EU poskytovala prostřednictvím projektů, byla při posilování veřejné správy částečně účinná. V tomto ohledu nebyly rozsah a načasování projektů vždy dobře zkoordinovány s programy odvětvové rozpočtové podpory. Zvláštní technická pomoc související s rozpočtovou podporou na rozvoj správní kapacity byla zahájena až několik měsíců po hlavním programu rozpočtové podpory. Jiné projekty technické pomoci a twinningové projekty se ne vždy využily k přípravě nebo podpoře programů rozpočtové podpory. Obecně vzato projekty přinesly očekávané výstupy. Jejich výsledky však kvůli nedostatku politické vůle a dalším externím faktorům nebyly vždy udržitelné.

VII

Předkládáme Komisi řadu doporučení, jak zlepšit účinnost pomoci EU Moldavsku.

01

Moldavsko leží v jihovýchodní Evropě mezi Rumunskem a Ukrajinou a má 3,6 milionu obyvatel. Po rozpadu Sovětského svazu v roce 1991 se stalo samostatnou republikou, ovšem oblast Podněstří jednostranně vyhlásila nezávislost a nadále je spravována zvlášť.

02

Po dlouhém období hospodářského úpadku začala moldavská ekonomika v roce 1998 opět růst. Přesto je Moldavsko s HDP 1 687 EUR na obyvatele a mírou chudoby ve výši 12,7 % stále nejchudším státem Evropy¹. Od získání nezávislosti došlo v Moldavsku k poklesu populace, způsobenému hlavně nízkou porodností a vysokou migrací pracovních sil, a ve společenském a hospodářském životě země začaly hrát výraznou roli platby migrujících pracovníků zasílané domů ze zahraničí.

03

Moldavsko a EU poprvé navázaly smluvní vztahy v roce 1994 prostřednictvím dohody o partnerství a spolupráci. V červnu 2014 podepsaly dohodu o přidružení, která zahrnovala prohloubenou a komplexní zónu volného obchodu. Cílem této dohody je zlepšit politické a hospodářské vztahy a Moldavsko postupně začlenit do vnitřního trhu EU. Zóna volného obchodu počítá s odstraněním celních sazeb a kvót a s harmonizací zákonů a předpisů s legislativou EU v jednotlivých obchodních odvětvích. Podle Evropského parlamentu má Moldavsko „evropskou perspektivu a může požádat o členství v Evropské unii, pokud se bude řídit zásadami demokracie, dodržovat základní svobody a práva menšin a zajistí fungování právního státu“².

04

Evropská unie spolupracuje s Moldavskem v rámci evropské politiky sousedství (EPS), konkrétně Východního partnerství, které tvoří její dimenzi zaměřenou na východní region. Evropský nástroj sousedství (ENI) je finanční nástroj EU určený pro politiku sousedství v období 2014–2020. Nahradil evropský nástroj sousedství a partnerství (ENPI) z období 2007–2013. V rámci těchto nástrojů bylo Moldavsku v letech 2007–2015 přiděleno 782 milionů EUR bilaterální pomoci³. V roce 2014 činil objem pomoci téměř 37 EUR na obyvatele, což je nejvíce ze všech východních sousedů EU⁴.

- 1 HDP na obyvatele v roce 2014 dle údajů Eurostatu (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics), míra chudoby v roce 2013 podle posledních dostupných ukazatelů světového rozvoje Světové banky (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Evropský parlament, výbor pro zahraniční věci, *Zpráva obsahující návrh nelegislativního usnesení o návrhu rozhodnutí Rady o uzavření, jménem Evropské unie, Dohody o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Moldavskou republikou na straně druhé*, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 V tomto období byly uzavřeny smlouvy o poskytnutí podpory ve výši 547 milionů EUR, přičemž vyplaceno bylo 363 milionů EUR. Moldavsko obdrželo také pomoc prostřednictvím regionálních projektů přeshraniční spolupráce v rámci ENPI, makrofinanční podpory, investičního nástroje sousedství, nástroje pro rozvojovou spolupráci, evropského nástroje pro demokracii a lidská práva a nástroje stability.
- 4 Mezi východní země evropské politiky sousedství patří Arménie, Azerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldavsko a Ukrajina.

05

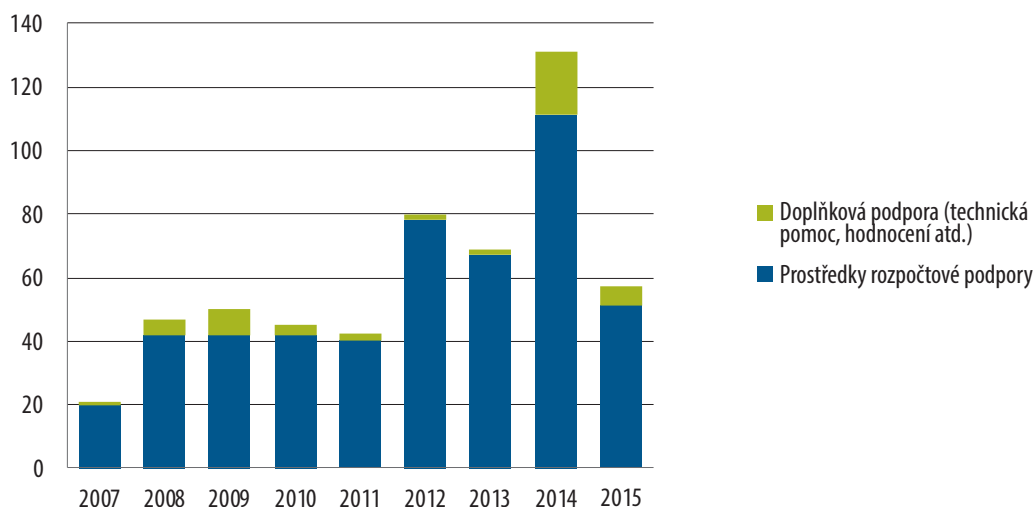
Jedním z hlavních problémů Moldavska je slabá veřejná správa. Veřejné orgány zatěžuje přebujelá byrokracie, chybí zaměření na klíčové funkce a vyznačují se značnou fluktuací zaměstnanců a v důsledku toho i nízkou efektivností. Dalším problémem je korupce. V indexu vnímání korupce organizace *Transparency International* za rok 2015 se Moldavsko nachází na 103. místě ze 168 zemí. V této souvislosti je podpora moldavské veřejné správě významným prvkem spolupráce ve všech odvětvích od roku 2007. V rámci evropského nástroje sousedství se jí však dostalo zvýšené pozornosti, protože „reforma veřejné správy“ je vedle „zemědělství a rozvoje venkova“ a „policijní reformy a správy hranic“ jednou ze tří prioritních oblastí spolupráce na období 2014–2017.

06

Hlavním způsobem poskytování podpory Moldavsku je odvětvová rozpočtová podpora⁵. Na rozpočtovou podporu a dodatečnou podporu poskytnutou v rámci stejných dohod o financování připadá 74 % bilaterální pomoci vyplacené v letech 2007–2015 (viz také **graf 1**). Podstatou rozpočtové podpory je převod finančních prostředků partnerské zemi na základě splnění dohodnutých podmínek pro platbu. Soulad s těmito podmínkami je nezbytným předpokladem poskytnutí rozpočtové podpory (tzv. zásada „podmíněnosti“). Jsou-li splněna kritéria způsobilosti, vyplatí se splátka v pevné výši⁶. Na pokrok v plnění dalších zvláštních podmínek jsou pak navázány variabilní splátky.

- 5 Rozpočtová podpora se poskytuje buď formou odvětvové rozpočtové podpory, nebo obecné rozpočtové podpory. Obecná rozpočtová podpora je určena na národní rozvojovou strategii, odvětvová rozpočtová podpora na odvětvovou politiku. Od roku 2013 EU poskytuje odvětvovou rozpočtovou podporu na základě *smluv na provedení odvětvových reforem*, dříve nazývaných *programy na podporu odvětvových politik*. V zájmu jednotnosti se v této zprávě používá termín odvětvová rozpočtová podpora pro všechny smlouvy o poskytnutí podpory, které byly předmětem auditu.
- 6 Podmínkou získání rozpočtové podpory EU jsou čtyři kritéria způsobilosti: stabilní makroekonomický rámec, řádná správa veřejných financí, transparentnost rozpočtu a dohled nad ním a relevantní a důvěryhodné národní/odvětvové politiky a reformy.

Graf 1 Rozpočtová podpora poskytnutá Moldavsku v období 2007–2015 (v mil. EUR)



Poznámka: Finanční prostředky jsou uvedeny podle rozpočtového roku, v němž bylo přijato příslušné rozhodnutí Komise.

Zdroj: Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (CRIS).

07

V dohodách o financování uzavřených mezi Moldavskem a Komisí se stanoví, že vedle hlavní odvětvové rozpočtové podpory lze poskytnout také dodatečnou podporu, zejména formou projektů technické pomoci na rozvoj kapacit veřejných orgánů („technická pomoc v rámci odvětvové rozpočtové podpory“).

08

Moldavsko získalo podporu v řadě dalších oblastí také prostřednictvím projektů. Projekty v našem auditním vzorku měly podobu twinningových projektů a technické pomoci. Twinningové projekty spočívají ve spolupráci s veřejnými orgány v členském státě EU, zatímco technickou pomoc zpravidla poskytují externí odborníci ze soukromého sektoru.

09

Při auditu se zjišťovalo, zda pomoc EU Moldavsku účinně přispěla k posílení veřejné správy, pokud jde o její schopnost účinně a efektivně plnit nejrůznější správní a řídicí funkce včetně poskytování veřejných služeb. Zkoumali jsme dva hlavní způsoby poskytování pomoci a zaměřili jsme se na následující dvě otázky:

- a) Přispěly programy odvětvové rozpočtové podpory účinně k posílení veřejné správy?
- b) Přispěly projekty účinně k posílení veřejné správy?

10

Audit se zaměřil na pomoc v rámci evropského nástroje sousedství a partnerství (ENPI) a evropského nástroje sousedství (ENI) v letech 2007–2014. Auditní vzorek zahrnoval:

- a) čtyři programy odvětvové rozpočtové podpory na prosazování odvětvových reforem, včetně dvou programů v hlavních oblastech veřejné správy, jimiž je soudnictví a politika veřejných financí, a dvou zaměřených na lepší poskytování veřejných zdravotnických a vodohospodářských služeb;
- b) dvacet projektů na posílení ústředních orgánů, zejména sedm projektů v oblasti soudnictví, tři na sebe navazující projekty poskytování poradenství na vysoké úrovni moldavským ministerstvům (tzv. projekty EUHLPAM – poradní mise Evropské unie na vysoké úrovni v Moldavské republice) a projekt na podporu státního kancléřství, které je hlavním orgánem odpovědným za koordinaci finančních prostředků EU v Moldavsku.

11

Do našeho vzorku spadalo 40 % bilaterální pomoci ENPI/ENI dohodnuté od roku 2007 (viz **příloha I**). Auditní práce probíhaly mezi březnem a zářím 2015. Zkoumali jsme listinné důkazní informace, jako jsou programové dokumenty a zprávy o pokroku, monitorování a hodnocení. Součástí auditu byla dokumentární prověrka a auditní návštěva v Moldavsku. Vedli jsme pohovory se zástupci moldavských orgánů, delegace EU v Kišiněvě, Evropské služby pro vnější činnost, Generálního ředitelství Komise pro politiku sousedství a jednání o rozšíření, mezinárodních organizací, s ostatními dárči, poradenskými firmami a nevládními organizacemi.

Rozpočtová podpora měla na posílení veřejné správy v cílových odvětvích omezený vliv

12

V této kapitole se zabýváme tím, nakolik programy odvětvové rozpočtové podpory přispěly ke zlepšení veřejné správy v Moldavsku. Posuzujeme koncepci programů, uplatnění podmíněnosti, východiska pro udělení dodatečných prostředků a příspěvek odvětvové rozpočtové podpory k rozvoji čtyř kontrolovaných odvětví: soudnictví, veřejných financí, zdravotnictví a vodohospodářství (viz **příloha II**).

Komise mohla na rizika reagovat rychleji a programy nebyly dostatečně sladěny s národními strategiemi

13

Abychom mohli posoudit koncepci programů odvětvové rozpočtové podpory, zjišťovali jsme, zda Komise podnikla dostatečná opatření k analýze a zmírnění rizik spojených s odvětvovou rozpočtovou podporou. Dále jsme zkoumali, zda byly ve čtyřech kontrolovaných programech dostatečně zohledněny národní reformní strategie.

Komise mohla na rizika, která vznikla v souvislosti s odvětvovou rozpočtovou podporou, reagovat rychleji

14

Rozpočtová podpora má řadu výhod, jako je větší odpovědnost dané země, nižší transakční náklady a lepší koordinace dárců, nese však s sebou i řadu rizik plynoucích z povahy této podpory (viz zvláštní zpráva Účetního dvora č. 11/2010)⁷. Její specifický rizikový profil je dán tím, že jelikož jde o převod finančních prostředků do rozpočtu přijímající země, využívají se u této podpory systémy dané země⁸. Vzhledem k tomu, že prostředky rozpočtové podpory se slučují s rozpočtovými zdroji přijímající země, případné nedostatky vnitrostátního finančního řízení se dotknou i této podpory⁹. Posuzovali jsme, zda Evropská komise tato rizika správně analyzovala a omezovala.

- 7 Zvláštní zpráva č. 11/2010 „Jak Komise řídí obecnou rozpočtovou podporu v zemích AKT, Latinské Ameriky a Asie“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Evropská komise, Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (Pokyny pro rozpočtovou podporu. Programování, koncepce a řízení – Moderní přístup k rozpočtové podpoře), září 2012, s. 126.
- 9 Výroční zpráva za rozpočtový rok 2014, body 8.6–8.8 (Úř. věst. C 373, 10.11.2015).

15

V roce 2012 Komise zavedla systematičtější analýzu rizik, řídicí výbory na vysoké úrovni pro operace rozpočtové podpory a systém včasného varování¹⁰ pro případy, kdy se rizika naplní. Tento krok představoval výrazné zlepšení oproti předchozímu přístupu.

16

Decentralizované řízení¹¹ i rozpočtová podpora se silně opírají o systémy daného státu. Systémy státu v oblasti kontroly veřejných financí nemají osvědčení útvarů EU. Decentralizované řízení pomoci EU u projektů není zavedeno. Zároveň byla rozpočtová podpora hlavním způsobem poskytování pomoci a připadaly na ni téměř tři čtvrtiny celkové částky, kterou EU Moldavsku vyplatila v období 2007–2015.

17

Riziko korupce je v Moldavsku vysoké. Index vnímání korupce organizace *Transparency International* ukazuje, že situace se od roku 2012 zhoršila (viz **rámeček 5**).

18

V listopadu 2014 se v Moldavsku naplnila makroekonomická rizika, když vyšla najevo ztráta peněz vkladatelů ve výši 1 miliardy amerických dolarů v korupčním skandálu, do něhož byly zapojeny tři moldavské banky (viz **rámeček 1**). Řídicí výbor na vysoké úrovni založený v prosinci 2014 se rozhodl, že případ Moldavska bude v roce 2015 v souvislosti s přidělováním rozpočtové podpory pozorně sledovat, protože znamenal zvýšení rizika. Evropská komise poté, co provedla interní analýzu možných opatření na zmírnění rizik, reagovala v červenci 2015 tím, že veřejně oznámila pozastavení plateb rozpočtové podpory až do doby, než bude uzavřena dohoda mezi Mezinárodním měnovým fondem (MMF) a Moldavskem¹². Oproti předchozím letům také výrazně snížila objem rozpočtové podpory naplánované na rok 2015 (viz **graf 1**). Situace v bankovním sektoru vážně zpochybnila integritu financování EU uhrazeného do moldavského státního rozpočtu. Jelikož však byly finanční prostředky EU sloučeny s celkovým státním rozpočtem, nelze prokázat, že byly touto situací přímo zasaženy.

10 Systém včasného varování bude aktivován v případech, kdy dojde k bezprostřednímu a vážnému zhoršení situace nebo k události označené za riziko se zásadním dopadem na programové cíle. V těchto situacích musí EU reagovat okamžitě, aby se vyhnula závažnému poškození svého dobrého jména a pověsti. Může jít například o případ rozsáhlé korupce či podvodu nebo porušení základních hodnot. Delegace EU by měla takové případy neprodleně hlásit ústředí. Viz *Pokyny pro rozpočtovou podporu*, s. 132.

11 U decentralizovaného řízení se Komise může rozhodnout použít postupy pro zadávání zakázek nebo poskytování grantů přijímající země. Viz čl. 18 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006 o obecných ustanoveních o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství.

12 Delegace EU v Moldavsku, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions* (Rozpočtová podpora EU pro Moldavskou republiku – za předpokladu splnění několika podmínek), Kišiněv, 8. července 2015.

Základní informace o bankovní krizi v Moldavsku

V listopadu 2014 centrální banka zavedla nucenou správu nad třemi moldavskými bankami, které poskytly půjčky v celkové výši 1 miliardy USD. Tyto transakce neměly řádné ekonomické opodstatnění a vedly k takovému zhoršení bilance bank, že ty nebyly s to pokračovat ve své činnosti. V důsledku této události došlo k obrovskému nárůstu veřejného dluhu, přičemž odhadované náklady na záchranu těchto finančních ústavů dosahují nejméně 13 % moldavského HDP.

V době, kdy probíhal audit, se v trestním vyšetřování tohoto bankovního podvodu příliš nepokročilo a nebyla připravena ani žádná strategie, jak získat prostředky zpět. Celá situace vyvolala protesty veřejnosti a přispěla k období vleklé politické nestability. Mezi listopadem 2014 a prosincem 2015 došlo k rezignaci tří vlád.

19

Poslední program MMF pro Moldavsko vypršel v roce 2013. Přezkoumání posledního programu nebylo kvůli neshodám o politice fiskálního a finančního sektoru dokončeno. Světová banka pozastavila v dubnu 2014 svou rozpočtovou podporu ve výši 45 milionů USD, protože rizika, jimž byly veřejné finance v souvislosti s bankovním sektorem vystaveny, považovala za příliš vysoká, než aby uskutečnila jakékoliv převody do moldavského státního rozpočtu.

20

Evropská komise sice správně rozpoznala rizika spojená s korupcí a makroekonomickou nestabilitou v Moldavsku, ale mohla na ně reagovat rychleji, jakmile se rizika objevila. V kontextu uzavření dohody o přidružení / prohloubené a komplexní zóně volného obchodu v roce 2014 Komise podepsala dvě dohody o financování, z nichž jedna se týkala operací odvětvové rozpočtové podpory určené na reformy politiky veřejných financí a druhá zavedení zóny volného obchodu v říjnu a listopadu 2014. V této souvislosti Komise v prosinci 2014 vyplatila 16 milionů EUR. Na rizika v bankovním sektoru upozorňoval jak MMF, tak Komise od roku 2012¹³.

13 Mezinárodní měnový fond, *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* (Zpráva MMF č. 12/288, Moldavská republika, Hodnotící zpráva pro konzultaci 2012 podle článku IV, páté prověrky v rámci prodlouženého mechanismu a tříletého mechanismu v rámci úvěrového nástroje s prodlouženou platností, a požadavky na odchylky v případě nedodržení změn kritérií výkonnosti), září 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions* (Zpráva MMF č. 14/190, Hodnotící zpráva pro konzultaci 2014 v návaznosti na článek IV), červen 2014.

Programy odvětvové rozpočtové podpory nebyly dostatečně sladěny s národními strategiemi a nebylo jasné, jak byly určeny rozpočty této podpory

21

Posuzovali jsme, zda programy odvětvové rozpočtové podpory napomáhaly plnění relevantních, jasně zformulovaných národních strategií, k nimž se státní subjekty plně hlásí. Podmínky pro výplatu prostředků rozpočtové podpory by měly vycházet z národních strategií a měly by být s nimi v souladu¹⁴.

22

Dva ze čtyř programů odvětvové rozpočtové podpory v auditním vzorku plně neodpovídají národním strategiím. Odvětvová rozpočtová podpora v oblasti veřejných financí podporuje národní strategii, která neobsahuje cíle pro daný sektor (viz **rámec 2**), a odvětvová rozpočtová podpora v oblasti soudnictví přímo nepřispívá k plnění národní reformní strategie.

14 Více detailů viz *Pokyny pro rozpočtovou podporu*, příloha 3: Posuzování způsobilosti veřejných politik.

Rámec 2

Zvláštní podmínky nebyly dostatečně sladěny s národní strategií: odvětvová rozpočtová podpora určená na reformy politiky veřejných financí

Odvětvová rozpočtová podpora na reformy politiky veřejných financí vychází z národní rozvojové strategie Moldavska do roku 2020, která se týká sedmi odvětví včetně infrastruktury, penzijních systémů a vzdělávání. Tato strategie však nestanoví žádné cíle pro veřejné finance. Moldavsko má národní strategii řízení veřejných financí na období 2013–2020, která obsahuje celkovou strategii, roční plány opatření a rámec monitorování.

Dohoda o financování odvětvové rozpočtové podpory definuje 12 zvláštních podmínek, které je nutné splnit, aby bylo možné vyplatit tři variabilní splátky. Tyto podmínky nejsou v národní rozvojové strategii obsaženy a ani přímo neodrážejí priority strategie řízení veřejných financí.

Jedna podmínka se například týká vytvoření fiskální rady, ale není výslovně stanovena v žádném strategickém dokumentu uzavřeném mezi Moldavskem a EU. Totéž platí pro dvě podmínky, podle nichž se má zveřejňovat „rozpočet pro občany“¹⁵ a půlroční zprávy o plnění rozpočtu. Veřejný přístup k základním fiskálním informacím získal v posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti za rok 2011 hodnocení A¹⁶.

15 Rozpočet pro občany je prezentace státního rozpočtu pro neodbornou veřejnost, která má srozumitelně informovat o rozpočtu co největší část populace.

16 Program veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA – *Public Expenditure and Financial Accountability*) je partnerství více dárců, jehož cílem je posoudit stav veřejných výdajů a systémy zadávání veřejných zakázek a zajišťování finanční odpovědnosti. Posouzení PEFA analyzuje výkonnost systému řízení veřejných financí v dané zemi prostřednictvím 31 ukazatelů, které se hodnotí známkou A až D (www.pefa.org).

23

V rámci odvětvové rozpočtové podpory pro oblast soudnictví se sice uvádí, že jejím cílem je podpořit strategii reformy soudnictví v Moldavsku, ale její zvláštní podmínky nejsou vyjádřeny stejným způsobem. Některé podmínky odvětvové rozpočtové podpory se týkají problematiky veřejných financí a reformní strategie se o nich nezmiňuje. Mezi opatřeními přijatými v rámci strategie pro reformu soudnictví a v rámci odvětvové rozpočtové podpory proto neexistuje žádný těsný vztah. Ten navíc vyžaduje, aby pro odvětvovou rozpočtovou podporu byly nastaveny další požadavky na monitorování a vykazování.

24

Programy odvětvové rozpočtové podpory určené na zlepšení veřejných zdravotnických a vodohospodářských služeb nevycházejí z jasně definovaných reformních strategií Moldavska. Pokyny stanoví, že aby byly odvětvové strategie způsobilé pro odvětvovou rozpočtovou podporu, je na ně potřeba vyčlenit náležitý rozpočet¹⁷. V případě odvětvové rozpočtové podpory pro zdravotnictví však národní strategie nebyla plně sladěna se zastřešující národní zdravotnickou politikou a dostatečně se neodrazila v rozpočtových prognózách. Rozpočtová podpora pro vodohospodářství se měla doplňovat s vodohospodářskou strategií z roku 2007. Ta se však ukázala jako příliš ambiciózní, protože se zaměřovala na velký počet cílů, aniž by stanovila harmonogram opatření nebo jasnou institucionální strukturu pro jejich plnění.

25

Zkoumali jsme také východiska pro stanovení rozpočtů na programy odvětvové rozpočtové podpory. Podle pokynů pro rozpočtovou podporu zveřejněných v roce 2012 musejí být tyto rozpočty založeny na řadě kritérií, jako jsou potřeby v oblasti financování partnerské země a její závazek přidělit rozpočtové zdroje v souladu s její národní strategií. Mezi další kritéria patří účinnost, optimální využití prostředků a dopad rozpočtové podpory při dosahování cílů, přehledy minulých úhrad a absorpční kapacita pro platby, nakolik účinně bylo pomocí rozpočtové podpory dosaženo dohodnutých cílů a orientace rozvojové strategie na výsledky.

26

Z naší prověrky vybraných programů nebylo dostatečně zřejmé, jak byly rozpočty stanoveny. Odvětvová rozpočtová podpora na reformy politiky veřejných financí byla prvním programem v auditním vzorku, který se řídil novou metodikou. Žádné komplexní posouzení kritérií uvedených v bodě 25 však u ní neproběhlo.

17 Více podrobností viz *Pokyny pro rozpočtovou podporu*, příloha 3: posouzení způsobilosti veřejné politiky, 3.2. Financování politiky.

27

I když se pokyny nevztahovaly na programy odvětvové rozpočtové podpory vypracované před rokem 2012, v případě strategie reformy soudnictví bylo provedeno předběžné posouzení finančních potřeb. Nepřineslo však žádné spolehlivé informace, protože původně odhadovaná částka 124 milionů EUR byla po dvou letech provádění reformy snížena na polovinu¹⁸. Nové posouzení finančních potřeb bylo zahájeno v rámci projektu technické pomoci financovaného EU v roce 2015 (viz bod 61). U ostatních tří programů odvětvové rozpočtové podpory jsme nenašli žádné doklady, že by posouzení finančních potřeb proběhlo.

28

Pokud jde o postup stanovení rozpočtu, zjistili jsme také, že plánovaný rozpočet se v přípravné fázi lišil, aniž by pro to existovalo jasné odůvodnění. Pro rozpočtovou podporu na oblast soudnictví, která činila 58,2 milionu EUR, doporučovalo externí posouzení, jež proběhlo ještě před vypracováním programu, rozpočet 40 milionů EUR. Odvětvová rozpočtová podpora v oblasti vodohospodářství byla z politických důvodů jednorázově zvýšena o 5 milionů EUR.

Dostatečně nebyly uplatněny podmínky pro úhradu splátek

29

Systém monitorování výkonnosti a kritéria pro vyplacení podpory jsou základem rozpočtové podpory a tvoří rámec podmíněnosti. Variabilní splátky závisí na pokroku při plnění zvláštních podmínek: motivují k lepší výkonnosti, protože částečná výkonnost znamená jen částečnou platbu. Posuzovali jsme, zda podmínky pro úhradu splátek byly náležitou motivací k uskutečňování reformy. Dále jsme zjišťovali, zda úhrady důsledně vycházely z plnění těchto podmínek.

Některé zvláštní podmínky pro úhradu splátek byly splněny v období mezi jednáním o programu a začátkem odvětvové rozpočtové podpory nebo nebyly přímo měřitelné

30

Smlouvy v auditním vzorku obsahovaly zvláštní podmínky, které od moldavských orgánů vyžadovaly jen omezená opatření nebo které byly splněny v době mezi jednáním o programu a začátkem odvětvové rozpočtové podpory (viz **rámec 3**). Nejsou-li cíle dostatečně náročné, snižují motivační účinek. Pokud mezi podmínkami figurují opatření, která proběhla ještě před zahájením programu, představuje to riziko, že tato opatření by se zcela nebo částečně realizovala i bez poskytnuté podpory.

18 Plán opatření (rozhodnutí parlamentu č. 6 z 16. února 2012, s. 168) počítá na provádění strategie pro reformu soudnictví s částkou 1 989 milionů moldavských leu (124 milionů EUR, 2012). Výroční zpráva za rok 2014 odhaduje tuto částku na 1 034 milionů leu (50 milionů EUR, 2014).

Příklady zvláštních podmínek

Příklad 1 – Některé zvláštní podmínky vyžadovaly ze strany moldavských orgánů jen omezená opatření

Jednou z podmínek odvětvové rozpočtové podpory na reformy politiky veřejných financí, která začala v roce 2014, je zveřejňování pololetních zpráv o plnění rozpočtu. Moldavsko již několik let zveřejňuje o plnění svého rozpočtu měsíční zprávy.

Příklad 2 – Některé zvláštní podmínky byly splněny již v období mezi jednáním o programu a zahájením odvětvové rozpočtové podpory

Dohoda o financování odvětvové rozpočtové podpory pro zdravotnictví byla podepsána v roce 2009. První variabilní splátka ve výši 13,4 milionu EUR byla vyplacena po posouzení 53 ukazatelů, z nichž se 22 vztahovalo na opatření uskutečněná v roce 2008, tedy po té, co proběhla jednání o programu.

Odvětvová rozpočtová podpora v oblasti soudnictví byla zahájena v červnu 2013. Tři podmínky pro její vyplacení, týkající se modernizace odvolacího systému, úpravy trestního řízení a omezení imunity soudců, byly plně nebo částečně splněny formou zákonů přijatých mezi dubnem a červnem 2012, rovněž po jednáních o programu.

31

Tyto čtyři smlouvy obsahovaly zvláštní podmínky, které nebyly jednoznačně měřitelné. Například zvláštní podmínky odvětvové rozpočtové podpory pro soudnictví bylo nutné po vyplacení první variabilní splátky dále vysvětlit, protože se nepodařilo shodnout na tom, co přesně znamenají¹⁹. Odvětvová rozpočtová podpora určená pro reformy politiky veřejných financí má stanoveny zvláštní podmínky, ale nemá žádné samostatné ukazatele a ne všechny zvláštní podmínky jsou přímo měřitelné. Také pokud jde o rozpočtovou podporu pro zdravotnictví, přibližně polovina ukazatelů byla příliš neurčitá²⁰. Rovněž rozpočtová podpora pro vodohospodářství zahrnovala neověřitelné, souhrnné nebo nejasné ukazatele.

Podmínky se ne vždy uplatňovaly jednotně tak, aby podpořily provádění reformy

32

Pokyny Komise pro rozpočtovou podporu uvádějí, že splátky by se měly vyplácet, pouze pokud byly splněny příslušné zvláštní podmínky a ukazatele výkonnosti. Na příklady nejednotného uplatňování podmíněnosti jsme narazili u tří ze čtyř kontrolovaných programů²¹. Jak je vidět v **rámečku 4**, odvětvová rozpočtová podpora pro zdravotnictví byla vyplacena, přestože podmínky splněny nebyly. Pokud jde o příslušné tři programy odvětvové rozpočtové podpory určené pro zdravotnictví, soudnictví a vodohospodářství, u řady podmínek mohlo být hodnocení souladu přísnější.

19 Bylo nutné vypracovat vysvětlující tabulky v rámci projektu technické pomoci financovaného EU (viz bod 61) a projednat je v pracovní skupině, která monitoruje odvětvovou rozpočtovou podporu.

20 Příkladem jsou ukazatele jako „*optimalizace struktury primární zdravotní péče*“, „*analýza možností pro podporu soukromých investic do zdravotnického systému*“ nebo „*další zlepšování strategického plánování v sektoru zdravotnictví na základě střednědobého výdajového rámce*“.

21 V době auditu nebyl ještě posouzen soulad se zvláštními podmínkami programu rozpočtové podpory pro reformu politiky veřejných financí, jehož posouzení bylo zahájeno teprve koncem roku 2014.

Finanční prostředky byly vyplaceny, přestože nebyly dodrženy zvláštní podmínky a ukazatele výkonnosti**Příklad 1 – Vyplatila se vyšší částka, než kolik se doporučovalo v externí hodnotící zprávě**

Rozhodnutí o vyplacení odvětvové rozpočtové podpory vycházela z externí hodnotící zprávy, která se zabývala plněním zvláštních podmínek pro vyplacení prostředků. Výplata prostředků odvětvové rozpočtové podpory pro zdravotnictví se odchytila od doporučení externího hodnocení u dvou ze tří variabilních splátek. Druhá variabilní splátka, uhrazená v roce 2011, činila 13,6 milionu EUR, což je o 9 % více než 12,5 milionu EUR doporučených na základě posouzení 28 podmínek. Třetí splátka (4,1 milionu EUR) z roku 2012 byla o 11 % vyšší (posouzeno bylo devět podmínek). Rozdíl z větší části souvisel s vyplacením prostředků, které byly přerozděleny z technické pomoci v rámci odvětvové rozpočtové podpory na rozpočtovou podporu, která nebyla spojena s žádnými novými činnostmi ani podmínkami.

Příklad 2 – Splátky byly provedeny na základě málo přísného hodnocení souladu s podmínkami

Jedna podmínka pro odvětvovou rozpočtovou podporu v oblasti vodohospodářství vyžadovala, aby bylo z vnitrostátního rozpočtu vyčleněno na služby v oblasti pitné vody a odpadních vod alespoň 600 milionů moldavských leu. V roce 2012 dosáhly příděly na toto odvětví 252 milionů leu (42 % z 600 milionů leu), což je podstatně méně než uvedená minimální hranice. Přesto byla tato podmínka vyhodnocena jako částečně splněná a 42 % prostředků s ní svázaných bylo vyplaceno.

Odvětvová rozpočtová podpora pro zdravotnictví obsahovala podmínku, že veřejné výdaje ve zdravotnictví, upravené o inflaci, se nemají snižovat. V roce 2010 zdravotnický rozpočet Moldavska ve srovnání s rokem 2009 nominálně stoupl o 5 %. Vzhledem k 9% míře inflace za rok 2010 však upravené výdaje zdravotnického sektoru ve srovnání s předchozím rokem ve skutečnosti klesly. Přesto byla daná podmínka považována za splněnou.

33

Podle pokynů Komise pro rozpočtovou podporu je přesunutí nevyplacených prostředků do pozdějších splátek spojeno s rizikem, že původní motivační účinek podmínek se sníží. Odvětvová rozpočtová podpora pro zdravotnictví však zahrnovala poslední splátku, kterou byl vyplacen zůstatek neuhrazených prostředků, jež zbyly ze splátek předešlých.

34

Odvětvová rozpočtová podpora pro vodohospodářství při zahájení programu v roce 2009 nepočítala s poslední splátkou, kterou by se vyplatily zbývající prostředky. Přesto byla později s blížícím se podpisem dohody o přidružení / zóně volného obchodu v roce 2014 vytvořena dodatečná splátka 6,1 milionu EUR. V souladu s celkovými cíli odvětvové rozpočtové podpory pro vodohospodářství byly definovány nové podmínky, což umožnilo vyplatit 4,9 milionu EUR zbývajících prostředků, které nebyly uhrazeny dříve kvůli nedodržení podmínek pro předchozí splátky.

Vyplacení dodatečných prostředků v rámci pobídkového přístupu nemělo náležité opodstatnění

35

V roce 2012 Komise zavedla zásadu „více peněz za větší pokrok“, podle níž se v rámci pobídkového přístupu poskytují partnerské zemi dodatečné prostředky jako odměna za pokrok, jehož tato země dosáhla na cestě k demokracii. U tohoto systému mají dodatečné přídělky pro danou zemi záviset na postupu jejího reformního procesu, který se hodnotí ve zprávě o pokroku evropské politiky sousedství, v souladu s mezinárodně uznávanými standardy a referenčními hodnotami²².

36

Moldavsko tímto způsobem získalo za období 2012–2014 celkem 93 milionů EUR, včetně 28 milionů EUR v roce 2012 a 35 milionů EUR v roce 2013 prostřednictvím programu integrace a spolupráce v rámci Východního partnerství a 30 milionů EUR v rámci zastřešujícího programu ENI v roce 2014²³. Tyto prostředky byly přiděleny zejména na nové nebo probíhající programy odvětvové rozpočtové podpory.

37

Podle výsledků naší dokumentární prověrky nemělo poskytnutí dodatečných prostředků Moldavsku jasné opodstatnění. Za uvedené tři roky byla vypracována jen omezená analýza pokroku, na jejímž základě se vyplácely prostředky. Zprávy o pokroku evropské politiky sousedství neprokazují, že se Moldavsko více posunulo směrem k demokracii. Podle zprávy za rok 2013 prošlo Moldavsko v první polovině roku svou nehlubší politickou krizí posledních let²⁴, označovanou za institucionální rozpad²⁵, která trvale poškodila věrohodnost demokratických institucí v Moldavsku²⁶.

Málo známek pokroku v odvětvích, do nichž směřovala odvětvová rozpočtová podpora **38**

V co největší možné míře jsme na základě dostupných ukazatelů a zpráv posuzovali, zda programy odvětvové rozpočtové podpory přispěly k pokroku ve čtyřech kontrolovaných odvětvích, jimiž bylo soudnictví, oblast veřejných financí, zdravotnictví a vodohospodářství. Organizace OECD navrhuje při hodnocení rozpočtové podpory postupovat ve třech etapách: i) tou první je posouzení vstupů, přímých výstupů a nepřímých výstupů rozpočtové podpory, ii) druhou je posouzení efektů a dopadu politik, strategií a výdajových opatření vlády a iii) třetí etapa spočívá v určení, nakolik rozpočtová podpora přispěla k vládním politikám, strategiím a výdajovým opatřením, které mají efekty a dopad zjištěný ve druhé etapě, a to sloučením a porovnáním výsledků v první a druhé etapě²⁷.

22 Hlavními kritérii pro posouzení pokroku jsou demokratické a věrohodné volby, svoboda sdružování, projev a shromažďování, svoboda tisku a médií, právní stát s nezávislým soudnictvím a právo na spravedlivý soudní proces, boj proti korupci, reforma v oblasti bezpečnosti a vymáhání práva, demokratická kontrola nad ozbrojenými silami a dodržování dalších lidských práv (příloha k prováděcímu rozhodnutí Komise C(2012) 4170 ze dne 26.6.2012.)

23 Pro pobídkový přístup je určeno celkem 10 % rozpočtu ENI: zastřešující programy pro více zemí odměňují pokrok na cestě k pevné a udržitelné demokracii a plnění dohodnutých reformních cílů (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 232/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje evropský nástroj sousedství (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 27), čl. 7 odst. 6, 4. bod odůvodnění, prováděcí rozhodnutí Komise C(2014) 2988 ze dne 2. května 2014). Programy integrace a spolupráce v rámci Východního partnerství udělují dodatečné prostředky těm partnerům, kteří plní reformy směřující k pevné demokracii a dodržování lidských práv (prováděcí rozhodnutí Komise C(2012) 4170 ze dne 26. června 2012, C(2013) 8140 ze dne 27. listopadu 2013).

24 Evropská komise, vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, *Společný pracovní dokument. Provádění evropské politiky sousedství v Moldavské republice. Pokrok za rok 2013 a doporučená opatření, příloha k dokumentu Společné sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Sousední země na rozcestí: provádění evropské politiky sousedství v roce 2013*, s. 5.

25 Ibid., s. 2.

26 Ibid., s. 5.

27 Viz OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach* (Hodnocení rozpočtové podpory, metodický přístup), s. 3.

39

Avšak i v případech, kdy lze mezi opatřeními a výsledky²⁸ stanovit jasnou logickou souvislost, může být obtížné (či dokonce nemožné) posoudit, která část výsledků plyne z intervence EU a která je důsledkem jiných činitelů²⁹. Strategie rozvoje partnerské země se totiž podporuje z jejího rozpočtu, takže výstupy rozpočtové podpory EU souvisejí se změnami, které jsou výsledkem nejen samotného programu rozpočtové podpory, ale také různých dalších vládních opatření a rozhodnutí, programů podpory a externích faktorů³⁰. Navzdory těmto omezením z důkazních informací vyplývá, že odvětvová rozpočtová podpora měla v Moldavsku malé výsledky, protože ukazatele a zprávy neprokazují, že by ve třech cílových odvětvích (soudnictví, zdravotnické a vodohospodářské služby) bylo dosaženo valného pokroku. Na posouzení potenciálních účinků programu odvětvové rozpočtové podpory v oblasti veřejných financí bylo v době auditu příliš brzy.

40

V rámci odvětvové rozpočtové podpory pro soudnictví bylo prozatím ve dvou splátkách vyplaceno 28,2 milionu EUR z celkových 30 milionů EUR. Částka byla snížena, protože splněno bylo jen 88 % podmínek. Výstupů, jako je například novelizace zákonů, nebylo dosaženo v oblasti předběžného soudního vyšetřování, soudního systému pro mladistvé a netolerování korupce.

41

I když zpráva o pokroku evropské politiky sousedství z března 2015 uváděla, že Moldavsko učinilo jistý celkový pokrok v plnění reformní strategie v oblasti soudnictví, mezinárodní ukazatele toto tvrzení zpochybňují (viz **rámeček 5**).

- 28 Výsledky zpravidla zahrnují tři kategorie: výstupy, efekty a dopad. Přesné definice viz zvláštní zpráva č. 21/2015 „Přezkum rizik, která souvisí s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce zaměřeným na výsledky“, s. 7 (<http://eca.europa.eu>).
- 29 Zvláštní zpráva č. 21/ 2015 „Přezkum rizik, která souvisí s přístupem k činnosti EU v oblasti rozvoje a spolupráce zaměřeným na výsledky“ (<http://eca.europa.eu>).
- 30 Zvláštní zpráva č. 21/2015, s. 23.

Podle mezinárodních ukazatelů je pokrok Moldavska v reformách soudnictví a boji proti korupci malý

Několik skupin odborníků a nevládních organizací zveřejnilo ukazatele o stavu soudnictví a korupce po celém světě. O pokroku v Moldavsku podávají smíšený obraz.

Organizace *Freedom House* snížila hodnocení země v oblasti soudnictví a nezávislosti ze 4,5 v roce 2012 na 4,75 v roce 2015 (na škále 1 až 7); hodnocení korupce se mírně zlepšilo ze 6 na 5,75³¹.

Zpráva o celosvětové konkurenceschopnosti za období 2014–2015 zařadila Moldavsko z hlediska nezávislosti soudnictví na 141. místo ze 144 zemí³².

U indexu právního státu Světová banka snížila percentilní zařazení Moldavska ze 45 v roce 2012 na 42,7 v roce 2013, ale v roce 2014 se zlepšilo na 46,6³³.

Podle *Public Policy Institute* důvěra občanů v justici v posledním desetiletí klesla ze 41 % na 23 % na konci roku 2014³⁴.

Moldavsko si pohoršilo v indexu vnímání korupce organizace *Transparency International*: v roce 2012 se řadilo na 94. místo ze 176 zemí, v roce 2015 na 103. místo ze 168 zemí. Moldavané považují soudnictví za druhé nejzkorumpovanější odvětví v zemi hned po polici³⁵.

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 Moldavský Institut veřejné politiky, Barometr veřejného mínění z listopadu 2014 (<http://www.ipp.md>).

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

42

Na zdravotnictví bylo v rámci odvětvové rozpočtové podpory vyplaceno 43,5 milionu EUR, což je 99,2 % rozpočtu. Této míry bylo dosaženo díky tomu, že s poslední splátkou bylo možné uhradit prostředky, které kvůli nedodržení podmínek pro předchozí splátky nebyly vyplaceny dříve. Do té doby činila míra vyplácení prostředků 89,7 %.

43

Studie Světové zdravotnické organizace podává o výsledcích ve zdravotnickém odvětví v Moldavsku smíšený obraz. Pokud jde o finanční ochranu (tj. v jakém rozsahu jsou lidé chráněni před finančními důsledky špatného zdraví) a rovnosti ve financování zdravotního systému, pokrok nadále nedosahuje očekávání. Problémem je nerovný přístup ke zdravotním službám. Posoudit celkovou kvalitu poskytovaných zdravotních služeb je obtížné, nicméně studie uvádí, že k určitému posunu došlo, zejména v oblasti preventivní péče³⁶. Posoudit, jak programy odvětvové rozpočtové podpory přispěly ke zlepšení zdravotnického systému a tím i zdraví obyvatel Moldavska, je celkově obtížné. Svou roli sehrály i další faktory, jako je zlepšení socioekonomického stavu³⁷ a skutečnost, že relevantní údaje se systematicky neshromažďovaly a nebyly dostupné³⁸. Je to dáno i tím, že po skončení programu odvětvové rozpočtové podpory pro zdravotnictví v roce 2013 neproběhlo následné posouzení dopadu.

44

Odvětvová rozpočtová podpora pro vodohospodářství nesplnila očekávání, pokud jde o výstupy stanovené v dohodě o financování. K tomu, že podmínky všech variabilních splátek byly splněny jen částečně, přispěly vnější činitele, jako hospodářská krize, jež Moldavsko zasáhla v roce 2009, a politická nestabilita v zemi spolu se slabými institucemi ve vodohospodářském sektoru a absencí technické pomoci. Z tohoto důvodu Komise vyplatila v rámci třetí splátky pouze 68 % prostředků.

36 Evropské středisko pro sledování zdravotnických systémů a politik, partnerství pořádané Světovou zdravotnickou organizací, *Republic of Moldova, Health system review* (Moldavská republika, přehled zdravotnického systému), *Health Systems in Transition* (Systémy zdravotnictví ve fázi přechodu), sv. 14, č. 7, 2012, s. 131–139.

37 „Oddělit to, jak zdravotnická péče přispívá ke zlepšení zdraví, od celkového zlepšení socioekonomických podmínek je vždy obtížné. To je příklad zejména Moldavské republiky, která má relativně malý počet obyvatel, takže k některým průběžným trendům je třeba přistupovat obezřetně.“ *Ibid.*, s. 135.

38 „Je složité posoudit celkovou kvalitu poskytovaných zdravotnických služeb, protože údaje nezbytné pro takové ukazatele se pravidelně neshromažďují ani neposkytují. Například se běžně nepoužívá měření výsledků sdělovaných pacientem ani se neshromažďují údaje o úmrtnosti v nemocnicích v případě akutního příjmu. Také údaje o bezpečnosti pacientů se běžně neshromažďují a neanalyzují. Přestože se například většinou sbírají informace o pooperačních komplikacích, nerozlišují se již podle příčiny nebo faktorů, které k nim přispěly, takže je nelze využít jako ukazatel bezpečnosti pacientů.“ *Ibid.*, s. 136.

45

Veřejné zásobování vodou má v Moldavsku stále nedostatky. Jen asi 50 % populace má přístup k čisté pitné vodě, celé odvětví je výrazně nerozvinuté, institucionální kapacita slabá a prováděcí kapacita obcí v oblasti správy vodovodních systémů a dodávek vody je omezená. Ve zprávě za rok 2012 o výsledcích vodohospodářského odvětví moldavský účetní dvůr uvedl, že situace obcí v Moldavské republice v oblasti dodávek a čištění vody je složitá a stojí na mrtvém bodě. V jiné zprávě účetního dvora z roku 2012 se píše, že aby bylo dosaženo očekávaných přínosů v oblasti obnovy a výstavby systémů zásobování pitnou vodou a kanalizačních systémů, je nutné zlepšit správu veřejných prostředků určených k dosažení tohoto cíle a systém řízení veřejných orgánů, které mají realizaci projektů v této oblasti na starosti. Nedávná studie WHO a UNICEF však ukazuje, že využití vodních zdrojů a kanalizačních systémů se od roku 1995 do roku 2015 zlepšilo³⁹.

46

Může se stát, že prostředky odvětvové rozpočtové podpory znamenají pro vnitrostátní odvětvový rozpočet jen malou přidanou hodnotu. Podle našich zjištění to byl případ odvětvové rozpočtové podpory ve zdravotnictví, jelikož vnitrostátní rozpočty na zdravotnictví upravené o inflaci se v době provádění programu v letech 2010 a 2011 snížily⁴⁰ (viz **rámeček 4**, příklad 2). Považovalo se to za známku toho, že tomuto odvětví byla dána malá priorita, a vrhlo to pochybnosti na schopnost ministerstva zdravotnictví provádět vnitrostátní zdravotnickou politiku. WHO ve své studii zveřejněné v roce 2012 uvedla, že celkové výdaje na zdravotnictví byly stále velmi nízké ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi, což výrazně omezovalo objem a kvalitu poskytovaných služeb⁴¹.

47

Podobně i ve vodohospodářství zaznamenala odvětvová rozpočtová podpora malý pokrok, a to kvůli období voleb, prázdným investičním rozpočtům a problémům s vedením na ministerstvu životního prostředí (viz také **rámeček 4**, příklad 2). Tato situace ilustruje, jak je důležité, aby se závazky uzavřené v kontextu operací rozpočtové podpory EU odrazily ve státních rozpočtech a aby se příslušným ministerstvům poskytovaly potřebné zdroje na splnění podmínek pro vyplacení prostředků.

39 Viz WHO / UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation* (Společný projekt monitorování v oblasti dodávek a čištění vody), červen 2015 (wssinfo.org).

40 Vládní výdaje na zdravotnictví se v reálných hodnotách v letech 2010 a 2011 podle většiny zdrojů snížily (WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Přezkum reform financování zdravotnictví v Moldavské republice), 2012, s. 4, výpočty zohledňující údaje o inflaci (index spotřebitelských cen, deflátor HDP) provedené Světovou bankou (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) a index spotřebitelských cen moldavského Národního statistického úřadu (<http://www.statistica.md>)). Reálné výdaje v roce 2011 při uplatnění deflátoru HDP Národního statistického úřadu mírně stouply.

41 Evropské středisko pro sledování zdravotnických systémů a politik, partnerství pořádané Světovou zdravotnickou organizací, *Republic of Moldova, Health system review* (Moldavská republika, přehled zdravotnického systému), *Health Systems in Transition* (Systémy zdravotnictví ve fázi přechodu), sv. 14, č. 7, 2012, s. 43, viz také WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Přezkum reform financování zdravotnictví v Moldavské republice), 2012, s. 3: „podíl státního rozpočtu přiděleného na zdravotnictví se zpravidla považuje za ukazatel toho, jakou prioritu vláda dává zdravotnictví ve srovnání s ostatními odvětvími hospodářství. (...) jde o jasné sdělení, že mu je přikládán menší význam.“

Projekty částečně přispěly k posílení veřejné správy

48

V této části zprávy pojednáváme o tom, nakolik příslušné projekty přispěly k posílení veřejné správy v Moldavsku. Zabýváme se koncepcí projektů, nakolik se doplňovaly s programy odvětvové rozpočtové podpory a udržitelností výsledků (viz **příloha III**).

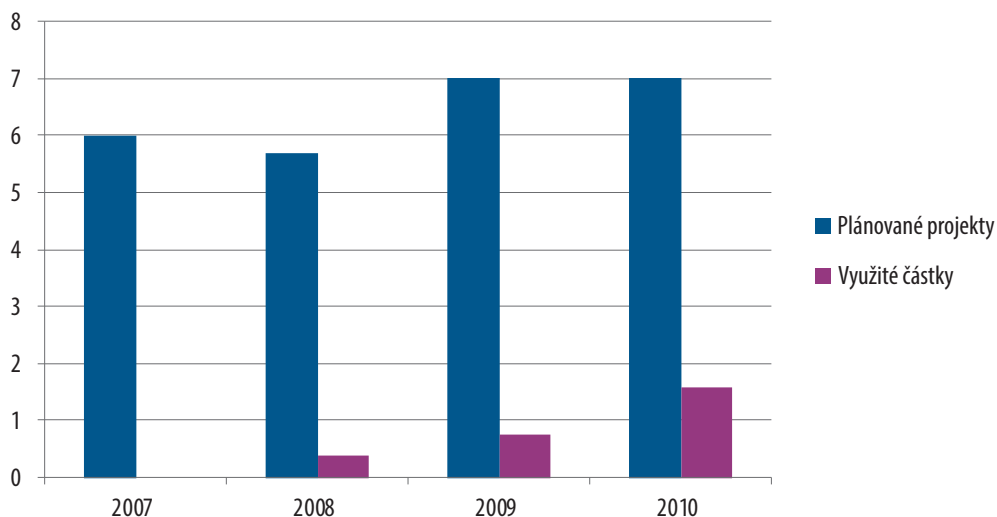
Projekty byly relevantní, ale analýzy potřeb měly nedostatky

49

EU poskytla výraznou podporu, aby se zlepšila kapacita ústředních moldavských veřejných orgánů řídit a koordinovat pomoc EU. Jednalo se zejména o podporu státnímu kancléřství, které plnilo funkci národního koordinačního subjektu⁴² prostředky EU. Tento typ podpory je s ohledem na omezenou schopnost moldavských úřadů spravovat prostředky relevantní, jak se ukázalo například při problémech s vypracováním twinningových projektů (viz **graf 2**).

42 Národní koordinační subjekt je pověřen koordinací zahraniční dárčovské pomoci na národní úrovni.

Graf 2 Twinning: porovnání plánovaných a realizovaných projektů v období 2007–2010 (v mil. EUR)



Zdroj: Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (CRIS).

50

Jak ukazuje **příloha III** (otázka 1.1), zjistili jsme, že analýzy potřeb, které proběhly u projektů, byly celkově uspokojivé: pouze dva projekty v auditním vzorku byly založeny na nedostatečné analýze. U devíti projektů však měla analýza částečné nedostatky, které vedly k tomu, že koncepce projektů plně neodpovídala potřebám nebo cílům moldavské správy.

51

V některých případech bylo možné tyto nedostatky napravit během realizace projektu nebo v následujících fázích. U projektu technické pomoci č. 13 (viz **příloha III**) se poradce snažil upravit původní zadávací podmínky několik měsíců po zahájení projektu, a to na základě konzultací s Nejvyšším soudem, Vrchní radou soudců, regionálními soudy a ostatními dárci⁴³. U projektu EUHLPAM ve fázích I a II delegace EU neprovedla žádnou strukturovanou analýzu potřeb, aby se ujistila o reálných potřebách a problémech, s nimiž se musí moldavská správa vyrovnat, a která by umožnila patřičně tyto potřeby rozdělit podle priorit a konkrétněji se na ně zaměřit. Tento úkol zbyl na jednotlivé poradce. Jelikož chyběly postupy pro předávání agendy, každý nový poradce vypracovával vlastní analýzu potřeb. Těmto analýzám se však věnovalo více pozornosti ve fázi III projektu.

Ne vždy byly projekty dobře zkoordinovány s programy odvětvové rozpočtové podpory

52

Následující dvě podkapitoly se zabývají koordinací mezi odvětvovou rozpočtovou podporou a projekty u dvou různých typů projektů. První zkoumá technickou pomoc v rámci odvětvové rozpočtové podpory, která je součástí dohod o financování odvětvové rozpočtové podpory (viz bod 7 a **graf 1**), a druhá se zabývá další technickou pomocí a twinningovými projekty (viz bod 8).

43 Dvanáct aktivit uvedených v původních zadávacích podmínkách již nebylo kvůli menší poptávce ze strany příjemce považováno za relevantní.

Specifická technická pomoc v rámci odvětvové rozpočtové podpory na rozvoj správní kapacity byla kvůli zadávacím řízením poskytnuta pozdě

53

Komise poskytla moldavským orgánům specifickou technickou pomoc, aby jim pomohla při plnění odvětvové rozpočtové podpory, jíž se týkaly čtyři kontrolované dohody o financování. Pro vlády partnerských zemí jsou totiž často typická omezení institucionální kapacity, která mohou brzdit provádění strategie podporované odvětvovou rozpočtovou podporou.

54

Tato technická pomoc však často není s hlavním programem rozpočtové podpory zkoordinována. Lze ji zahájit až po podpisu dohody o financování programu odvětvové rozpočtové podpory a vzhledem k nutným časovým prodlevám, které souvisejí se zadáváním veřejných zakázek a uzavíráním smluv, se tak děje několik měsíců po započetí hlavního programu (viz **tabulka**).

Tabulka

Časová prodleva mezi rozpočtovou podporou a specifickou technickou pomocí v rámci odvětvové rozpočtové podpory u kontrolovaných smluv¹

Program odvětvové rozpočtové podpory	Technická pomoc naplánovaná podle dohody o financování v rámci odvětvové rozpočtové podpory (mil. EUR)	Zahájení programu odvětvové rozpočtové podpory (podpis dohody o financování)	Zahájení operací technické pomoci (podpis smlouvy)	Časová prodleva
Zdravotnictví	3,15	únor 2009	červen 2010	16 měsíců
Soudnictví	1,8 ²	červen 2013	žádná	—
Reformy politiky veřejných financí	4	říjen 2014	říjen 2015	12 měsíců
Vodohospodářství	3	srpen 2009	září 2011	25 měsíců

1 Pouze technická pomoc zvlášť poskytnutá formou grantu v rámci odvětvové rozpočtové podpory. Ve stejném odvětví existují i jiné projekty (například v odvětví soudnictví).

2 Tato částka se používá pro financování návštěv za účelem hodnocení před úhradou splátek.

Zdroj: Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (CRIS).

55

Tato zpoždění měla negativní dopad na plnění odvětvové rozpočtové podpory v oblasti zdravotnictví a vodohospodářství, protože národní správní kapacity byly pro řízení programů nedostatečné. V oblasti podpory pro zdravotnictví nebyly kvůli pozdnímu zahájení technické pomoci splněny některé zvláštní podmínky. V případě vodohospodářství monitorovací zpráva za rok 2012 uvádí, že lepší sladění plánované technické pomoci a odvětvové rozpočtové podpory by bylo prospěšnější a zajistilo by úspěšnou realizaci. Smluvní dodavatel ve své závěrečné zprávě doporučil, aby technická pomoc rozpočtové podpoře předcházela, nikoliv naopak, jak tomu bylo v praxi.

Jiné projekty technické pomoci a twinningové projekty nebyly vždy využity k přípravě nebo podpoře programů odvětvové rozpočtové podpory**56**

Delegace EU usilovala o součinnost mezi odvětvovou rozpočtovou podporou a projekty zaměřenými na stejné odvětví. Obecně byly twinningové projekty a technická pomoc uplatněny tak, aby se doplňovaly s programy odvětvové rozpočtové podpory. Jako příklad lze uvést program pro venkovské oblasti (přestože tento program nebyl součástí auditu). Projekty také připravily podmínky pro odvětvovou rozpočtovou podporu, například pro program zóny volného obchodu. Čtyři projekty technické pomoci v oblasti soudnictví se vztahovaly na potřeby, které souvisely s těmi, na něž se zaměřovala rozpočtová podpora (viz **příloha III**, projekty 12–14).

57

Přes tyto snahy ne vždy byly projekty v kontrolovaných případech využity k přípravě nebo doplnění odvětvové rozpočtové podpory (viz body 58–63 a **rámeček 6**). Komise jako hlavní způsob poskytování pomoci preferovala rozpočtovou podporu a twinningové projekty, přestože technická pomoc byla potřeba a vláda o ni měla velký zájem, a to zejména v oblastech, kde se rozpočtová podpora plánovala až později a kde bylo potřeba oblast připravit, aby bylo dosaženo lepších výsledků.

Školení o rozpočtové podpoře pro moldavské úřady se uskutečnilo pozdě

V březnu 2014 bylo poprvé zorganizováno komplexní školení o rozpočtové podpoře pro moldavské úředníky díky projektu technické pomoci ve výši 40 000 EUR (viz **příloha III**, projekt č. 9). Rozpočtová podpora se v té době v Moldavsku využívala již více než sedm let.

Při školení, které trvalo šest dní a účastnilo se jej 24 úředníků, se ukázalo, že znalosti účastníků o tomto způsobu poskytování pomoci byly malé. Neučinili však výraznější pokrok, neboť známky z počátečního a závěrečného testu se zlepšily z 3,2 bodů pouze na 3,9 z deseti. Ve čtyřech z deseti zkoušených oblastí se dokonce zhoršily.

Takto nepatrný výsledek se nijak uceleně neřešil, jelikož žádné další školení o rozpočtové podpoře se od té doby neuskutečnilo. Komise nicméně v Moldavsku zorganizovala několik půldenních kulatých stolů a prezentací.

58

V roce 2011 Komise financovala posouzení *ex ante* týkající se soudnictví. V tomto posouzení doporučila zaměřit se na technickou pomoc jako na hlavní metodu poskytování pomoci ještě před naplánováním odvětvové rozpočtové podpory. Poskytnout technickou pomoc předem je nezbytné, protože pro vládu by nebylo možné vypracovat strategii reformy v oblasti soudnictví bez koordinace se soudní složkou, která je ústavně oddělena od výkonné. Když se v roce 2011 připravovala reformní strategie pro soudnictví, nedostatky v úsilí vlády o vnitrostátní koordinaci vrhly pochybnosti na její schopnost vytvořit jednotnou reformní strategii, která by měla plnou podporu soudní složky.

59

V souladu s tímto posouzením byly od roku 2011 naplánovány čtyři projekty technické pomoci v odvětví soudnictví, ale kvůli personálním omezením v delegaci EU se zpozdily. Jeden projekt byl zahájen v dubnu 2013, dva měsíce před podpisem dohody o financování v rámci odvětvové rozpočtové podpory, ostatní tři začaly o 18 měsíců později (viz **příloha III**, projekty č. 12–14).

60

Moldavská reformní strategie pro odvětví soudnictví byla přijata v roce 2011 s cílem dosáhnout způsobilosti pro odvětvovou rozpočtovou podporu. Její provádění brzdí nedostatečný pokrok v reformě trestního řízení a nedostatečná podpora ze strany justice. Nová reformní iniciativa, kterou vypracovala Vrchní rada soudců a Nejvyšší soud, byla veřejnosti představena v květnu 2015 s logistickou podporou projektu technické pomoci č. 13.

61

Projekt technické pomoci č. 12 v současné době pomáhá pracovním skupinám revidovat rozpočtové odhady pro strategii pro reformu soudnictví a vysvětlit zvláštní podmínky pro odvětvovou rozpočtovou podporu (viz body 27 a 31). Tento projekt technické pomoci je příkladem toho, jak se lze flexibilně přizpůsobit dodatečným potřebám vzniklým při provádění programu odvětvové rozpočtové podpory i v případech, kdy se s takovou podporou v původní projektové smlouvě výslovně nepočítalo.

62

Sektor řízení veřejných financí poskytuje příklady využití různých typů podpory, jako je SIGMA⁴⁴, technická pomoc, twinning a odvětvová rozpočtová podpora. Twinningové projekty v oblasti zadávání veřejných zakázek a vnitřní finanční kontroly skončily v roce 2012 a 2013 a související zprávy zdůraznily potřebu plně zajistit udržitelnost výsledků (viz **příloha III**, projekty č. 2 a č. 4). Snahy v této oblasti pokračují prostřednictvím programu SIGMA a politického dialogu. Zvláštní podmínky pro odvětvovou rozpočtovou podporu v rámci reformy politiky veřejných financí se těmito nedostatky však nezabývají. Poradci financování EU (v rámci projektu EUHLPAM) poskytovali podporu v institucích, které se zabývají řízením veřejných financí, jako je státní daňová inspekce, ale ani jeden nepůsobil v žádné ze tří institucí, které provádějí program odvětvové rozpočtové podpory (účetní dvůr, ministerstvo financí, parlament).

63

Od roku 2014 Komise nicméně věnuje více pozornosti vytváření synergií mezi odvětvovou rozpočtovou podporou a projekty, jak je vidět z twinningového projektu na moldavském účetním dvoře (viz **příloha III**, projekt č. 5) a plánovaného uplatnění poradce EUHLPAM v parlamentu v roce 2016.

44 SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management* – podpora zlepšování správních a řídicích procesů) je společná iniciativa EU a OECD. Odborníci SIGMA poskytují pomoc v šesti klíčových oblastech veřejné správy (<http://www.sigmaweb.org>).

Kvůli nedostatku politické vůle a dalším externím faktorům nebyly výsledky vždy udržitelné

64

Projekty celkově přinesly očekávané výstupy. Mezi příklady takových konkrétních výstupů patří online platforma pro monitorovací činnosti organizací občanské společnosti v Moldavsku, poskytování strategického poradenství na různých ministerstvech, návrh zákona o státní podpoře nebo příručka postupů pro řízení pomoci EU.

65

Jisté obavy panují o udržitelnosti dosažených projektových výsledků, často kvůli nedostatečné politické vůli vnitrostátních orgánů řešit některé překážky v posílení veřejných orgánů (viz **rámeček 7**). Jak je vidět v **příloze III** (otázka 1.3), u poloviny ze 14 hodnocených projektů existovalo několik konkrétních obav a u ostatních projektů výrazné obavy.

66

Komise poskytla mezi lety 2011 až 2013 technickou pomoc na podporu moldavského státního kancléřství v kontextu projektu TTSIB (viz **rámeček 7**). Zatímco cílem tohoto projektu bylo vybudovat kapacitu státního kancléřství pro účely technického vedení při identifikaci, přípravě a provádění činností financovaných formou externí pomoci, poradci TTSIB poskytovali také služby, které částečně nahradily provozní úkoly personálu kancléřství. Podle zpráv o projektu TTSIB bylo sice řady očekávaných výsledků dosaženo, ale státní kancléřství nemělo dostatečnou kapacitu provádět úkoly, využívat školení a uplatňovat získané dovednosti.

67

Vzhledem k tomu, že v předchozích projektech chyběly prvky spojené s udržitelností, delegace EU podporovala, aby se v rámci osvědčeného postupu vypracovaly výstupní strategie jak pro projekt TTSIB, tak EUHLPAM ve fázi III. Účelem bylo zajistit, aby každý poradce před tím, než odejde, řešil problematiku udržitelnosti. V případě TTSIB však nebyla tato strategie zavedena, protože moldavské úřady měly za to, že by si to vyžádalo příliš mnoho zdrojů.

Otázky udržitelnosti projektu: technická pomoc na podporu Moldavska při budování kapacit pro uplatnění programů pomoci (1,9 milionu EUR)

Cílem projektu technické pomoci bylo podpořit moldavské státní kancléřství v celkové koordinaci podpory EU a konkrétněji v budování kapacit pro uplatnění twinningu, nástrojů TAIEX⁴⁵ a SIGMA a v přípravě na provádění komplexního programu budování institucí (projekt TTSIB, viz **příloha III**, projekt č. 6).

Po skončení projektu v roce 2013 byla koordinace podpory EU částečně převedena ze státního kancléřství na ministerstvo zahraničí. Moldavské úřady nezajistily kontinuitu znalostí, které státní kancléřství během let získalo, ať již přesunutím vyškolených pracovníků nebo zorganizováním školení na ministerstvu. Delegace EU naplánovala projekt technické podpory na ministerstvu, byť byl mnohem omezenějšího rozsahu než TTSIB. V současnosti probíhají plány na přesun koordinačních úkolů zpátky do státního kancléřství, avšak značná část personálu kancléřství od roku 2013 odešla.

⁴⁵ TAIEX je nástroj Evropské komise pro technickou pomoc a výměnu informací. Podporuje veřejnou správu v oblasti sbližování s právními předpisy EU a jejich provádění a vymáhání a usnadňuje sdílení osvědčených postupů EU.

68

EU se při provádění pomoci v Moldavsku potýká se značnými výzvami. Politická a makroekonomická nestabilita, špatné řízení a slabá veřejná správa výrazně snižují možnosti Komise, jak podporovat reformy.

69

Zkoumali jsme, zda pomoc, kterou EU poskytuje Moldavsku, účinně přispěla k posílení veřejné správy. Za tímto účelem jsme posuzovali, jak dobře Komise nastavila a prováděla finanční podporu poskytovanou prostřednictvím programů odvětvové rozpočtové podpory na jedné straně a tradičních projektů na straně druhé. Při auditu se prověřovaly projekty a odvětvová rozpočtová podpora v odvětvích, která dostávají největší díl pomoci z EU: soudnictví, veřejné finance, zdravotnictví a vodohospodářství.

70

Na základě své auditní práce jsme dospěli k závěru, že pomoc EU přispěla k posílení veřejné správy jen částečně. Řadu zjištěných nedostatků lze vysvětlit externími faktory, jiné lze připsat slabým stránkám koncepce a provádění kontrolovaných programů a projektů.

71

Vzhledem k malému pokroku v cílových odvětvích jsme dospěli k závěru, že rozpočtová podpora měla na posilování veřejné správy jen omezený vliv (viz body 38–47).

72

Zjistili jsme také, že Komise mohla na rizika, která vznikla v souvislosti s odvětvovou rozpočtovou podporou, reagovat rychleji. Programy nebyly dostatečně sladěny se strategiemi Moldavska (viz body 13–28).

73

Potenciální přínos programů byl omezen, protože se dostatečně neuplatňovala podmíněnost: některé zvláštní podmínky byly splněny v období mezi jednáním o programu a začátkem odvětvové rozpočtové podpory nebo nebyly přímo měřitelné. Komise mohla být při posuzování souladu s podmínkami pro vyplacení podpory přísnější (viz body 29–34). Rovněž vyplacení dodatečných prostředků v rámci pobídkového přístupu nemělo plné opodstatnění (viz body 35–37).

Závěry a doporučení

74

Koncepce projektů jsme obecně považovali za relevantní. Pomoc, kterou EU poskytovala prostřednictvím projektů, byla při posilování veřejné správy částečně účinná.

75

Rozsah a načasování projektů nebyly vždy dobře zkoordinovány s programy odvětvové rozpočtové podpory (viz body 52–63). Zvláštní technická pomoc související s rozpočtovou podporou na rozvoj správní kapacity byla zahájena až několik měsíců po hlavním programu rozpočtové podpory. Jiné projekty technické pomoci a twinningové projekty se ne vždy využily k přípravě nebo podpoře programů rozpočtové podpory.

76

Obecně vzato projekty přinesly očekávané výstupy. Ne vždy však byly výsledky udržitelné, a to kvůli nedostatku politické vůle a dalším externím faktorům (viz body 64–67).

77

Na základě výše uvedených závěrů předkládáme následující doporučení:

Doporučení 1 **Zmírnit rizika spojená s operacemi rozpočtové podpory**

Komise by měla stávající opatření v rámci systému včasného varování uplatňovat přísněji, aby se tak vyhnula rizikům nebo je zmírnila, a měla by jasněji stanovit postup v případech, kdy se rizika naplní. Tento postup by měl být uplatněn včas.

Doporučení 2 **Sladit programy odvětvové rozpočtové podpory s dobře definovanou vnitrostátní reformní strategií**

Komise by měla lépe sladit programy odvětvové rozpočtové podpory s vnitrostátními strategiemi. Pomoc by měla rozvrhnout a zajistit, aby byl k dispozici dobře definovaný plán vnitrostátních reforem. Komise by měla konkrétně vyhodnotit relevantnost a důvěryhodnost strategie země s ohledem na dostupné institucionální a finanční zdroje.

Doporučení 3 **Posílit uplatňování podmíněnosti a ukazatelů výkonnosti**

Komise by měla více uplatňovat podmíněnost. To znamená, že by měla i) nastavit jasné a relevantní podmínky a ukazatele výkonnosti pro lepší posouzení a prokazování výsledků, ii) reagovat jednoznačně, odpovídajícím způsobem a rychle tam, kde moldavská vláda neprokáže dostatečné odhodlání dodržet dohodnuté podmínky.

Doporučení 4 **Zřetelněji podmínit dodatečnou podporu na základě pobídkového přístupu prokazatelným pokrokem**

Přidělování prostředků v rámci pobídkového přístupu by se mělo provádět na základě přísnějšího uplatnění stávající metodiky.

Doporučení 5 **Koordinovat projekty s programy odvětvové rozpočtové podpory**

Komise by měla systematictěji využívat projekty k přípravě nebo podpoře programů odvětvové rozpočtové podpory. Technická pomoc v rámci odvětvové rozpočtové podpory by měla být lépe načasována, aby byla sladěna s programy odvětvové rozpočtové podpory od samého počátku.

Doporučení 6 **Zajistit udržitelnost projektů**

Komise by měla zajistit, aby se při plánování všech projektů přihlíželo k otázce udržitelnosti, a to systematictějším posuzováním schopnosti a politické vůle veřejných orgánů udržet dosažené výstupy.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 19. dubna 2016.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Seznam kontrolovaných smluv

Projekty				
Rok uzavření smlouvy	Stav	Název zakázky	Plánovaná částka (EUR)	Vyplacená částka (EUR)
Reforma soudnictví				
2009	Uzavřeno	Podpora modernizace vězeňského systému a trestní reformy v Moldavsku	850 500	850 500
2010	Uzavřeno	Posouzení právního státu a správy soudnictví pro účely celoodvětvového plánování	198 193	198 193
2011	Uzavřeno	Podpora při vypracování odvětvové rozpočtové podpory a přípravě zadávacích řízení v oblasti soudnictví	139 304	139 304
2012	Probíhá	Monitorování reformy soudnictví s cílem posílit odpovědnost vlády	274 105	246 695
2013	Probíhá	Podpora pro koordinaci reformy soudnictví v Moldavsku	2 231 800	1 476 324
2014	Probíhá	Zvýšená účinnost, odpovědnost a transparentnost soudů v Moldavsku	2 078 700	709 357
2014	Probíhá	Podpora při nastavení předběžného vyšetřování, stíhání a obhajoby v Moldavsku	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458
Ostatní ústřední veřejná správa				
2009	Uzavřeno	Podpora pro reformy správy veřejných financí v Moldavsku	114 474	114 474
2010	Uzavřeno	Poradní mise EU na vysoké úrovni v Moldavské republice (EU HLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Uzavřeno	Podpora pro systém zadávání veřejných zakázek v Moldavské republice	914 008	914 008
2011	Uzavřeno	Podpora pro provádění a prosazování politiky v oblasti hospodářské soutěže a státní podpory	926 244	926 244
2011	Uzavřeno	Podpora pro plnění komplexního programu budování institucí v Moldavské republice	111 370	111 370
2011	Probíhá	Podpora moldavské vládě v oblasti boje s korupcí, reformy na ministerstvu vnitra včetně policie a ochrany osobních údajů	2 853 790	2 832 718
2011	Uzavřeno	Technická pomoc na podporu vlády Moldavské republiky v budování kapacit pro uplatnění twinningu, nástrojů TAIEX a SIGMA a v přípravě na provádění komplexního programu budování institucí	1 900 859	1 900 859
2011	Uzavřeno	Posílení správy veřejných financí v Moldavské republice	1 369 926	1 369 926
2012	Uzavřeno	Poradní mise EU na vysoké úrovni v Moldavské republice II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Probíhá	Poradní mise EU na vysoké úrovni v Moldavské republice III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Probíhá	Školení o rozpočtové podpoře EU pro vládu Moldavska	39 148	37 533
2014	Probíhá	Budování kapacit v oblasti řízení programů EU na budování kapacit institucí	225 018	211 448
2014	Probíhá	Konsolidace a posílení externí veřejné kontroly v Moldavské republice	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Celkem			26 826 755	22 547 579

Projekty				
Rok uzavření smlouvy	Stav	Název zakázky	Plánovaná částka (EUR)	Vyplacená částka (EUR)
Veřejná správa – průřezové funkce				
2013	Probíhá	Podpora pro oblast soudnictví	58 200 000	28 200 000
2014	Probíhá	Podpora reforem politiky veřejných financí v Moldavsku	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000

Veřejná správa – poskytování veřejných služeb				
2009	Uzavřeno	Program na podporu odvětvové politiky ve zdravotnictví	43 114 336	43 114 336
2009	Uzavřeno	Program na podporu odvětvové politiky v oblasti vodohospodářství (roční akční plán ENPI 2009)	35 777 200	35 777 200
2010	Uzavřeno	Technická pomoc související s odvětvovou rozpočtovou podporou ve zdravotnictví	2 992 753	2 992 753
2010	Probíhá	Obnova systému zásobování vodou v obci Nisporeni, Moldavská republika	5 000 000	4 500 000
2011	Probíhá	Technická pomoc pro plnění programu odvětvové rozpočtové podpory ve vodohospodářství	2 771 010	1 611 437
2012	Uzavřeno	Odvětvová rozpočtová podpora pro vodohospodářství – roční akční program ENPI 2009 – příloha 01 k FA 2009/020-520 (dodatečných 5 milionů EUR jako složka rozpočtové podpory)	5 000 000	5 000 000
2013	Uzavřeno	EaPIC – Moldavsko – rozšíření programu odvětvové rozpočtové podpory ve zdravotnictví (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Celkem			191 855 299	135 195 726
Celkový součet			218 682 054	157 743 305

Souhrnná hodnocení smluv o poskytnutí odvětvové rozpočtové podpory v auditním vzorku

Název		Podpora reforem politiky veřejných financí v Moldavsku	Podpora reforem v oblasti soudnictví	Program odvětvové rozpočtové podpory ve vodohospodářství	Program odvětvové rozpočtové podpory ve zdravotnictví	
Délka trvání smlouvy v měsících		60	72	108	60	
Rok uzavření smlouvy		2014	2013	2009	2009	
A02: Přispěly programy odvětvové rozpočtové podpory účinně k posílení veřejné správy?	2.1 Byly programy odvětvové rozpočtové podpory dobře koncipovány?	Program přispěl k jasné celkové strategii				
		Program odvětvové rozpočtové podpory vycházel z jasně vymezených národních priorit				
		Cíle programů jsou v souladu s národními prioritami				
		Politická a hospodářská rizika byla před udělením odvětvové rozpočtové podpory vyhodnocena jako malá				
		Svěřenecké riziko bylo zmírněno prostřednictvím předběžného posouzení nákladů reforem				
		Pro využití odvětvové rozpočtové podpory jako způsobu pomoci existovaly zdokumentované, jasné, objektivní a relevantní důvody				
		Bylo zohledněno hodnocení a zkušenosti z minulosti				
	2.2 Byly programy odvětvové rozpočtové podpory dobře provedeny?	Moldavská správa plnila programy v plném rozsahu a včas	program probíhá	program probíhá		
		Technická pomoc byla zacílená, včasná a vytvořila udržitelnou kapacitu		není relevantní		
		Splátky se hradily až po splnění podmínek	nebyla vyplacena žádná variabilní splátka			
		Cíle byly přímo měřitelné				
		Přidělení dodatečných částek do rozpočtu bylo zdůvodněno	není relevantní			
		Monitorovací rámec obsahuje cíle SMART a měřitelné ukazatele				
		Byly k dispozici informace pro stanovení základních měřítek a monitorování a hodnocení pokroku				
		Monitorování a hodnocení bylo průběžné				
		Pokud program nepostupoval správným směrem, byla přijata nápravná opatření	program probíhá	program probíhá		
		2.3 Přinesly programy odvětvové rozpočtové podpory hmatatelné a udržitelné výsledky?	Bylo dosaženo očekávaných výstupů/výsledků	program probíhá	program probíhá	
	Podmínky účinně podnítily reformy		nebyla vyplacena žádná variabilní splátka	program probíhá		
	Program měl pozitivní dopad na správní kapacitu		program probíhá	program probíhá		
	Odvětvová rozpočtová podpora poskytla odpovídající podporu a vytvořila udržitelné kapacity v moldavské správě		program probíhá	program probíhá		
Financovaná opatření jsou jednoznačně dodatečnými opatřeními k těm, která Moldavsko realizovalo před poskytnutím pomoci						
Účinky odvětvové rozpočtové podpory jsou takové, jak se zamýšlelo	program probíhá	program probíhá				

Legenda: Byla stanovena následující hodnocení:

kritérium bylo splněno
 kritérium bylo částečně splněno
 kritérium nebylo splněno

Souhrnná hodnocení projektových smluv v auditním vzorku

Č. projektu	Rok uzavření smlouvy	Délka trvání smlouvy v měsících	Název
1	2009	2	Technická pomoc – Podpora pro reformy správy veřejných financí v Moldavsku
2	2010	24	Twinning – Podpora systému zadávání veřejných zakázek
3	2011	30	Technická pomoc – Podpora moldavské vládě v oblasti boje s korupcí, reformou na ministerstvu vnitra (složka III)
4	2011	24	Twinning – Posilování řízení veřejných financí
5	2014	24	Twinning – Konsolidace a posílení externí veřejné kontroly
6	2011	38	Technická pomoc – podpora moldavské vládě při budování kapacit pro uplatnění twinningu, nástrojů TAIEX a SIGMA a komplexního programu budování institucí (TTSIB)
7	2011	21	Twinning – Podpora pro provádění a prosazování politiky v oblasti hospodářské soutěže a státní podpory
8	2011	5	Studie – Podpora na provádění komplexního programu budování institucí
9	2014	3	Technická pomoc – Školení pro moldavskou vládu o rozpočtové podpoře EU
10	2014	12	Technická pomoc – Budování kapacit v oblasti řízení programů EU na budování kapacit
11	2012	24	Monitorování reformy v odvětví soudnictví s cílem zvýšit povinnost vlády odpovídat se (PROMOLEX)
12	2013	36	Technická pomoc – Podpora koordinace reformy soudnictví v Moldavsku
13	2014	36	Technická pomoc – Zvýšená účinnost, odpovědnost a transparentnost soudů v Moldavsku (ATRECO)
14	2014	36	Technická pomoc – Podpora při nastavení předběžného vyšetřování, stíhání a obhajoby v Moldavsku
15	2009	24	Twinning – Modernizace vězeňského systému
16	2010	26.5	Poradní mise EU na vysoké úrovni v Moldavské republice EUHLPAM I
17	2012	20	Poradní mise EU na vysoké úrovni v Moldavské republice EUHLPAM II
18	2013	18	Poradní mise EU na vysoké úrovni v Moldavské republice EUHLPAM III
19	2010	18	<i>Posouzení právního státu (konzultační činnost)</i>
20	2011	17	<i>Podpora při přípravě odvětvové rozpočtové podpory (konzultační činnost)</i>

A01: Přispěly projekty účinně k posílení veřejné správy?

1.1 Byly projekty dobře koncipovány?		1.2: Byly projekty dobře provedeny?						1.3 Přinesly projekty hmatatelné a udržitelné výsledky?			
Projekt byl vypracován na základě analýzy potřeb	Bylo zohledněno hodnocení a zkušenosti z minulosti	Moldavská správa plnila projekty v plném rozsahu a včas	Projekty mají synergické efekty se stávajícími programy odvětvové rozpočtové podpory nebo jsou s nimi koordinovány	Monitorovací rámec obsahuje cíle SMART a měřitelné ukazatele	Jsou k dispozici informace pro stanovení základních měřítek a monitorování a hodnocení pokroku	Monitorování a hodnocení bylo průběžné	Pokud projekt nepostupoval správným směrem, byla přijata nápravná opatření	Bylo dosaženo očekávaných výstupů/výsledků	Mezi celkovým vývojem správní kapacity a projektem lze vytvořit vazbu	Projekt poskytl odpovídající podporu a vytvořil udržitelné kapacity v moldavské správě	Financovaná opatření jsou dodatečnými opatřeními k těm, která Moldavsko realizovalo před poskytnutím pomoci
			není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní		
		projekt probíhá					projekt probíhá	projekt probíhá	projekt probíhá	projekt probíhá	
			není relevantní								
		není relevantní	není relevantní								
	není relevantní	není relevantní	není relevantní								
		projekt probíhá						projekt probíhá	projekt probíhá	projekt probíhá	
		projekt probíhá						projekt probíhá	projekt probíhá	projekt probíhá	
		projekt probíhá					projekt probíhá	projekt probíhá	projekt probíhá	projekt probíhá	
			není relevantní								
není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní
není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní	není relevantní

Legenda: Byla stanovena následující hodnocení:

kritérium bylo splněno
 kritérium bylo částečně splněno
 kritérium nebylo splněno

Shrnutí

V

Komise poukazuje na to, že došlo k pokroku, byť částečnému, ve dvou ze čtyř kontrolovaných odvětví rozpočtové podpory (vodohospodářství a zdravotnictví), zatímco v druhých dvou (soudnictví a reforma politiky veřejných financí) novější programy ještě probíhají, a tudíž zatím nelze změřit jejich konečné výsledky.

Reakce Komise na riziko byla vlastně rychlá, vezme-li se v potaz skutečný vývoj událostí a vnitřní rozhodnutí, jak je uvedeno v odpovědích na body 13 až 28.

Pokud jde o platby rozpočtové podpory v Moldavsku, současná situace je taková, že veškeré platby byly pozastaveny, dokud nebudou splněny všechny obecné podmínky, včetně makroekonomické stability a rozpočtové transparentnosti. V tomto ohledu má zásadní význam dohoda s MMF.

Pokud jde o sladění s vnitrostátními strategiemi, Komise nemá statickou a formální koncepci strategie. Komise věnovala pozornost zásadním, podstatným prvkům, které by měla strategie obsahovat, a zároveň se neustále přizpůsobovala naléhavým potřebám vycházejícím z ambiciózního programu přidružení a náročného geopolitického prostředí. Skutečnost, že Komise bez váhání překročila rámec někdy úzkého zaměření některých vnitrostátních strategií, ve skutečnosti ukazuje, že Komise zajistila maximální reformní efekt za daných podmínek.

Komise zdůrazňuje, že rozpočtová podpora jako forma pomoci je komplexní balíček opatření, který zahrnuje financování, budování kapacit, politický dialog a ukazatele výkonnosti. Politický dialog, a to již ve fázi přípravy programu, může vést k tomu, že vláda přijme opatření ještě před převodem prvních prostředků, což je velice pozitivní.

Komise dále zdůrazňuje, že částečné splnění výkonnostních kritérií opodstatňuje částečné vyplacení prostředků. Komise uznává, že v jednom konkrétním případě mohlo být posouzení přísnější, ale nejedná se o systémový problém.

Komise poukazuje na to, že financování „více peněz za větší pokrok“ bylo přiděleno po interních přezkumech. Tato rozhodnutí Komise přijala v rámci svého prováděcího mandátu vnější pomoci podle politických pokynů ESVČ a členské státy je podpořily při plném dodržení postupu projednávání ve výborech.

VI

Účetní dvůr správně poukazuje na kvalitu koncepce projektů, jejich účinnost a výstupy.

Komise souhlasí s potřebou časového sladění technické pomoci, twinningových projektů a rozpočtové podpory. Nicméně v rámci současných finančních pravidel bude vždy existovat prodleva mezi technickou pomocí nebo twinningem a operacemi rozpočtové podpory.

Úvod

05

Nedostatky ve veřejné správě, zejména v systémech veřejných financí nebo v souvislosti s korupcí, brání rozvoji obecně a snižují účinnost pomoci. Jejich potenciální dopad není omezen na rozpočtovou podporu. Je zřejmé, že zlepšení systémů finanční kontroly a zadávání veřejných zakázek, o něž se v rámci rozpočtové podpory usiluje, účinně zmenšuje prostor pro korupci.

07

Komise zdůrazňuje, že kromě dodatečné pomoci v rámci téhož programu existuje mnoho významných případů projektové pomoci využívané před zahájením operací rozpočtové podpory.

Pokud jde o kontrolované programy, týká se to zejména oblastí soudnictví, ale vztahuje se to také na jiná odvětví, jako je odborné vzdělávání a příprava a evropský program sousedství pro zemědělství a rozvoj venkova.

Připomínky

14

Komise zdůrazňuje, že díky skutečnosti, že rozpočtová podpora je poskytována prostřednictvím vnitrostátních systémů, posiluje odpovědnost a snižuje transakční náklady přijímající země.

Odvětvová rozpočtová podpora jiná než cílená rozpočtová podpora je koncipována tak, aby odměňovala výsledky, nikoli aby financovala činnosti. Z toho je zřejmé, že kontroly a audity obecně nemohou překročit rámec fáze, kdy se po splnění dohodnutých podmínek prostředky převedou.

Rozpočtová podpora se poskytuje v kontextu rozvoje, kdy základní vládní systémy, jako je řízení veřejných financí, mohou mít velké nedostatky. V připomínce se však neupozorňuje na to, že odvětvová rozpočtová podpora posiluje vnitrostátní systémy pro udržitelný rozvoj, podporuje úlohu národních institucí, napomáhá transparentnosti, posiluje odpovědnost na vnitrostátní úrovni a podporuje politický dialog.

Podmínky způsobilosti jsou přísné. Partnerská země je způsobilá pro poskytnutí rozpočtové podpory pouze v případě, že vláda má zavedenou relevantní a důvěryhodnou strategii řešení těchto nedostatků. Komise může rovněž vyžadovat zvláštní krátkodobá opatření ke zmírnění rizik. Nové směry pro rozpočtovou podporu (které byly revidovány v roce 2012 na základě návrhů Komise a závěrů Rady ze dne 14. května 2012 o novém přístupu k rozpočtové podpoře) nyní zahrnují řadu nových ustanovení, která tato pravidla blíže objasňují. Jedná se mimo jiné o nová pravidla způsobilosti, pokud jde o transparentnost a dohled, o postup formálního posouzení rizik a o správní rámec pro pracovníky vrcholného vedení.

Kritérium řízení veřejných financí patří mezi obecné podmínky zakotvené ve všech nových programech odvětvové rozpočtové podpory a přezkoumává se při každém rozhodnutí o platbě. Zatímco Účetní dvůr uvádí systémy řízení veřejných financí země jako riziko, nezmiňuje již, že dobře fungující systém řízení veřejných financí a pevná domácí příjmová základna jsou nezbytné pro řádnou správu ekonomických záležitostí a udržitelný rozvoj.

Tento způsob poskytování podpory je jedním z postupů, jimiž Komise reagovala na výzvy mezinárodního společenství pro rozvoj a zainteresovaných stran z EU k zavedení efektivnějších intervencí, které by byly zaměřené na výsledky a odpovědnost a které by byly administrativně méně náročné a snížily náklady partnerských zemí na transakce. Reaguje na omezení, jimž čelí při podpoře klíčových reforem klasická forma projektů.

16

Komise poukazuje na to, že rozpočtová podpora a decentralizované řízení jsou dvě různé formy provádění pomoci, které nevyužívají vnitrostátní systémy stejnou měrou.

Jak je vysvětleno výše, rozpočtová podpora se poskytuje v kontextu rozvoje, kdy základní vládní systémy, jako je řízení veřejných financí, mohou mít velké nedostatky; podmínky způsobilosti jsou však přísné. Partnerská země je způsobilá pro poskytnutí rozpočtové podpory pouze v případě, že vláda má zavedenou relevantní a důvěryhodnou strategii řešení těchto nedostatků. Komise může rovněž vyžadovat zvláštní krátkodobá opatření ke zmírnění rizik. Nové směry pro rozpočtovou podporu (které byly revidovány v roce 2012 na základě návrhů Komise a závěrů Rady ze dne 14. května 2012 o novém přístupu k rozpočtové podpoře) nyní zahrnují řadu nových ustanovení, která tato pravidla blíže objasňují. Jedná se mimo jiné o nová pravidla způsobilosti, pokud jde o transparentnost a dohled, o postup formálního posouzení rizik a o správní rámec pro pracovníky vrcholného vedení.

Zatřetí Komise poukazuje na to, že podíl pomoci poskytované prostřednictvím rozpočtové podpory, který uvádí Účetní dvůr, zahrnuje ve skutečnosti všechny dodatečné podpory, jako je twinning nebo technická pomoc, které se poskytují na základě stejných dohod o financování a vyplácí se přímo poskytovateli pomoci, a nepřevádí se do vnitrostátní pokladny.

17

Komise poukazuje na to, že korupce snižuje účinnost pomoci obecně a její dopad není omezen na programy obecné rozpočtové podpory. Je zřejmé, že zlepšení systémů finanční kontroly a zadávání veřejných zakázek v rámci rozpočtové podpory může účinně zmenšovat prostor pro korupci.

18

Komise zdůrazňuje popis skutečného vývoje událostí a vnitřních rozhodnutí níže.

Jakmile v listopadu 2014 propukl bankovní skandál, Řídící výbor pro rozpočtovou podporu rozhodl v prosinci 2014 prověřit formy pomoci v souvislosti s programováním na rok 2015 a zavést další opatření ke zmírnění rizik. To zahrnovalo systematické řešení této otázky na vysoké úrovni s moldavskými orgány, únorové rozhodnutí Řídícího výboru pro finanční pomoc zvýšit rizikový profil Moldavska vedoucí k zesílené kontrole všech transakcí rozpočtové podpory a pokyny pro delegaci EU, aby zintenzivnila sledování rizik. Dalším důsledkem bylo značné snížení podílu rozpočtové podpory programované na rok 2015 ve srovnání s předchozími roky.

Od června 2015 po uvalení nucené správy na tři velké banky nebyl zaznamenán zásadní pokrok v trestním vyšetřování bankovních podvodů, nebyla vypracována žádná sanační strategie a mise MMF plánovaná na polovinu června musela být z důvodu odstoupení předsedy vlády zrušena. To vyvolalo nyní již veřejnou reakci Komise z července 2015 zdůrazňující, že platby rozpočtové podpory byly pozastaveny, dokud nebude dosaženo dohody mezi Mezinárodním měnovým fondem (MMF) a Moldavskem.

Kromě toho by mělo být zřejmé, že miliarda USD, kterou moldavské banky ztratily, představovala peníze vkladatelů – především moldavských – a nikoli, pokud je Komisi známo, peníze daňových poplatníků EU.

Rámeček 1 – Základní informace o bankovní krizi v Moldavsku

Komise při všech možných příležitostech a ve všech příslušných institucionálních strukturách vyzývala moldavské orgány, aby ztrátu finančních prostředků vyšetřily a podnikly kroky nezbytné pro jejich navrácení.

Postoj EU byl potvrzen v závěrech Rady z února 2016, které konkrétně uvádějí, že by se mělo pokračovat v úsilí o navrácení prostředků, které tudíž nelze považovat za definitivně ztracené.

V době auditu – a za podpory mezinárodních partnerů – moldavská vláda zavádí mechanismus náhrady pro zpětné získání maximální hodnoty všech zpronevěřených aktiv.

20

Komise poukazuje na to, že k vyplacení prostředků v prosinci 2014 přistoupila po projednání na schůzi Řídícího výboru pro rozpočtovou podporu, která se zabývala politickými a makroekonomickými riziky spjatými se situací země; celkový závěr byl nakonec schválit nevyřízené platby s tím, že formy pomoci budou přezkoumány a budou přijata opatření ke zmírnění rizik, k čemuž v následujících týdnech a měsících skutečně došlo, jak je popsáno výše.

22

Komise zdůrazňuje, že podpora v oblasti soudnictví i veřejného financování byla zakotvena ve vnitrostátních strategiích a nad jejich rámec šla v přesně vymezených případech, jak je vysvětleno níže.

Tento ambiciózní přístup je rovněž v souladu s očekáváním Komise, že bude prostřednictvím podmíněnosti dosaženo maximálního efektu s cílem prosazovat reformy (viz odpovědi Komise na body 29 až 34).

Rámeček 2 – Zvláštní podmínky nebyly dostatečně sladěny s národní strategií: odvětvová rozpočtová podpora určená na reformy politiky veřejných financí

Komise zdůrazňuje, že odvětvová rozpočtová podpora pro oblast veřejných financí jde nad rámec užší strategie pro řízení veřejných financí a podporuje národní rozvojovou strategii Moldavsko 2020, jakož i cíle reformy řízení veřejných financí. Odvětvová rozpočtová podpora na reformy politiky veřejných financí nespočívá pouze na prvcích vnitrostátní strategie pro řízení veřejných financí, ale strategičtěji na rozvoji politik odpovědného veřejného financování zaměřených na transparentní a spolehlivé provádění moldavské národní rozvojové strategie. To bylo doloženo v průběhu přezkumu kvality, který vedl ke konečnému přijetí programu rozpočtové podpory na reformy politiky veřejných financí.

Jak je vysvětleno výše, odvětvová rozpočtová podpora je zakotvena v obecnějším strategickém dokumentu a v přesně vymezených případech vysvětlených níže se používají další strategické cíle obsažené jinde.

Komise očekává, že bude prostřednictvím podmíněnosti dosaženo maximálního efektu s cílem prosazovat reformy (viz odpovědi Komise na body 29 až 34).

Vytvoření fiskální rady vychází z článku 47 dohody o přidružení mezi EU a Moldavskem a z běžných postupů v několika členských státech EU, jakož i z jednotného rámce podpory. Kromě toho zde zmíněná očekávání odrážejí osvědčené mezinárodní postupy v oblasti řízení veřejných financí. Moldavsko, vzhledem k úrovni svého rozvoje, musí pokročit v oblasti fiskální kázně, střednědobého rozpočtového plánování a větší transparentnosti.

23

Komise se domnívá, že odhlédneme-li od formální korespondence, skladba politik odvětvové rozpočtové podpory pro soudnictví je ve své podstatě v souladu se strategií země pro reformu soudnictví 2011–2016. Významnou výjimku představuje jedna z hlavních podmínek týkající se vypracování, předložení a přijetí zákona o ratifikaci protokolu č. 12 k Evropské úmluvě o lidských právech. Jejím cílem bylo vyřešit důležitou otázkou a také dosáhnout souladu s novými směry pro rozpočtovou podporu. Komise očekává, že bude prostřednictvím podmíněnosti dosaženo maximálního efektu s cílem prosazovat reformy (viz odpovědi Komise na body 29 až 34).

24

Komise konstatuje, že stanovení nákladů odvětvových strategií není bohužel ještě v mnoha zemích běžné. Nejedná se o požadavek na způsobilost jako takový. Nové směry pro rozpočtovou podporu 2012, které vstoupily v platnost v lednu 2013 (v každém případě až po zřízení odvětvové rozpočtové podpory pro zdravotnictví), v uvedené příloze stanoví rámec pro analýzu, ale rozhodnutí o způsobilosti se zakládá na přítomnosti důvěryhodné a relevantní odvětvové strategie. Ta se posuzuje pomocí mnoha kritérií, přičemž se využívá úsudek.

V daném případě byl program odvětvové rozpočtové podpory s cílem zlepšit poskytování veřejné zdravotní péče založen na strategii rozvoje systému zdravotní péče, což je odvětvová strategie zabývající se otázkami, jako je financování zdravotnictví nebo poskytování zdravotnických služeb. Program odvětvové rozpočtové podpory s cílem zlepšit poskytování vodohospodářských služeb však nebyl založen na jasně formulované moldavské strategii reform. Odvětvová rozpočtová podpora s cílem zlepšit poskytování vodohospodářských služeb byla koncipována tak, aby podpořila národní vodohospodářskou strategii z roku 2007. Ta se ovšem během provádění programu ukázala jako příliš ambiciózní, protože se zaměřovala na velký počet cílů, aniž by stanovila harmonogram opatření nebo jasnou institucionální strukturu pro jejich plnění. Byla přijata zmírňující opatření, jako je technická pomoc pro řešení institucionálních otázek.

26

Komise poukazuje na to, že akční dokument obsahuje toto odůvodnění pro stanovení výše podpory:

- Pokud jde o kritérium „*potřeby financování partnerské země*“, ve fázi vytváření programu reformy politiky veřejných financí bylo provedeno posouzení potřeb, které posuzovalo technické a finanční zdroje potřebné pro provedení strategie reformy řízení veřejných financí 2013–2020. Hlavní zjištění jsou shrnuta v konečném akčním dokumentu. Tento akční dokument pro reformu politiky veřejných financí rovněž obsahuje stručnou analýzu kritéria „*závazek partnerské země vyčlenit zdroje z vnitrostátního rozpočtu v souladu se strategií rozvoje a cíli*“.
- Pokud jde o kritérium „*orientace na výsledky v rozvojové strategii partnerské země, včetně systému monitorování*“, doplňkový dokument k akčnímu dokumentu o politice veřejných financí posuzuje monitorovací systém pro provádění národní rozvojové strategie, který zavedlo státní kancléřství.
- Pokud jde o kritérium „*výsledky a absorpční kapacita dřívějších plateb a účinnost při plnění dohodnutých cílů operací rozpočtové podpory*“, uvádí se konkrétní informace průběžně v platební dokumentaci každého programu rozpočtové podpory (například rozpočtové podpory pro energetiku a ESRA).

28

Komise připomíná, že v případě odvětvové rozpočtové podpory pro soudnictví vycházely rozdíly v rozpočtu částečně z rozhodnutí přidat složku ochrany lidských práv.

30

Komise zdůrazňuje, že rozpočtová podpora jako forma pomoci je komplexní balíček opatření, který zahrnuje financování, budování kapacit, politický dialog a ukazatele výkonnosti. Rozpočtová podpora je koncipována tak, že dosahuje reformního efektu odměňováním vlastního pokroku vlády, nikoli poskytováním vstupů. Politický dialog, a to již ve fázi přípravy programu, může vést k tomu, že vláda přijme opatření ještě před převodem prvních prostředků, což je velice pozitivní.

Navíc dlouhé programové cykly vyplývající z finančního nařízení a z předpisů o jednotlivých nástrojích znamenají, že vlády jsou si podmínek vědomy dlouho před vlastním podpisem dohody o financování. V kontrolovaných případech byla opatření přijata po fázi identifikace programu.

Rámeček 3 – Příklady zvláštních podmínek

Příklad 1 – Některé zvláštní podmínky vyžadovaly ze strany moldavských orgánů jen omezená opatření

Komise se nedomnívá, že tato podmínka rozpočtové podpory na reformy politiky veřejných financí byla obzvláště snadno splnitelná. Ministerstvo financí nezveřejňovalo pololetní zprávy s nezbytnými agregovanými údaji. Hodnocení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti 2011 a 2015 odkazují pouze na měsíční zprávy. Pokud jde o rozpočtovou transparentnost a kvalitu zpráv o plnění rozpočtu, Komise správně měla za to, že tato zlepšení jsou důležitá a nezbytná.

Příklad 2 – Některé zvláštní podmínky byly splněny již v období mezi jednáním o programu a zahájením odvětvové rozpočtové podpory

Komise potvrzuje, že poté, co byla provedena identifikace projektů a již probíhala jejich formulace, příjemci odvětvové rozpočtové podpory pro zdravotnictví podnikli některá opatření, která byla ukazateli požadována.

Komise zdůrazňuje, že v případě odvětvové rozpočtové podpory pro soudnictví začal proces identifikace této podpory v červenci 2010, návrh byl následně vypracován v dubnu 2011 a přezkum kvality programu proběhl dne 5. března 2012, tedy před přijetím dotyčných zákonů. Z důvodu vnitřních moldavských postupů byla pak dohoda o financování, která vedla k formálnímu zahájení složky rozpočtové podpory, ratifikována dne 25. 9. 2013.

31

Pokud jde o míru měřitelnosti podmínek odvětvové rozpočtové podpory, Komise zdůrazňuje, že je třeba řešit jak neustále se vyvíjející situaci, tak dlouhé programové cykly vyplývající z finančního nařízení a z předpisů týkajících se jednotlivých nástrojů.

Pro odvětvovou rozpočtovou podporu pro soudnictví byla vypracována vysvětlující tabulka s cílem vnést větší jasnost mezi obě strany, delegaci EU a ministerstvo spravedlnosti, přičemž se rozumí, že hodnocení pro vyplacení každé splátky vychází rovněž z externí hodnotící mise.

32

Komise poukazuje na to, že prostředky byly vyplaceny částečně, pokud bylo zjištěno částečné splnění příslušných kritérií. Vlastní posouzení žádostí o výplatu Komisí může vést k aktualizaci hodnocení splnění podmínek, takže se vyplatí méně nebo více finančních prostředků, než bylo doporučeno v externí hodnotící zprávě.

Rámeček 4 – Finanční prostředky byly vyplaceny, přestože nebyly dodrženy zvláštní podmínky a ukazatele výkonnosti**Příklad 1 – Vyplatila se vyšší částka, než kolik se doporučovalo v externí hodnotící zprávě**

Komise poukazuje na to, že má odpovědnost přezkoumat doporučení externích hodnotitelů a na základě svého posouzení a vlastních zdrojů informací vyplatit méně nebo více v souladu se smluvními podmínkami.

V případě odvětvové rozpočtové podpory pro zdravotnictví vysvětluje rozdíl mezi odbornými doporučeními a vyplacením druhé splátky Komisí, které odpovídalo platební dokumentaci vypracované delegací v květnu 2012, prodleva mezi analýzou ze strany odborníků a přezkumem ze strany delegace EU. Od prosince 2011 (finalizace zprávy odborníků) do května 2012 byl skutečně zaznamenán určitý pozitivní vývoj.

Příklad 2 – Splátky byly provedeny na základě málo přísného hodnocení souladu s podmínkami

Komise zdůrazňuje, že prostředky byly vyplaceny částečně, pokud bylo zjištěno částečné splnění příslušných kritérií. V případě odvětvové rozpočtové podpory pro vodohospodářství byla vláda schopna doložit částečné splnění podmínky týkající se vnitrostátního přidělení rozpočtu pro odvětví vodohospodářství a čištění odpadních vod.

Komise uznává, že v tomto konkrétním případě mohla být při uplatňování podmínek přísnější, ale nejedná se o systémový problém.

Kromě toho je třeba mít na paměti, že Moldavsko má největší podíl veřejných výdajů na zdravotnictví v procentech celkových vládních výdajů mezi všemi zeměmi WHO v evropském regionu. Proto by mírné výkyvy tohoto ukazatele v důsledku fiskálního prostoru neměly být vykládány tak, že vláda přikládá odvětví zdravotnictví nízkou prioritu. Rozpočet na zdravotnictví se zvýšil nejen v reálných číslech, jak je doloženo v dokumentech o přezkumu, ale rovněž vzrostl jeho podíl na celkových veřejných výdajích. Tyto zvýšené výdaje dále prakticky potvrzují zájem vlády o zdravotní péči a umožnily také navýšení balíčku výhod pro obyvatele (včetně nepojištěných osob) od roku 2009, zavedení volného přístupu k veřejné zdravotní péči a akutní péči pro všechny obyvatele a rozšíření přístupu k bezplatné diagnostické a nemocniční péči.

34

Komise uznává skutečné úsilí, které již bylo vyvinuto za účelem dalšího pokroku v reformách na základě dostupných zdrojů, prostřednictvím nových podmínek.

37

Komise a ESVĀ zdůrazňují, že v každém z těchto roků byly provedeny vnitřní přezkumy. Toto rozhodnutí, které Komise přijala v rámci svého prováděcího mandátu vnější pomoci podle politických pokynů ESVĀ, navíc podpořily členské státy při plném dodržení postupu projednávání ve výborech.

Zprávy o pokroku dosaženém v rámci evropské politiky sousedství za roky 2011, 2012 a 2013 uvádějí jak významné prvky zlepšení, tak i prvky problematické. Podle zprávy o pokroku z roku 2013 si v první polovině roku „Moldavsko prošlo nejhlubší politickou krizí za mnoho let“, kterou lze popsat jako „institucionální zhroucení“ a která „trvale poškodila důvěryhodnost moldavských demokratických institucí“. Tuto větu je však třeba vnímat v celém kontextu, zejména pokud jde o celkový závěr v předchozí větě, že „... navzdory krokům zpět v první polovině roku 2013 se Moldavsku podařilo dosáhnout pokroku v zásadních a citlivých oblastech akčního plánu evropské politiky sousedství, které jsou v předchozí zprávě o pokroku dosaženém v rámci evropské politiky sousedství označeny jako prioritní“. Rozhodnutí týkající se pokroku v oblasti pevné a trvalé demokracie v roce 2013 bylo podloženo řadou konkrétních reformních opatření, včetně revize právních předpisů a provádění akčních plánů, v souladu s posouzením uvedeným ve zprávě o pokroku Moldavska v rámci evropské politiky sousedství z daného roku.

Komise a ESVĀ zdůrazňují, že jelikož neexistuje konkrétní *acquis* EU ani explicitní normy a dokonce ani totožné postupy členských států v oblasti pevné a trvalé demokracie, každé posouzení hodnoty konkrétních reforem bude obsahovat jistou zbytkovou míru subjektivity.

54

Komise poukazuje na to, že technická pomoc není vždy zkoordinována s hlavním programem rozpočtové podpory. Může být zahájena až poté, co byla podepsána dohoda o financování programu odvětvové rozpočtové podpory, a vzhledem k regulačním lhůtám pro zadávací řízení a postupy zadávání zakázek začíná několik měsíců po započetí hlavního programu.

57

Komise zdůrazňuje, že čtyři projekty technické pomoci v oblasti soudnictví byly koncipovány tak, aby podpořily provádění strategie pro reformu soudnictví (2011–2016). Odvětvová rozpočtová podpora pro soudnictví je založena na strategii země pro reformu soudnictví.

59

Komise poukazuje na to, že projekt technické pomoci doprovázející odvětvovou rozpočtovou podporu a podporující koordinaci reformy odvětví soudnictví byl zahájen 9. dubna 2013, tudíž půl roku před ratifikací dohody o financování, která vedla k formálnímu zahájení programu odvětvové rozpočtové podpory pro soudnictví dne 25. září 2013.

61

Toto je příklad flexibilního přizpůsobení dodatečným potřebám, které vznikly při provádění programu odvětvové rozpočtové podpory, i když se s takovou podporou v počáteční projektové smlouvě výslovně nepočítalo.

Závěry a doporučení

70

Komise poukazuje na to, že došlo k pokroku, byť částečnému, ve dvou ze čtyř kontrolovaných odvětví rozpočtové podpory (vodohospodářství a zdravotnictví), zatímco v druhých dvou (soudnictví a reforma politiky veřejných financí) novější programy ještě probíhají, a tudíž zatím nelze změřit jejich konečné výsledky. Účetní dvůr správně poukazuje na dobré výstupy projektů. Na rozdíl od rozpočtové podpory trpí tradiční projekty pomoci vzhledem ke své koncepci nižší mírou odpovědnosti, která tudíž může ovlivnit udržitelnost. Avšak podrobná zjištění ze vzorku kontrolovaného Účetním dvorem spíše poukazují na částečné dosažení udržitelnosti.

71

Komise poukazuje na to, že došlo k pokroku, byť částečnému, ve dvou ze čtyř kontrolovaných odvětví rozpočtové podpory (vodohospodářství a zdravotnictví), zatímco v druhých dvou (soudnictví a reforma politiky veřejných financí) novější programy ještě probíhají, a tudíž zatím nelze změřit jejich konečné výsledky.

72

Komise souhlasí s tím, že reakce mohla být rychlejší. Reakce Komise na riziko byla ovšem rychlá, vezme-li se v potaz skutečný vývoj událostí a vnitřní rozhodnutí, jak je uvedeno v odpovědích Komise na body 13 až 28.

Pokud jde o platby rozpočtové podpory v Moldavsku, současná situace je taková, že veškeré platby byly pozastaveny, dokud nebudou splněny všechny obecné podmínky, včetně makroekonomické stability a rozpočtové transparentnosti. V tomto ohledu má zásadní význam dohoda s MMF.

Pokud jde o sladění s vnitrostátními strategiemi, Komise nemá statickou a formální koncepci strategie. Komise věnovala pozornost zásadním, podstatným prvkům, které by měla strategie obsahovat, a zároveň se neustále přizpůsobovala naléhavým potřebám vycházejícím z ambiciózního programu přidružení a náročného geopolitického prostředí.

Skutečnost, že Komise bez váhání překročila rámeček někdy úzkého zaměření některých vnitrostátních strategií, ve skutečnosti ukazuje, že Komise zajistila maximální reformní efekt za daných podmínek.

73

Komise zdůrazňuje, že rozpočtová podpora jako forma pomoci je komplexní balíček opatření, který zahrnuje financování, budování kapacit, politický dialog a ukazatele výkonnosti. Politický dialog, a to již ve fázi přípravy programu, může vést k tomu, že vláda přijme opatření ještě před převodem prvních prostředků, což je velice pozitivní.

Komise dále zdůrazňuje, že částečné splnění výkonnostních kritérií opodstatňuje částečné vyplacení prostředků. Komise uznává, že v jednom konkrétním případě mohlo být posouzení přísnější, ale nejedná se o systémový problém.

Komise poukazuje na to, že financování „více peněz za větší pokrok“ bylo přiděleno po interních přezkumech. Tato rozhodnutí Komise přijala v rámci svého prováděcího mandátu vnější pomoci podle politických pokynů ESVČ a členské státy je podpořily při plném dodržení postupu projednávání ve výborech.

74

Komise zdůrazňuje kvalitu koncepce projektů, jejich účinnost a výstupy.

75

Komise souhlasí s časovým sladěním technické pomoci, twinningových projektů a rozpočtové podpory. Nicméně v rámci současných finančních pravidel bude vždy existovat prodleva mezi technickou pomocí / twinningem a operacemi rozpočtové podpory.

Doporučení 1

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 2

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 3

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 5

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 6

Komise toto doporučení přijímá.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

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

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	24.3.2015
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	15.2.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	19.4.2016
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	25.5.2016

Moldavsko dostává ze všech východních sousedů EU nejvyšší objem podpory EU na obyvatele. Posuzovali jsme, zda podpora EU účinně přispěla ke zlepšení moldavské veřejné správy.

Dospěli jsme k závěru, že vliv rozpočtové podpory byl omezený. Komise mohla na vzniklá rizika reagovat rychleji a programy nebyly dostatečně sladěny s moldavskými strategiemi. Komise plně nevyužila své možnosti stanovit podmínky pro vyplacení prostředků a vyplacení dodatečných částek v rámci pobídkového přístupu nemělo plné opodstatnění.

Projekty, které jsme posuzovali, byly relevantní a přinesly očekávané výstupy. Ne vždy však byly dobře zkoordinovány s programy rozpočtové podpory a výsledky nebyly vždy udržitelné.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace