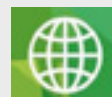


Særberetning

**EU's bistand til styrkelse
af den offentlige
administration i Moldova**



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4945-6	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/888419	QJ-AB-16-013-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-4973-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/554261	QJ-AB-16-013-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4962-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/44387	QJ-AB-16-013-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Særberetning**EU's bistand til styrkelse
af den offentlige
administration i Moldova**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til resultatopnåelse eller regeloverholdelse, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling III - der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområdet foranstaltninger udadtil. Revisionsarbejdet blev ledet af Hans Gustaf Wessberg, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Peter Eklund; attaché Emmanuel-Douglas Hellinakis, ledende administrator Sabine Hiernaux-Fritsch, opgaveansvarlig Laura Gores samt revisorerne Erika Soveges og Alexandre Tan.



Fra venstre mod højre: Emmanuel-Douglas Hellinakis, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Laura Gores, Alexandre Tan, Erika Soveges og Peter Eklund.

Punkt

Akronymer

I - VII **Resumé**

1 - 8 **Indledning**

9 - 11 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

12 - 67 **Bemærkninger**

12 - 47 **Budgetstøtten havde begrænset effekt med hensyn til at styrke den offentlige administration i målsektorerne**

13 - 28 Kommissionen kunne have reageret hurtigere på risici, og programmerne var ikke i tilstrækkelig grad tilpasset til de nationale strategier

29 - 34 Mulighederne for at sætte betingelser blev ikke udnyttet tilstrækkeligt

35 - 37 Tildelingen af supplerende incitamentsbaserede midler var ikke begrundet tilstrækkeligt

38 - 47 Der var kun begrænset bevis på fremskridt i de sektorer, SBS var rettet mod

48 - 67 **Projekterne bidrog delvist til at styrke den offentlige administration**

49 - 51 Projekterne var relevante, men behovsanalyserne var behæftet med svagheder

52 - 63 Projekterne var ikke altid koordineret godt nok med SBS-programmerne

64 - 67 Resultaterne var ikke altid bæredygtige som følge af manglende politisk vilje og andre eksterne faktorer

68 - 77 **Konklusioner og anbefalinger**

Bilag I — Oversigt over de kontrollerede kontrakter

Bilag II — Sammenfatning af bedømmelserne af sektorbudgetstøttekontrakter i revisionsstikprøven

Bilag III — Sammenfatning af bedømmelserne af projektkontrakter i revisionsstikprøven

Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

ENI: det europæiske naboskabsinstrument.

ENP: den europæiske naboskabspolitik.

ENPI: det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument.

EUHLPAM: European Union High Level Policy Advice Mission i Republikken Moldova.

SBS: sektorbudgetstøtte.

I

Republikken Moldova er det fattigste land i Europa. Siden 2007 har landet fået tildelt 782 millioner euro i bistand gennem de europæiske naboskabsinstrumenter. Det svarer til næsten 37 euro pr. indbygger årligt, hvilket er det højeste beløb i alle EU's østlige nabolande. I 2014 undertegnede EU og Moldova en associeringsaftale, der blandt andet omfattede et vidtgående og bredt frihandelsområde.

II

Blandt Moldovas største problemer er udbredt korrupsion og svage offentlige institutioner, og at bidrage til at afhjælpe disse problemer har siden 2007 været et vigtigt element i EU's bistand. En væsentlig del af støtten gives i form af budgetstøtte. Det indebærer, at der overføres midler til partnerlandets statskasse på betingelse af, at visse betingelser er opfyldt. Den resterende støtte kanaliseres via projekter.

III

Vi undersøgte, om EU's bistand havde bidraget effektivt til at styrke den offentlige administration. Vores stikprøve omfattede fire budgetstøtteprogrammer inden for områderne retsvæsen, offentlige finanser, folkesundhed og vand. Den omfattede også tyve projekter i forskellige offentlige myndigheder.

IV

Vi konkluderede, at EU's bistand kun delvist bidrog til at styrke den offentlige administration. Nogle af de mangler, Retten konstaterede, kan forklares med eksterne faktorer. Andre kunne tilskrives svagheder i udformningen og gennemførelsen af de reviderede programmer og projekter.

V

Der var kun gjort ringe fremskridt i målsektorerne, og vi konkluderede derfor, at budgetstøtten havde begrænset effekt med hensyn til at styrke den offentlige administration. Kommissionen kunne have reageret hurtigere, når støtterelaterede risici materialiserede sig. Programmerne var ikke tilstrækkeligt tilpasset til Moldovas strategier. Programmernes potentielle fordele blev reduceret, fordi Kommissionen ikke fuldt ud udnyttede mulighederne for at opstille forhåndsbetingelser for udbetaling af midler. Visse specifikke betingelser blev opfyldt i perioden mellem programforhandlingerne og sektorbudgetstøttens start eller kunne ikke måles direkte. Kommissionen kunne have været strengere, når den vurderede, om betingelserne var opfyldt. Heller ikke ydelsen af supplerende incitamentsbaserede midler var fuldstændig begrundet.

VI

Vi konstaterede, at projektudformningen generelt var relevant. Den EU-bistand, der blev kanaliseret gennem projekter, var delvis effektiv med hensyn til at styrke den offentlige administration. Omfanget og timingen af projekterne i denne sammenhæng var ikke altid godt nok koordineret med budgetstøtteprogrammerne. Den specifikke budgetstøtterelaterede tekniske bistand til udvikling af den administrative kapacitet kom først flere måneder efter selve budgetstøtteprogrammet. Der blev ikke altid anvendt anden teknisk bistand og twinningprojekter til at forberede eller understøtte budgetstøtteprogrammerne. Projekterne leverede generelt de forventede output. Men resultaterne var ikke altid bæredygtige på grund af manglende politisk vilje og andre eksterne faktorer.

VII

Vi fremsætter en række anbefalinger til Kommissionen med henblik på at gøre EU's bistand til Moldova mere effektiv.

01

Moldova ligger i det sydøstlige Europa mellem Rumænien og Ukraine og har 3,6 millioner indbyggere. Landet blev en uafhængig republik i 1991 efter Sovjetunionens opløsning. Regionen Transnistrien har imidlertid ensidigt erklæret sin uafhængighed og regeres fortsat særskilt.

02

Efter en lang periode med økonomisk tilbagegang begyndte den moldoviske økonomi igen at vokse i 1998. Med et BNP pr. indbygger på 1 687 euro og en fattigdomssats på 12,7 % er det imidlertid fortsat det fattigste land i Europa¹. Moldovas befolkning er faldet siden uafhængigheden, hvilket primært skyldes lave fødselstal og en høj arbejdskraftmigration, og pengeoverførsler er kommet til at spille en vigtig rolle i det sociale og økonomiske liv.

03

Moldova og EU indgik første gang aftalemæssige forbindelser i 1994 i form af en partnerskabs- og samarbejdsaftale. I juni 2014 undertegnede de en associeringsaftale, der blandt andet omfattede et vidtgående og bredt frihandelsområde. Denne aftale har til formål at forbedre de politiske og økonomiske forbindelser og gradvis integrere Moldova i EU's indre marked. Frihandelsområdet indebærer, at toldtariffer og -kvoter fjernes, og at love og forskrifter harmoniseres med dem, der gælder i EU i forskellige handelssektorer. Ifølge Europa-Parlamentet har Moldova »et europæisk fremtidsperspektiv og kan ansøge om at blive medlem af Den Europæiske Union, såfremt landet overholder de demokratiske principper, respekterer de grundlæggende frihedsrettigheder og mindretalsrettighederne samt sikrer retsstaten²«.

04

EU samarbejder med Moldova under den europæiske naboskabspolitik (ENP), og mere specifikt ENP's østlige regionale dimension, Det Østlige Partnerskab. Det europæiske naboskabsinstrument (ENI) er et EU-finansieringsinstrument, som specifikt er rettet mod naboskabsområdet i perioden 2014-2020. Det har erstattet det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI), som dækkede perioden 2007-2013. I perioden 2007-2015 er der tildelt 782 millioner euro i bilateral støtte til Moldova³. I 2014 beløb støtten sig til næsten 37 euro pr. indbygger, hvilket er det højeste beløb i alle EU's østlige nabolande⁴.

- 1 BNP pr. indbygger i 2014 fra Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); fattigdomssats i 2013 ifølge Verdensbankens seneste tilgængelige indikatorer for verdens udvikling (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Europa-Parlamentet, Udvalget om Udenrigsanliggender, Betænkning med et forslag til ikke-lovgivningsmæssig beslutning om udkast til Rådets afgørelse om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Moldova på den anden side, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 I den samme periode blev der indgået aftale om støtte til et beløb af 547 millioner euro og udbetalt 363 millioner euro. Moldova har også modtaget støtte gennem regionale projekter under ENPI's grænseoverskridende samarbejde, makrofinansiel bistand, naboskabsinvesteringsfaciliteten, instrumentet til finansiering af udviklings-samarbejde, Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder og stabilitetsinstrumentet.
- 4 De østlige lande i ENP er Armenien, Aserbajdsjan, Hviderusland, Georgien, Moldova og Ukraine.

05

Et af Moldovas hovedproblemer er den svage offentlige administration. De offentlige institutioner lider under et alt for stort bureaukrati, manglende fokus på kernefunktioner, stor personaleudskiftning og dermed lav effektivitet. Korruption er også fortsat et problem, idet Moldova rangerer som nr. 103 ud af 168 i Transparency Internationals indeks for iagttaget korruption for 2015. Støtten til den offentlige administration i Moldova har i denne sammenhæng været et vigtigt element i samarbejdet i alle sektorer siden 2007. Den har imidlertid fået øget opmærksomhed under ENI, eftersom »reform af den offentlige forvaltning« er et af de tre prioriterede samarbejdsområder for årene 2014-2017 sammen med »landbrug og udvikling af landdistrikter« og »politireform og grænseforvaltning«.

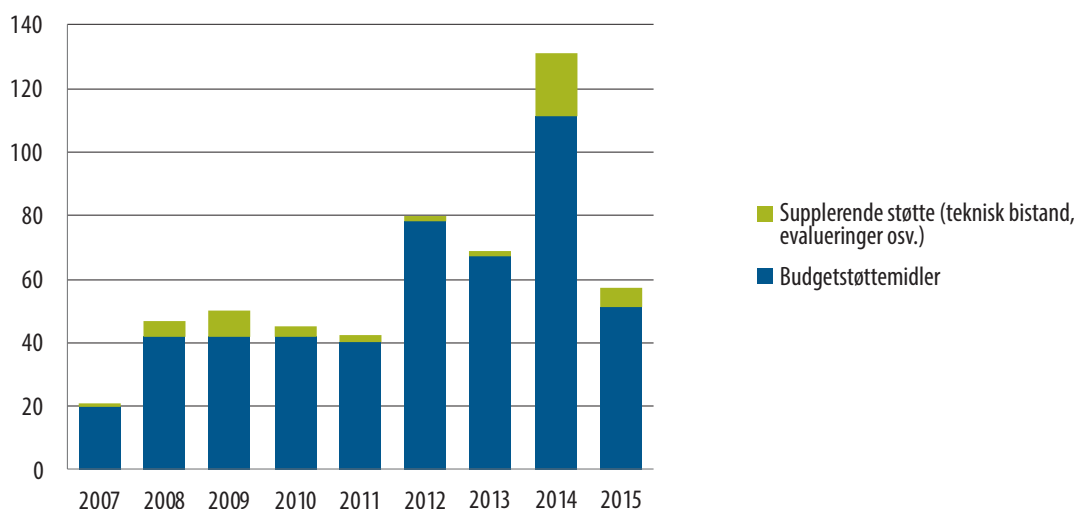
06

Den bistandsform, der primært anvendes i Moldova, er sektorbudgetstøtte (SBS⁵). Sammen med supplerende støtte, der ydes via de samme finansieringsaftaler, tegnede budgetstøttemidler sig for 74 % af den bilaterale støtte, der blev udbetalt i 2007-2015 (jf. også **figur 1**). Budgetstøtte indebærer, at der overføres midler til partnerlandet på betingelse af, at landet overholder de aftalte betalingsbetingelser. Overholdelse af disse betingelser er et afgørende krav i forbindelse med budgetstøtte (den såkaldte »konditionalitet«). Faste trancher udbetales, hvis støttekriterierne er opfyldt⁶. Variable trancher er endvidere knyttet til fremskridt i henhold til specifikke betingelser.

5 Budgetstøtte kan ydes som sektorbudgetstøtte (SBS) eller som generel budgetstøtte. Generel budgetstøtte bidrager til en national udviklingsstrategi, mens sektorbudgetstøtte støtter en sektorpolitik. Siden 2013 har EU ydet sektorbudgetstøtte i form af *sektorreformkontrakter*, tidligere kaldet *støtteprogrammer for sektorpolitikker*. Af hensyn til konsekvensen anvendes forkortelsen SBS i denne beretning i forbindelse med alle de kontrollerede kontrakter om budgetstøtte.

6 Der er fire støtteberettigelseskrav for EU-budgetstøtte: en stabil makroøkonomisk ramme, forsvarlig offentlig økonomisk forvaltning, gennemsigtighed, overvågning af budgettet og relevante og troværdige nationale politikker/ sektorpolitikker og reformer.

Figur 1 Budgetstøtte til Moldova i perioden 2007-2015 (i millioner euro)



NB: Midlerne er præsenteret i overensstemmelse med regnskabsåret for den tilgrundliggende kommissionsafgørelse.

Kilde: Det fælles RELEX-informationssystem (CRIS).

07

I Moldova omfatter Kommissionens finansieringsaftaler udover den primære budgetstøtte også supplerende støtte, navnlig i form af projekter vedrørende teknisk bistand til kapacitetsopbygning i offentlige organer (SBS med teknisk bistand).

08

Moldova modtog også støtte inden for en lang række forskellige områder i form af projekter. Projekterne i vores stikprøve havde form af twinning og teknisk bistand. Twinning indebærer et samarbejde med de offentlige myndigheder i en EU-medlemsstat, mens teknisk bistand typisk leveres af eksterne eksperter fra den private sektor.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

09

Revisorerne undersøgte, om EU's bistand til Moldova har bidraget effektivt til en styrkelse af den offentlige administration, nærmere bestemt til dens evne til effektivt og produktivt at varetage de forskellige ledelsesmæssige funktioner, herunder levering af offentlige ydelser. Vi så på de to vigtigste bistandsformer med fokus på følgende to spørgsmål:

- a) Har SBS-programmerne bidraget effektivt til at styrke den offentlige administration?
- b) Har projekterne bidraget effektivt til at styrke den offentlige administration?

10

Revisionen var koncentreret om bistanden fra ENPI og ENI i perioden 2007-2014. Revisionsstikprøven omfattede:

- a) fire SBS-programmer til fremme af sektorreformer, herunder to inden for centrale områder af den offentlige administration, dvs. retsvæsenet og finanspolitik, og to, der sigtede mod at forbedre leveringen af offentlige sundhedsydelser og vandforsyningen
- b) tyve projekter til styrkelse af de centrale myndigheder, herunder syv projekter inden for retsvæsenet, tre på hinanden følgende projekter for politisk rådgivning på højt niveau til moldoviske ministerier (de såkaldte EUHLPAM-projekter fra Den Europæiske Unions High Level Policy Mission i Republikken Moldova) og et projekt til støtte for statskancelliet, der er den centrale myndighed med ansvar for samordning af EU-midler i Moldova.

11

Vores stikprøve dækkede 40 % af den bilaterale støtte under ENPI/ENI, som der er indgået aftale om siden 2007 (jf. **bilag I**). Revisionsarbejdet blev gennemført mellem februar og december 2015. Vi gennemgik dokumentation som f.eks. programmeringsdokumenter og status-, overvågnings- og evalueringsrapporter. Revisionen omfattede skrivebordskontrol og et besøg i Moldova. Vi talte med ansatte fra de moldoviske myndigheder, EU's delegation i Chisinau, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Kommissionens Generaldirektorat for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger, internationale organisationer, andre donorer, konsulentfirmaer og NGO'er.

Budgetstøtten havde begrænset effekt med hensyn til at styrke den offentlige administration i målsektorerne

12

I denne del undersøger vi SBS' bidrag til forbedringen af den offentlige administration i Moldova. Vi vurderer udformningen af programmerne, anvendelsen af konditionalitet, grundlaget for tildelingen af supplerende midler og SBS' bidrag til udviklingen af de fire sektorer, der indgik i revisionen: retsvæsen, offentlige finanser, sundhed og vand (jf. *bilag II*).

Kommissionen kunne have reageret hurtigere på risici, og programmerne var ikke i tilstrækkelig grad tilpasset til de nationale strategier

13

For at kunne vurdere SBS-programmernes udformning undersøgte vi, om Kommissionen havde truffet tilstrækkelige foranstaltninger til at analysere og afhjælpe de risici, der er forbundet med SBS. Vi undersøgte også, om de fire reviderede programmer i tilstrækkelig grad afspejlede de nationale reformstrategier.

Kommissionen kunne have reageret hurtigere, når risiciene i relation til SBS materialiserede sig

14

Budgetstøtte har en række fordele såsom større nationalt ejerskab, lavere transaktionsomkostninger og bedre donorkoordinering, men er også kendetegnet ved en række risici, der skyldes støttens art (jf. Revisionsrettens særberetning nr. 11/2010)⁷. Den specifikke risikoprofil for budgetstøtte hænger sammen med, at man anvender landets systemer, da budgetstøtte indebærer, at der overføres økonomiske midler til modtagerlandets statskasse⁸. Eftersom budgetstøttemidlerne lægges sammen med modtagerlandets budgetmidler, udsættes disse midler også for eventuelle svagheder i landets finansielle forvaltning⁹. Vi undersøgte, om Europa-Kommissionen havde analyseret og afhjulpet disse risici korrekt.

- 7 Særberetning nr. 11/2010 »Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien« (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde - EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management - A modern Approach to Budget Support*, september 2012, s. 126.
- 9 Årsberetningen for regnskabsåret 2014, punkt 8.6 til 8.8 (EUT C 373 af 10.11.2015).

Bemærkninger

15

I 2012 indførte Kommissionen en mere systematisk risikoanalyse, højtstående styringsudvalg for budgetstøtte og et system for tidlig varsling¹⁰, som skal anvendes, når risikoen indtræffer. Det var en mærkbar forbedring i forhold til den hidtidige fremgangsmåde.

16

Såvel decentral forvaltning¹¹ som budgetstøtte afhænger i høj grad af landenes systemer. Landets systemer inden for offentlig finanskontrol attesteres ikke af EU's tjenester. Der er ikke indført decentral forvaltning af EU-støtten til projekter. Samtidig var budgetstøtte den mest anvendte bistandsform, idet den tegnede sig for næsten tre fjerdedele af den samlede EU-bistand, der blev betalt til Moldova i perioden 2007-2015.

17

Risikoen for korruption er stor i Moldova. Transparency Internationals indeks for iagttaget korruption viser, at situationen er blevet værre siden 2012 (jf. **tekstboks 5**).

18

I november 2014 materialiserede de makroøkonomiske risici sig i Moldova, da det blev kendt, at der var gået 1 milliard US-dollar i indskydermidler tabt i en korruptionsskandale, som involverede tre moldoviske banker (jf. **tekstboks 1**). Styringsudvalget på højt niveau, som var blevet nedsat i december 2014, besluttede i 2015 at rette opmærksomheden på situationen i Moldova i forbindelse med fordelingen af budgetstøtte, fordi risikoniveauet ville stige. Efter en intern analyse af potentielle risikobegrænsende foranstaltninger i juli 2015 reagerede Europa-Kommissionen ved offentligt at meddele, at den suspendede budgetstøttebetalingerne, mens den afventede indgåelsen af en aftale mellem Den Internationale Valutafond (IMF) og Moldova¹². Den reducerede også væsentligt andelen af budgetstøtteprogrammer i 2015 i forhold til de foregående år (jf. **figur 1**). Situationen i banksektoren satte i alvorlig grad spørgsmålstegn ved integriteten af de EU-midler, der var betalt til Moldovas statsbudget. Det er imidlertid ikke muligt at bevise, at EU-midlerne var specifikt berørt, da de var gået ind i det samlede statsbudget.

10 Det tidlige varslingsystem vil blive aktiveret i tilfælde, hvor der er en umiddelbar og alvorlig forværring af situationen, eller hvor der indtræffer en hændelse, der identificeres som en risiko, som har betydelig indvirkning på programmålene. I disse tilfælde skal EU reagere øjeblikkeligt for at undgå alvorlig skade for EU's image og omdømme. Det kan f.eks. være følgerne af en omfattende korruptions- eller bedragerisag eller en overtrædelse af de grundlæggende værdier. EU-delegationerne skal omgående aflægge rapport om sådanne tilfælde til hovedkvarteret. Jf. *Budget Support Guidelines*, s. 132.

11 I forbindelse med decentral forvaltning kan Kommissionen beslutte at benytte modtagerlandets procedurer for udbud og tildeling af tilskud. Jf. artikel 18, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1638/2006 af 24. oktober 2006 om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument.

12 EU's delegation i Moldova, *EU Budget Support for the Republic of Moldova - pending the fulfilment of several conditions*, Chisinau, 8. juli 2015.

Baggrundsinformation om Moldovas bankkrise

I november 2014 satte nationalbanken tre moldoviske banker under særlig administration, efter at de havde udstedt lån til en værdi af 1 milliard USD. Disse transaktioner byggede ikke på et forsvarligt økonomisk grundlag og resulterede i en så væsentlig forringelse af bankernes balancer, at de ikke længere var rentable som igangværende virksomheder (going concerns). Det førte til akkumulering af massiv offentlig gæld, og de anslåede udgifter til at redde bankerne beløb sig til mindst 13 % af Moldovas BNP.

Da revisionen fandt sted, var der kun sket få fremskridt i den strafferetlige efterforskning af banksvindlen, og der var ikke udarbejdet en genopretningsstrategi. Denne situation udløste offentlige protester og bidrog til en periode med langvarig politisk ustabilitet. Tre regeringer gik af mellem november 2014 og december 2015.

19

Moldovas seneste IMF-program udløb i 2013. Den sidste programevaluering var ikke blevet afsluttet på grund af uenighed om skattemæssige og finansielle sektorpolitikker. Verdensbanken suspendede sin budgetstøtte på 45 millioner USD i april 2014, fordi den fandt, at risiciene for de offentlige midler fra banksektoren var for store til, at der kunne foretages overførsler til Moldovas statsbudget.

20

Kommissionen identificerede risiciene for korrruption og makroøkonomisk ustabilitet i Moldova korrekt, men den kunne have reageret hurtigere, da risiciene indtraf. I forbindelse med undertegnelsen af associeringsaftalen/det vidtgående og brede frihandelsområde i 2014 indgik Kommissionen i oktober og november 2014 to finansieringsaftaler, én om budgetstøtte til politiske reformer af de offentlige finanser og én om gennemførelsen af frihandelsområdet. I den forbindelse udbetalte den i december 2014 16 millioner euro. Både IMF og Kommissionen har siden 2012 påpeget risici i relation til banksektoren¹³.

13 Den Internationale Valutafond, *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*, september 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*, juni 2014.

SBS-programmerne var ikke i tilstrækkelig grad tilpasset til nationale strategier, og det var uklart, hvordan budgetterne hertil var fastslagt

21

Vi vurderede, om SBS-programmerne støttede relevante, klart formulerede nationale strategier, som landet tog fuldt ejerskab for. Betingelserne for udbetaling af budgetstøtte bør være afledt af og afstemt med den nationale strategi¹⁴.

22

To af de fire SBS-programmer i stikprøven er ikke fuldt ud tilpasset til de nationale strategier. SBS til offentlige finanser støtter en national strategi uden sektorspecifikke mål (jf. **tekstboks 2**), mens SBS til retsvæsenet ikke direkte bidrager til gennemførelse af den nationale reformstrategi.

14 For nærmere oplysninger, jf. *Budget Support Guidelines*, Bilag 3: Assessing Public Policy Eligibility.

Tekstboks 2

De specifikke betingelser var ikke tilstrækkeligt tilpasset til den nationale strategi: SBS til politiske reformer af de offentlige finanser

SBS til politiske reformer af de offentlige finanser er baseret på Moldovas nationale 2020-udviklingsstrategi, som omfatter syv sektorer, herunder infrastruktur, pensionsordninger og uddannelse. Der er imidlertid ikke fastsat mål for de offentlige finanser. Moldova har en national strategi for forvaltning af offentlige finanser for 2013-2020, der består af en samlet strategi, årlige handlingsplaner og en overvågningsramme.

Finansieringsaftalen for SBS opstiller 12 specifikke betingelser, som skal være opfyldt, for at de tre variable trancher kan udbetales. Disse betingelser er ikke nævnt i den nationale udviklingsstrategi, og de afspejler heller ikke direkte de prioriteter, der er opstillet i strategien for forvaltning af de offentlige finanser.

En af betingelserne drejer sig f.eks. om at oprette et finanspolitisk råd, hvilket ikke er udtrykkeligt nævnt i nogen af de strategiske dokumenter, der er underskrevet af Moldova og EU. Det samme gælder to betingelser, som vedrører offentliggørelsen af et »borgernes budget«¹⁵ og halvårlige rapporter om budgetgennemførelsen. Offentlig adgang til vigtige finanspolitiske oplysninger fik bedømmelsen »A« i 2011-vurderingen af offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed¹⁶.

15 Et borgernes budget er en ikketechnisk opstilling af statsbudgettet, som har til formål at nå ud til og blive forstået af en så stor del af befolkningen som muligt.

16 Programmet vedrørende offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed er et multidonorpartnerskab, der har til formål at vurdere situationen for de offentlige udgifter, offentlige indkøbsaftaler og finansielle kontrolsystemer. Disse vurderinger analyserer resultaterne af et lands system for forvaltning af offentlige finanser via 31 indikatorer, der bedømmes og gives en karakter fra A til D (www.pefa.org).

23

Målet for SBS på retsområdet er at støtte Moldovas strategi for reform af retsvæsenet, men de specifikke betingelser knyttet til domstolene er ikke udtrykt på samme måde. Nogle af betingelserne for at modtage SBS vedrører spørgsmål i relation til offentlige finanser og er ikke nævnt i reformstrategien. Derfor er der ingen klar sammenhæng mellem de tiltag, der gennemføres ifølge strategien for reform af retsvæsenet og SBS. Dette kræver desuden, at der fastsættes yderligere overvågnings- og rapporteringskrav for SBS.

24

De SBS-programmer, der havde til formål at forbedre leveringen af offentlige sundhedsydelser og vandforsyningen, var ikke baseret på klart formulerede moldoviske reformstrategier. Ifølge retningslinjerne skal sektorstrategierne være korrekt budgetteret for at være berettigede til SBS¹⁷. For så vidt angår SBS til sundhed var den nationale strategi imidlertid ikke fuldt ud i overensstemmelse med den overordnede nationale sundhedspolitik, og den var ikke fuldt ud afspejlet i budgetfremskrivningerne. SBS til vand var udformet til at støtte den nationale vandstrategi fra 2007. Den viste sig imidlertid at være for ambitiøs, da den var rettet mod et stort antal mål, uden at der var en tidsbestemt handlingsplan eller en klar institutionel struktur for gennemførelsen.

25

Vi gennemgik også grundlaget for opstillingen af SBS-programmernes budgetter. Ifølge retningslinjerne for budgetstøtte, som blev offentliggjort i 2012, skal budgetterne baseres på en række kriterier, såsom partnerlandets finansieringsbehov og dets tilsagn om at afsætte budgetmidler i overensstemmelse med landets nationale strategi. Andre kriterier omfattede effektivitet, valuta for pengene og budgetstøttens effekt med hensyn til at nå målsætningerne, resultaterne og kapaciteten til at absorbere tidligere udbetalinger, en vurdering af, hvor effektivt de aftalte mål blev opfyldt med budgetstøtte, og udviklingsstrategiens resultatorientering.

26

Det fremgik ikke tilstrækkeligt klart af vores gennemgang af de udvalgte programmer, hvordan budgetterne var blevet fastlagt. SBS til politiske reformer af de offentlige finanser var det første program i revisionsstikprøven, der var blevet opstillet efter den nye metode. Der var imidlertid ikke foretaget en dækkende vurdering af de kriterier, der er anført i punkt 25.

¹⁷ For nærmere oplysninger, jf. *Budget Support Guidelines*, Bilag 3: Assessing Public Policy Eligibility, 3.2. Policy Financing.

27

Selv om retningslinjerne ikke gjaldt for SBS-programmer udformet før 2012, var der foretaget en forudgående vurdering af finansieringsbehovene i forbindelse med strategien for reform af retsvæsenet. Vurderingen gav imidlertid ikke pålidelige oplysninger, eftersom det oprindelige overslag på 124 millioner euro blev halveret efter to års gennemførelse¹⁸. I 2015 blev der påbegyndt en ny vurdering af finansieringsbehovet med støtte fra et EU-finansieret projekt om teknisk bistand (jf. punkt 61). For de tre andre budgetstøtteprogrammets vedkommende var der ikke noget bevis for, at der var foretaget en vurdering af finansieringsbehovene.

28

Hvad angår proceduren for opstilling af budgettet, så vi endvidere, at det planlagte budget ændrede sig i forberedelsesfasen, uden at der var en klar begrundelse herfor. For så vidt angår SBS til retsområdet, hvor budgettet var 58,2 millioner euro, havde en ekstern evaluering foretaget forud for udarbejdelsen af programmet foreslået 40 millioner euro. SBS til vand blev ad hoc forhøjet med 5 millioner euro under gennemførelsen af programmet på grundlag af politiske overvejelser.

Mulighederne for at sætte betingelser blev ikke udnyttet tilstrækkeligt

29

Resultatovervågningssystemet og udbetalingskriterierne er af central betydning for budgetstøtte, idet de sætter en ramme for konditionalitet. Variable trancher er knyttet til opnåelsen af fremskridt i forhold til specifikke betingelser: De skaber incitamenter til at forbedre indsatsen, fordi der kun ydes delvis betaling, hvis der kun opnås delvise resultater. Vi vurderede, om betingelserne for udbetaling af trancher gav relevante incitamenter til reformer. Vi undersøgte også, om udbetalingerne altid var baseret på opfyldelsen af disse betingelser.

Nogle specifikke betingelser for udbetaling af trancher blev opfyldt i perioden mellem programforhandlingerne og sektorbudgetstøttens start eller kunne ikke måles direkte

30

Kontrakterne i stikprøven omfattede specifikke betingelser, der krævede en begrænset indsats fra de moldoviske myndigheder, eller som blev opfyldt i perioden mellem programforhandlingerne og SBS-programmets start (jf. **tekstboks 3**). Mål, der ikke er tilstrækkelig ambitiøse, mindsker incitamentsvirkningen. Der er en risiko ved at inddrage foranstaltninger, som er blevet opfyldt inden programmets start, da det er muligt, at de ville være blevet gennemført helt eller delvis uden støtte.

18 I handlingsplanen (parlamentsbeslutning nr. 6 af 16. februar 2012, s. 168) er der afsat 1 989 millioner moldoviske leu (124 millioner euro i 2012) til gennemførelsen af strategien for reform af retsvæsenet. I årsberetningen for 2014 anslås beløbet til 1 034 millioner leu (50 millioner euro i 2014).

Eksempler på specifikke betingelser

Eksempel 1 – Nogle specifikke betingelser krævede en begrænset indsats fra de moldoviske myndigheder

En af betingelserne for SBS-programmet vedrørende politiske reformer af de offentlige finanser, der startede i 2014, er, at der offentliggøres halvårlige rapporter om gennemførelsen af budgettet. Moldova havde allerede gennem flere år offentliggjort månedlige rapporter om gennemførelsen af budgettet.

Eksempel 2 – Nogle specifikke betingelser blev allerede opfyldt i perioden mellem programforhandlingerne og SBS-programmets start

Finansieringsaftalen om SBS til sundhed blev undertegnet i 2009. Den første variable tranche på 13,4 millioner euro blev udbetalt efter en vurdering af 53 indikatorer, hvoraf 22 vedrørte foranstaltninger, der var truffet i 2008, efter at programforhandlingerne havde fundet sted.

SBS-programmet vedrørende retsvæsenet begyndte i 2013. Tre betingelser for udbetaling, som vedrørte modernisering af systemet for retlig prøvelse, ændring af strafferetsplejeloven og mindskelse af dommeres immunitet, var helt eller delvist blevet opfyldt med love, der var vedtaget mellem april og juli 2012, efter at programforhandlingerne havde fundet sted.

31

De fire kontrakter indeholdt specifikke betingelser, der ikke var entydigt målbare. F.eks. skulle de specifikke betingelser for at modtage SBS på retsområdet uddybes yderligere efter udbetalingen af den første variable tranche, fordi parterne havde svært ved at nå til enighed om, hvad de betød¹⁹. Desuden var der specifikke betingelser for SBS til politiske reformer af de offentlige finanser, men ingen særskilte indikatorer, og de specifikke betingelser kan ikke alle måles direkte. Ca. halvdelen af indikatorerne for SBS til sundhed var for upræcise²⁰. SBS til vand omfattede også ukontrollerbare, aggregerede eller uklare indikatorer.

Betingelserne blev ikke altid anvendt konsekvent for at tilskynde til reformer

32

Ifølge Kommissionens retningslinjer for budgetstøtte bør trancherne kun udbetales, når de relevante specifikke betingelser og resultatindikatorer er opfyldt. Vi så eksempler på en inkonsekvent anvendelse af konditionalitet i tre af de fire programmer, der indgik i revisionen²¹. Som det fremgår af **tekstboks 4**, blev der fortsat udbetalt midler under SBS-programmet vedrørende sundhed, selv om betingelserne ikke var opfyldt. For de tre SBS-programmer vedrørende sundhed, retsområdet og vand kunne vurderingen af opfyldelsen af visse betingelser endvidere have været strengere.

19 Der skulle udarbejdes forklarende tabeller med støtte fra et EU-finansieret projekt om teknisk bistand (jf. punkt 61), som blev drøftet i den arbejdsgruppe, der overvåger SBS.

20 Eksempler herpå er indikatorer, såsom optimering af strukturen for den primære sundhedspleje, analyse af mulighederne for at fremme private investeringer i sundhedsvæsenet eller fortsat forbedring af den strategiske planlægning i sundhedssektoren på grundlag af den mellemfristede udgiftsramme.

21 På tidspunktet for revisionen var det endnu ikke vurderet, om de specifikke betingelser var blevet overholdt for budgetstøtteprogrammet vedrørende politiske reformer af de offentlige finanser, som først blev påbegyndt i slutningen af 2014.

Midlerne blev udbetalt, selv om specifikke betingelser og resultatindikatorer ikke var opfyldt

Eksempel 1 – Der var udbetalt flere midler end anbefalet i den eksterne evalueringsrapport

Afgørelserne om udbetaling af SBS-midler var baseret på en ekstern evalueringsrapport, som undersøgte, om de specifikke betingelser, der var knyttet til udbetalingen, var opfyldt. For to af de tre variable tranchers vedkommende afveg udbetalingen af budgetstøtte på sundhedsområdet fra anbefalingerne i den eksterne evalueringsrapport. I 2011 beløb den anden variable tranche sig i alt til 13,6 millioner euro, hvilket var 9 % mere end de 12,5 millioner euro, som var blevet anbefalet på grundlag af en vurdering af 28 betingelser. I 2012 var den tredje tranche (4,1 millioner euro) 11 % højere (9 betingelser vurderet). Differencen kom hovedsagelig fra udbetalingen af midler, der var omfordelt fra den tekniske bistand i forbindelse med SBS, og som ikke var forbundet med nogen nye aktiviteter eller betingelser.

Eksempel 2 – Udbetalingerne blev foretaget efter en vurdering af overholdelsen af betingelserne, der ikke var tilstrækkelig streng

En af betingelserne for SBS til vand var, at der i det nationale budget skulle afsættes mindst 600 millioner moldoviske leu til vand- og spildevandssektorerne. I 2012 beløb bevillingerne sig til 252 millioner leu (42 % af 600 millioner leu), hvilket er betydeligt under minimumstærsklen. Det blev imidlertid vurderet, at betingelsen var delvist opfyldt, og 42 % af de midler, der var knyttet til betingelsen, blev udbetalt.

En anden betingelse under SBS til sundhed var, at de offentlige udgifter til sundhedssektoren, justeret for inflation, ikke måtte falde. I 2010 var Moldovas sundhedsbudget i nominelle tal steget med 5 % i forhold til 2009. Men i betragtning af, at inflationen i 2010 var på 9 %, var de justerede sundhedsudgifter reelt faldet i forhold til det foregående år. Alligevel blev betingelsen anset for at være opfyldt.

33

Ifølge Kommissionens retningslinjer for budgetstøtte er der en risiko for, at betingelsernes oprindelige incitamentsvirkning reduceres, hvis udbetalte midler omprogrammeres i senere trancher. I SBS-programmet vedrørende sundhed var der imidlertid en sidste tranche, der samlede de tilbageværende midler fra tidligere trancher.

34

Da SBS-programmet vedrørende vand startede i 2009, var der ikke planlagt en sidste tranche med henblik på tilbageværende midler. Ikke desto mindre blev der på et senere tidspunkt oprettet en supplerende tranche på 6,1 millioner euro forud for indgåelsen af associeringsaftalen/aftalen om frihandelsområdet i 2014. Der blev opstillet nye betingelser i overensstemmelse med de overordnede målsætninger for SBS til vand, hvilket gjorde det muligt at udbetale 4,9 millioner euro af de midler, som ikke var blevet betalt på grund af manglende overholdelse af de betingelser, der var knyttet til de foregående trancher.

Tildelingen af supplerende incitamentsbaserede midler var ikke begrundet tilstrækkeligt

35

I 2012 indførte Kommissionen princippet om »mere for mere«, som åbner mulighed for at tildele supplerende incitamentsbaserede midler for at belønne partnerlandenes fremskridt hen imod demokrati. Under denne ordning er det meningen, at supplerende tildelingen til de enkelte lande skal afhænge af fremskridt i reformprocessen, som vurderes i ENP-statusrapporten, og i overensstemmelse med internationalt anerkendte standarder og benchmarks²².

36

Moldova modtog i alt 93 millioner euro på denne måde i årene 2012 til 2014, herunder 28 og 35 millioner euro gennem integrations- og samarbejdsprogrammet for Det Østlige Partnerskab i henholdsvis 2012 og 2013 og 30 millioner euro under ENI-paraplyprogrammet i 2014²³. Disse midler blev primært tildelt til nye eller igangværende SBS-programmer.

37

Det fremgår af vores dokumentgennemgang, at begrundelsen for at tildele supplerende midler til Moldova ikke var klar. I de pågældende tre år var tildelingen baseret på en begrænset analyse af fremskridt. ENP-statusrapporterne påviser ikke, at Moldova har gjort fremskridt hen imod demokrati. Ifølge rapporten fra 2013 gennemgik Moldova i første halvdel af året den værste politiske krise i flere år²⁴. En krise, som blev betegnet som en institutionel nedsmeltning²⁵, der på varig vis skadede Moldovas demokratiske institutioners troværdighed²⁶.

Der var kun begrænset bevis på fremskridt i de sektorer, SBS var rettet mod

38

Så vidt det var muligt, undersøgte vi på grundlag af de tilgængelige indikatorer og rapporter, om SBS-programmerne havde bidraget til fremskridt i de fire sektorer, som indgik i revisionen, dvs. retsområdet, de offentlige finanser, sundhed og vand. OECD foreslår en tretrinstilgang til evaluering af budgetstøtte, hvor: i) trin 1 omfatter en vurdering af input, direkte output og output frembragt som følge af direkte budgetstøtte, ii) trin 2 omfatter en vurdering af udfaldet og effekten af regeringens politikker, strategier og udgiftsaktioner, og iii) trin 3 omfatter en undersøgelse af budgetstøttens bidrag til de af regeringens politikker, strategier og udgiftsaktioner, som har givet de udfald og den effekt, der blev påvist i trin 2. Evalueringen gennemføres ved at sammenlægge og sammenligne resultaterne af trin 1 og trin 2²⁷.

22 De vigtigste kriterier for vurdering af fremskridt er demokratiske og troværdige valg, forenings-, ytrings- og forsamlingsfrihed, en fri presse og frie medier, en retsstat, der bygger på en uafhængig dømmende magt og retten til en retfærdig rettergang, bekæmpelse af korruption, reform af sikkerheds- og retshåndhævelse, demokratisk kontrol med de væbnede styrker og respekt for andre menneskerettigheder. (Bilag til Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2012)4170 af 26.6.2012.)

23 10 % af ENI's budget er øremærket til den incitamentsbaserede tilgang: Paraplyprogrammer for flere lande belønner fremskridt i retning af et velforankret og bæredygtigt demokrati og gennemførelsen af de aftalte reformmål (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 232/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et europæisk naboskabsinstrument (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 27), artikel 7, stk. 6, betragtning 4, Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2014)2988 af 2.5.2014). Integrations- og samarbejdsprogrammet for Det Østlige Partnerskab ydede supplerende midler til de partnere, der bidrog til reformer for et velforankret demokrati og respekt for menneskerettighederne. (Kommissionens gennemførelsesafgørelser C(2012)4170 af 26.6.2012, C(2013)8140 af 27.11.2013.)

24 Fælles arbejdsdokument fra Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, s. 5.

25 Ibid., s. 2.

26 Ibid., s. 5.

27 Jf. OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach*, s. 3.

39

Selv når der kan etableres en klar forbindelse mellem aktionerne og resultaterne²⁸, kan det imidlertid være svært - om ikke umuligt - at vurdere, hvilken del af resultaterne der kan tilskrives EU-interventionen, og hvilken del der skyldes andre faktorer²⁹. Det er partnerlandets budget, der støtter landets udviklingsstrategi, og EU-budgetstøttens output vedrører således ændringer, som ikke kun er resultatet af budgetstøtteprogrammerne, men også af diverse andre regeringsaktioner, støtteprogrammer og eksterne faktorer³⁰. Trods disse begrænsninger fremgår det, at der er opnået begrænsede resultater med SBS i Moldova, eftersom indikatorer og rapporter ikke viser, at der er opnået store fremskridt i tre af målsektorerne (retsområdet, sundhed og vandforsyning). På tidspunktet for revisionen var det endnu for tidligt at vurdere de potentielle virkninger af SBS-programmet vedrørende offentlige finanser.

40

Under SBS-programmet vedrørende retsområdet er der indtil videre blevet udbetalt 28,2 ud af 30 millioner euro i to trancher. Beløbet blev reduceret, da kun 88 % af betingelserne var blevet opfyldt. Output, som f.eks. ændringer af love, var ikke blevet opnået på områderne præjudiciel undersøgelsesproces, ungdomsretspleje og nultolerance over for korruption.

41

I ENP-statusrapporten fra marts 2015 skønnedes det, at Moldova havde gjort en række overordnede fremskridt med hensyn til at gennemføre strategien for reform af retsvæsenet, men internationale indikatorer rejser tvivl om, hvorvidt der reelt er sket fremskridt (jf. **tekstboks 5**).

28 Resultater kan normalt inddeles i tre kategorier: output, udfald og effekt. For mere præcise definitioner henvises til særberetning nr. 21/2015 »Analyse af de risici, der knytter sig til anvendelsen af en resultatorienteret tilgang i forbindelse med EU's udviklings- og samarbejdsforanstaltninger«, s. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Særberetning nr. 21/2015 »Analyse af de risici, der knytter sig til anvendelsen af en resultatorienteret tilgang i forbindelse med EU's udviklings- og samarbejdsforanstaltninger« (<http://eca.europa.eu>).

30 Særberetning nr. 21/2015, s. 23.

Internationale indikatorer viser, at Moldova kun har gjort begrænsede fremskridt med hensyn til reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption

Flere tænketanke og NGO'er offentliggør indikatorer for retsvæsenet og korruption i hele verden. De giver et blandet billede af fremskridtene i Moldova.

Freedom House nedgraderede landet (på en skala fra 1 til 7) fra 4,5 i 2012 til 4,75 i 2015 med hensyn til de retlige rammer og domstolenes uafhængighed, mens klassificeringen med hensyn til korruption blev lidt bedre og gik fra 6 til 5,75³¹.

I rapporten om den globale konkurrenceevne (Global Competitiveness Report) for 2014-2015 blev landet placeret som nr. 141 ud af 144 lande³² med hensyn til domstolenes uafhængighed.

Verdensbankens indikator for overholdelse af retsstatsprincippet forringede landets percentil placering fra 45 i 2012 til 42,7 i 2013, men denne steg dog igen til 46,6 i 2014³³.

Ifølge Public Policy Institute er borgernes tillid til retsvæsenet i de sidste ti år faldet fra 41 % til 23 % pr. udgangen af 2014³⁴.

Moldova tabte terræn i Transparency Internationals indeks for iagttaget korruption: I 2012 var landet placeret som nr. 94. ud af 176 lande og i 2015 som nr. 103 ud af 168. Moldoverne opfattede retsvæsenet som den anden mest korrupte sektor næst efter politiet³⁵.

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 Public Policy Institute of Moldova, Barometer of Public Opinion of November 2014 (<http://www.ipp.md>)

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

42

Under SBS-programmet vedrørende sundhed var der udbetalt 43,5 millioner euro, hvilket svarer til 99,2 % af budgettet. Procentsatsen blev så høj, fordi en sidste tranche gjorde det muligt at udbetale midler, der ikke var blevet udbetalt på grund af manglende opfyldelse af de betingelser, som var knyttet til tidligere trancher (jf. punkt 33). Inden dette havde udbetalingsgraden været 89,7 %.

43

Verdenssundhedsorganisationens 2012-vurdering giver et blandet billede af sundhedssektorens resultater i Moldova. Fremskridtene lever stadig ikke op til forventningerne med hensyn til finansiel beskyttelse (dvs. i hvilket omfang personer er beskyttet mod de økonomiske følger af sygdom) og rimelighed i finansieringen af sundhedssystemet. Ulige adgang til sundhedsydelse er fortsat et problem. Det er vanskeligt at vurdere den overordnede kvalitet af leveringen af sundhedstjenester, men det vurderes i undersøgelsen, at der var gjort visse fremskridt, især inden for forebyggende pleje³⁶. Generelt set er det vanskeligt at vurdere, hvordan budgetstøtteprogrammet har bidraget til at forbedre sundhedssystemerne og dermed befolkningens sundhed i Moldova. Andre faktorer spillede en rolle, såsom bedre socioøkonomisk status³⁷, og der blev ikke systematisk indsamlet og stillet relevante oplysninger til rådighed³⁸. Det forklares også ved den omstændighed, at der ikke blev foretaget en opfølgende vurdering af effekten af SBS til sundhed efter afslutningen af programmet i 2013.

44

SBS-programmet vedrørende vand levede ikke op til forventningerne med hensyn til de output, der var fastsat i finansieringsaftalen. Eksterne faktorer, som for eksempel den økonomiske krise, der ramte Moldova i 2009, og den politiske ustabilitet i landet, betød kombineret med de svage institutioner i vandsektoren og den manglende tekniske bistand, at betingelserne for samtlige variable trancher kun delvist var blevet opfyldt. Det er grunden til, at Kommissionen kun udbetalte 68 % af midlerne i den tredje tranche.

36 Det europæiske observatorium for sundhedssystemer og -politikker, et partnerskab, som WHO står for, »Republic of Moldova, Health system review«, *Health Systems in Transition*, Vol. 14, No. 7, 2012, s. 131-139.

37 Det er altid vanskeligt at adskille sundhedssektorens bidrag til forbedringen af folkesundheden fra generelle forbedringer i den socioøkonomiske status. Dette er navnlig tilfældet for Republikken Moldova, som har en relativ lille befolkning, hvilket betyder, at nogle tendenser over tid skal behandles med forsigtighed. Ibid., s. 135.

38 Det er vanskeligt at vurdere den overordnede kvalitet af leveringen af sundhedstjenester, fordi de nødvendige data for sådanne indikatorer ikke rutinemæssigt indsamles og stilles til rådighed. F.eks. anvendes der ikke rutinemæssigt patientrapporterede statusmålinger, og der indsamles ikke oplysninger om dødsfald på hospitaler i forbindelse med akutte indlæggelser. Patientsikkerhedsdata indsamles og analyseres heller ikke rutinemæssigt. F.eks. indsamles der normalt oplysninger om postoperative komplikationer, men oplysningerne er ikke opdelt efter årsag eller medvirkende faktorer, og de kan derfor ikke anvendes som indikatorer for patientsikkerhed, ibid., s. 136.

Bemærkninger

45

Den offentlige vandforsyning i Moldova er stadig behæftet med svagheder. Kun ca. 50 % af befolkningen har adgang til rent drikkevand, sektoren er i høj grad underudviklet, den institutionelle kapacitet er svag, og kommunernes kapacitet med hensyn til at forvalte vandsystemer og -forsyning er begrænset. I en rapport fra 2012 om resultaterne i vandsektoren konkluderede det moldoviske revisionsorgan, at situationen med hensyn til vand og -sanitetsforsyningen i de forskellige områder i Republikken Moldova var vanskelig og var gået i stampe. I en anden rapport fra 2012 præciserede revisionsorganet, at det var nødvendigt at forbedre forvaltningen af de offentlige midler, som var øremærket til rehabilitering og opførelse af drikkevandssystemer og sanitære systemer, og forvaltningssystemet for de offentlige myndigheder, der er ansvarlige for projektgennemførelsen på området, hvis de forventede fordele skulle opnås. En nylig undersøgelse fra WHO og UNICEF viser dog, at anvendelsen af vandkilder og sanitære faciliteter blev forbedret fra 1995 til 2015³⁹.

46

SBS-midlerne tilfører måske kun de nationale sektorbudgetter en beskedent merværdi. Vi konstaterede, at dette var tilfældet for SBS til sundhed, eftersom de nationale sundhedsbudgetter, justeret for inflation, blev reduceret under programgennemførelsen i 2010 og 2011⁴⁰ (jf. **tekstboks 4**, eksempel 2). Det blev set som et tegn på, at sektoren ikke blev prioriteret særligt højt, og rejser tvivl om sundhedsministeriets kapacitet til at gennemføre den nationale sundhedspolitik. En undersøgelse, der blev offentliggjort af WHO i 2012, viste, at de samlede sundhedsudgifter stadig var meget lave i forhold til andre europæiske lande, og at dette i væsentlig grad begrænsede omfanget og kvaliteten af de tjenester, der blev ydet⁴¹.

47

Tilsvarende var der kun gjort få fremskridt i forbindelse med SBS-programmet vedrørende vand på grund af valgperioden, tomme budgetter til sektorinvesteringer og forvaltningsproblemer i miljøministeriet (jf. også **tekstboks 4**, eksempel 2). Denne situation viser, hvor vigtigt det er, at de forpligtelser, der indgås inden for rammerne af EU's budgetstøtteforanstaltninger, afspejles i de offentlige budgetter, og at de nødvendige midler tilvejebringes, så de relevante ressortministerier kan opfylde udbetalingsbetingelserne.

39 Jf. WHO/UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation*, juni 2015 (wssinfo.org).

40 De offentlige sundhedsudgifter målt i faste priser faldt i 2010 og 2011 ifølge de fleste kilder, (WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, s. 4; beregninger med inflationsdata (Consumer Price Index, GDP deflator) fra Verdensbanken (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) og forbrugerprisindeks fra Moldovas nationale statistiske kontor (<http://www.statistica.md>)). De faktiske omkostninger steg lidt i 2011, hvis man bruger det nationale kontors BNP-deflator.

41 Det europæiske observatorium for sundhedssystemer og -politikker, et partnerskab arrangeret af WHO, »*Republic of Moldova, Health system review*«, *Health Systems in Transition*, Vol. 14, No. 7, 2012, s. 43-139. Jf. også WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, s. 3, hvori det anføres, at den andel af statsbudgettet, der afsættes til sundhedssektoren, i stor udstrækning kan anvendes som indikator for, hvordan regeringen prioriterer sundhed i forhold til andre økonomiske sektorer. Budskabet her må klart være, at sundhed får stadig mindre betydning.

Projekterne bidrog delvist til at styrke den offentlige administration

48

I denne del undersøger vi projekternes bidrag til styrkelsen af den offentlige administration i Moldova. Vi ser på projekternes udformning, den støtte, projekterne ydede til SBS-programmerne, og resultaternes bæredygtighed (jf. **bilag III**).

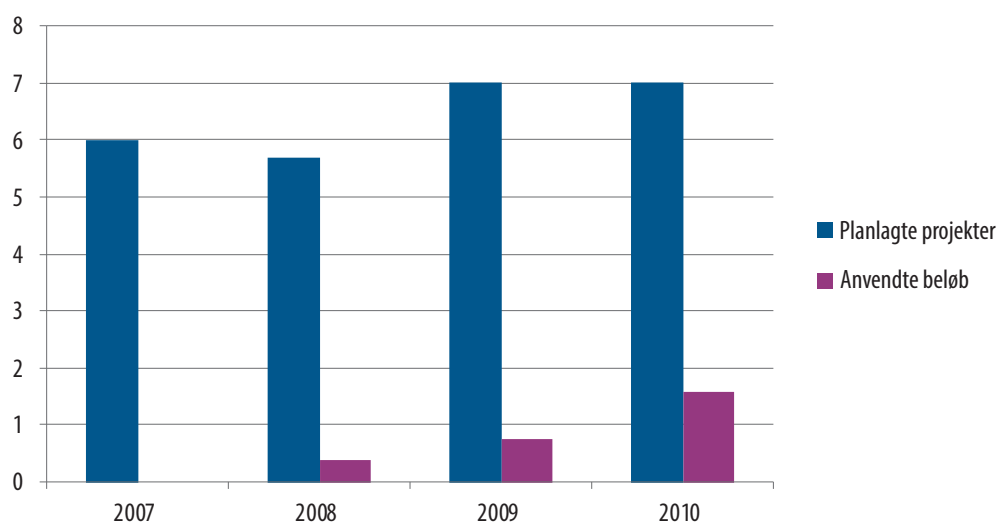
Projekterne var relevante, men behovsanalyserne var behæftet med svagheder

49

EU ydede betragtelig støtte til at forbedre Moldovas centrale offentlige myndigheders kapacitet til at forvalte og koordinere EU-støtte. Støtten gik navnlig til statskanselliet, der fungerede som den nationale koordineringsenhed⁴² for EU-midler. Denne type støtte er relevant i lyset af de moldoviske myndigheders begrænsninger med hensyn til forvaltning af midler, som f.eks. kom til udtryk ved deres problemer med at oprette twinningprojekter (jf. **figur 2**).

42 Den nationale koordineringsenhed er bemyndiget til at koordinere den udenlandske bistand fra donorer på nationalt plan.

Figur 2 Twinning: planlagte projekter kontra faktisk gennemførte projekter i perioden 2007-2010 (i millioner euro)



Kilde: Det fælles RELEX-informationssystem (CRIS)

Bemærkninger

50

Som det fremgår af **bilag III** (spørgsmål 1.1), konstaterede vi, at de behovsanalyser, der var gennemført for projekterne, generelt var tilfredsstillende: Kun to projekter i stikprøven var baseret på en utilstrækkelig analyse. For ni projekters vedkommende var analysen dog behæftet med delvise svagheder, hvilket resulterede i, at projektudformningen ikke var i fuld overensstemmelse med den moldoviske administrations behov eller mål.

51

I nogle tilfælde kunne disse mangler afhjælpes under projektgennemførelsen eller på et senere stadium. For så vidt angår projekt nr. 13 vedrørende teknisk bistand (jf. **bilag III**) forsøgte konsulenten at tilpasse de oprindelige specifikationer flere måneder efter projektets start, efter samråd med højesteret, det øverste retsråd, de regionale domstole og andre donorer⁴³. For så vidt angår fase I og II i EUHLPAM-projektet foretog EU-delegationen ikke en struktureret behovsanalyse for at bekræfte de behov og problemer, som den moldoviske administration reelt stod over for, med henblik på at prioritere dem effektivt og sikre, at midlerne i højere grad specifikt blev målrettet mod dem. Denne opgave blev overladt til de enkelte rådgivere. Da der ikke var nogen overdragelsesprocedurer, skulle hver ny rådgiver gennemføre sin egen behovsanalyse. Der var dog mere opmærksomhed på sådanne analyser i projektets fase III.

Projekterne var ikke altid koordineret godt nok med SBS-programmerne

52

I de følgende to afsnit ser vi på koordineringen mellem SBS-programmer og projekter i forbindelse med to forskellige typer projekter. I det første undersøges den tekniske bistand i forbindelse med SBS, som er planlagt i aftalerne om finansiering af SBS (jf. punkt 7 og **figur 1**), og i det andet ser vi på andre projekter for teknisk bistand og twinningprojekter (jf. punkt 8).

43 Tolv aktiviteter i de oprindelige specifikationer blev ikke længere anset for at være relevante på grund af faldende efterspørgsel fra støttemodtageren.

Den specifikke SBS-relaterede tekniske bistand til udvikling af den administrative kapacitet kom sent på grund af kontraktindgåelsesprocedurene

53

Kommissionen ydede specifik teknisk bistand med henblik på at hjælpe de moldoviske myndigheder med at gennemføre SBS-programmet i de fire finansieringsaftaler, der indgik i revisionen. Det skyldes, at partnerlandenes regeringer ofte er kendetegnet ved begrænsninger i den institutionelle kapacitet, som kan hindre gennemførelsen af den strategi, der støttes med SBS.

54

Denne tekniske bistand samordnes imidlertid ikke med det primære SBS-program. Den kan først iværksættes, når aftalen om finansiering af SBS-programmet er undertegnet, og da der nødvendigvis er en tidsforskydning som følge af udbuds- og kontraktindgåelsesprocedurene, begynder den først flere måneder efter hovedprogrammet (jf. **tabellen**).

Tabel

Tidsforskydning mellem budgetstøtten og den specifikke SBS-relaterede tekniske bistand i de kontrollerede kontrakter¹

SBS-program	Teknisk bistand i henhold til finansieringsaftalen (i millioner euro)	SBS-programmets start (underskrivelsen af finansieringsaftalen)	Den tekniske bistands start (underskrivelsen af kontrakten)	Tidsforskydning
Sundhed	3,15	Februar 2009	Juni 2010	16 måneder
Retsvæsenet	1,8 ²	Juni 2013	Ingen	-
Politiske reformer af de offentlige finanser	4	Oktober 2014	Oktober 2015	12 måneder
Vand	3	August 2009	September 2011	25 måneder

1 Kun den tekniske bistand, der specifikt var stillet til rådighed gennem SBS-tilskuddet. Der er andre projekter i samme sektor, for eksempel inden for retsvæsenet.

2 Dette beløb anvendes til at finansiere evalueringsbesøg, inden der udbetales trancher.

Kilde: Det fælles RELEX-informationssystem (CRIS).

55

Disse forsinkelser indvirkede negativt på gennemførelsen af SBS-programmerne vedrørende sundhed og vand, fordi der ikke var tilstrækkelig national administrativ kapacitet til at forvalte dem. For så vidt angår SBS til sundhed blev flere specifikke betingelser ikke opfyldt, fordi den tekniske bistand blev igangsat sent. Hvad angår SBS til vand fremgår det af overvågningsrapporten for 2012, at en bedre tidsmæssig samordning mellem den planlagte tekniske bistand og SBS ville være mere hensigtsmæssig og sikre en vellykket gennemførelse. I sin endelige rapport anbefalede kontrahenten, at den tekniske bistand blev ydet før SBS og ikke efter, som det var tilfældet.

Der blev ikke altid anvendt anden teknisk bistand og twinningprojekter til at forberede eller støtte SBS-programmerne

56

EU-delegationen var opmærksom på at skabe synergi mellem SBS-programmer og projekter, som var rettet mod samme sektor. Generelt blev twinning og teknisk bistand brugt til at ledsage SBS-programmer. Det var for eksempel tilfældet for et program vedrørende landdistrikter (dette program var imidlertid ikke omfattet af revisionen). Projekterne banede også vejen for SBS, f.eks. i forbindelse med et program om frihandelsområdet. Endelig dækkede fire projekter om teknisk bistand i retsvæsenet behov, som var forbundet med dem, SBS-programmet søgte at afhjælpe (jf. **bilag III**, projekt nr. 12-14).

57

Trods disse bestræbelser blev projekterne i de sager, vi undersøgte, ikke altid brugt til at forberede eller støtte SBS-programmerne (jf. punkt 58 til 63 og **tekstboks 6**). De bistandsformer, Kommissionen primært foretrak, var budgetstøtte og twinning, selv om der var behov for teknisk bistand og en stor offentlig efterspørgsel efter den fra regeringens side, især til forberedelse på de områder, hvor der efter planen senere skulle ydes budgetstøtte, så der kunne opnås bedre resultater.

Uddannelse i budgetstøtte for moldoviske tjenestemænd kom sent

I marts 2014 blev der for første gang tilrettelagt et fuldstændigt uddannelsesforløb om budgetstøtte for moldoviske tjenestemænd i form af et projekt om teknisk bistand, som beløb sig til 40 000 euro (jf. **bilag III**, projekt nr. 9). På det tidspunkt var der blevet anvendt budgetstøtte i over syv år i Moldova.

Uddannelsen, der strakte sig over seks dage og blev fulgt af 24 tjenestemænd, afslørede, at disse havde en begrænset forståelse af denne bistandsform. Deltagerne gjorde ikke store fremskridt, eftersom pointtallene i de indledende og afsluttende prøver kun blev forbedret fra 3,2 til 3,9 point ud af 10. På fire af de ti områder, der blev vurderet, blev pointtallet endda dårligere.

Disse begrænsede resultater blev ikke bearbejdet grundigt og er ikke blevet fulgt op, fordi der ikke siden er blevet afholdt et fuldstændigt uddannelsesforløb om budgetstøtte. Kommissionen har dog arrangeret en række rundbordsdiskussioner og halvdagspræsentationer i Moldova.

58

I 2011 finansierede Kommissionen en forudgående evaluering af retsvæsenet. I evalueringen blev det anbefalet, at der fokuseres på teknisk bistand som den vigtigste form for bistand forud for programmeringen af budgetstøtte. Forudgående teknisk bistand er nødvendig, da det ikke vil være muligt for regeringen at udarbejde en reformstrategi på retsområdet uden samordning med domstolene, som forfatningsretligt er adskilt fra den udøvende magt. I 2011, da strategien for reform af retsvæsenet var under forberedelse, rejste mangler i den udøvende magts nationale koordineringsbestrebelse tvivl om, hvorvidt den kunne opstille en sammenhængende reformstrategi, der ville blive godkendt fuldt ud af domstolene.

59

I overensstemmelse med denne vurdering var der siden 2011 blevet planlagt fire projekter vedrørende teknisk bistand på retsområdet, men de var forsinket på grund af personalemangel i EU-delegationen. Et projekt blev iværksat to måneder før underskrivelsen af finansieringsaftalen om SBS-programmet i april 2013, mens de tre andre blev iværksat 18 måneder senere (jf. **bilag III**, projekt nr. 12-14).

60

Strategien for reformen af Moldovas retsvæsen blev vedtaget i 2011 med det mål at opnå berettigelse til budgetstøtte. Gennemførelsen heraf hindres af utilstrækkelige fremskridt med hensyn til reformen af retsforfølgningssystemet og utilstrækkelig støtte fra domstolene. Et nyt reforminitiativ, som er udviklet af det øverste retsråd og højesteret, blev præsenteret offentligt i maj 2015 med logistisk støtte fra projekt nr. 13.

61

Projekt nr. 12 bistår i øjeblikket arbejdsgrupper med at gennemgå budgetoverslagene for strategien for reform af retsvæsenet og med at præcisere de specifikke betingelser for SBS (jf. punkt 27 og 31). Dette projekt vedrørende teknisk bistand er et eksempel på, hvordan støtten fleksibelt kan tilpasses til nye behov, der opstår i forbindelse med gennemførelsen af et SBS-program, selv når en sådan støtte ikke udtrykkeligt var planlagt i den oprindelige projektkontrakt.

62

I sektoren for offentlig finansforvaltning er der eksempler på anvendelse af forskellige former for støtte, f.eks. SIGMA⁴⁴, teknisk bistand, twinning og SBS. Twinningprojekterne vedrørende offentlige indkøb og intern finanskontrol sluttede i 2012 og 2013, og i rapporterne blev der lagt vægt på behovet for at konsolidere resultaterne (jf. **bilag III**, projekt nr. 2 og 4). Indsatsen på disse områder fortsætter gennem SIGMA og politisk dialog. De specifikke betingelser, der er fastsat for SBS til politiske reformer af de offentlige finanser, afhjælper ikke disse svagheder. EU-finansierede rådgivere (under EUHLPAM-projektet) blev udsendt til institutioner, der er relevante for forvaltningen af de offentlige finanser, som for eksempel det statslige skatteinspektat, men ingen blev placeret i de tre institutioner, der gennemfører budgetstøtteprogrammet (det overordnede revisionsorgan, finansministeriet og parlamentet).

63

Men Kommissionen har siden 2014 lagt større vægt på at skabe synergi mellem SBS og projekter, hvilket fremgår af et twinningprojekt i Moldovas overordnede revisionsorgan (jf. **bilag III**, projekt nr. 5) og af den planlagte udsendelse af en EUHLPAM-rådgiver til Parlamentet i 2016.

44 SIGMA (Støtte til forbedret regeringsførelse og forvaltning) er et fælles EU-OECD-initiativ. SIGMA-eksperter yder bistand på seks nøgleområder inden for offentlig forvaltning. (<http://www.sigmaweb.org>).

Resultaterne var ikke altid bæredygtige som følge af manglende politisk vilje og andre eksterne faktorer

64

Projekterne leverede generelt de forventede output. Som eksempler på konkrete resultater kan nævnes en onlineplatform for overvågning af aktiviteter, der udføres af civilsamfundsorganisationer i Moldova, ydelse af strategisk rådgivning til forskellige ministerier, et udkast til lov om statsstøtte og en håndbog i procedurer for forvaltning af EU-støtte.

65

Der er bekymringer med hensyn til bæredygtigheden af de resultater, der er opnået med projekterne, hvilket ofte skyldes, at de nationale myndigheder mangler politisk vilje til at tackle nogle af hindringerne for en styrkelse af de offentlige myndigheder (jf. **tekstboks 7**). Som det fremgår af **bilag III** (spørgsmål 1.3), blev der udtrykt en vis bekymring med hensyn til halvdelen af de fjorten projekter, der blev evalueret, og væsentlige bekymringer med hensyn til resten.

66

Kommissionen ydede teknisk bistand til at støtte Moldovas statskancelli inden for rammerne af TTSIB-projektet (jf. **tekstboks 7**) fra 2011 til 2013. Formålet med dette projekt var at opbygge statskancelliets kapacitet til teknisk lederskab med henblik på identificering, forberedelse og gennemførelse af aktiviteter, der finansieres med ekstern bistand, men TTSIB-konsulenterne leverede også tjenester, som delvis erstattede de operationelle opgaver, statskancelliets personale udførte. Rapporterne om TTSIB-projektet fastslog, at mange af de forventede resultater var blevet opnået, men at statskancelliet ikke havde tilstrækkelig kapacitet til at udføre opgaver, tilegne sig uddannelse og anvende de opnåede færdigheder.

67

I betragtning af de manglende bæredygtighedselementer i tidligere projekter tilskyndede EU-delegationen som et eksempel på god praksis til, at der blev udarbejdet exitstrategier for både TTSIB- og EUHLPAM-projekterne i fase III. Dette skulle sikre, at de enkelte konsulenter tog hånd om bæredygtighedsaspektet, inden de forlod projektet. Strategien blev imidlertid ikke gennemført i forbindelse med TTSIB, da de moldoviske myndigheder mente, at den var for ressourcekrævende.

Bæredygtighedsproblemer i forbindelse med et projekt: teknisk bistand til at bistå Moldova med at opbygge kapacitet til gennemførelsen af støtteordninger (1,9 millioner euro)

Et projekt for teknisk bistand havde til formål at bistå Moldovas statskancelli med den overordnede koordinering af EU-støtte og mere specifikt med at opbygge kapacitet til at anvende twinning-, TAIEX⁴⁵ og SIGMA-instrumenter og til at forberede og gennemføre det omfattende program for institutionsopbygning (TTSIB-projektet, jf. **bilag III**, projekt nr. 6).

Efter projektets afslutning i 2013 blev en del af koordineringsfunktionen for EU-støtten overført fra statskancelliet til udenrigsministeriet. De moldoviske myndigheder sikrede ikke, at den viden, statskancelliet havde erhvervet gennem årene, blev bevaret, enten ved overførelse af uddannet personale eller coaching af ministeriets ansatte. EU-delegationen planlagde et projekt om teknisk bistand for ministeriet, omend af mere begrænset omfang end TTSIB. Der er planer om at flytte koordineringsfunktionen tilbage til statskancelliet, men en væsentlig del af statskancelliets ansatte har forladt kancelliet siden 2013.

⁴⁵ TAIEX er Europa-Kommissionens instrument for teknisk bistand og informationsudveksling. TAIEX støtter offentlige myndigheder i forbindelse med tilnærmelse til og anvendelse og håndhævelse af EU-lovgivning samt fremme af udveksling af bedste praksis i EU.

68

EU står over for betydelige udfordringer i forbindelse med implementeringen af bistand i Moldova. Politisk og makroøkonomisk ustabilitet, ringe forvaltningspraksis og svag offentlig forvaltning reducerer i betydelig grad Kommissionens muligheder for at tilskynde til reformer.

69

Vi undersøgte, om EU's bistand til Moldova havde bidraget effektivt til at styrke den offentlige administration. Med dette for øje vurderede vi, hvor godt Kommissionen havde udformet og implementeret den finansielle støtte, der blev ydet dels via SBS-programmer, dels via traditionelle projekter. Revisorerne gennemgik projekter og SBS-programmer i de sektorer, der modtog den største del af EU-støtten: retsvæsenet, de offentlige finanser, sundhed og vand.

70

På grundlag af revisionen konkluderede vi, at EU's bistand kun delvist havde bidraget til at styrke den offentlige administration. Nogle af de mangler, vi konstaterede, kunne forklares med eksterne faktorer. Andre skyldtes svagheder i udformningen og gennemførelsen af de reviderede programmer og projekter.

71

Der var kun gjort ringe fremskridt i målsektorerne, og vi konkluderede derfor, at budgetstøtte havde begrænset effekt med hensyn til at styrke den offentlige administration (jf. punkt 38 til 47).

72

Vi konstaterede også, at Kommissionen kunne have reageret hurtigere, når støtte-relaterede risici materialiserede sig. Programmerne var ikke tilstrækkeligt tilpasset til Moldovas strategier (jf. punkt 13 til 28).

73

De potentielle fordele ved programmerne blev reduceret, fordi mulighederne for konditionalitet ikke var blevet udnyttet tilstrækkeligt: Visse specifikke betingelser blev opfyldt i perioden mellem programforhandlingerne og SBS-programmets start eller kunne ikke måles direkte. Kommissionen kunne have været strengere, når den vurderede, om betalingsbetingelserne var opfyldt (jf. punkt 29 til 34). Tilgangen af supplerende incitamentsbaserede midler var heller ikke tilstrækkeligt begrundet (jf. punkt 35 til 37).

Konklusioner og anbefalinger

74

Vi konstaterede, at projektudformningen generelt var relevant. Den EU-bistand, der blev kanaliseret gennem projekter, var delvis effektiv med hensyn til at styrke den offentlige administration.

75

Omfanget og timingen af projekterne var ikke altid godt nok koordineret med SBS-programmerne (jf. punkt 52 til 63). Den specifikke SBS-relaterede tekniske bistand til udvikling af den administrative kapacitet kom først flere måneder efter selve SBS-programmet. Der blev ikke altid anvendt anden teknisk bistand og twinningprojekter til at forberede eller understøtte SBS-programmerne.

76

Projekterne leverede generelt de forventede output. Men resultaterne var ikke altid bæredygtige på grund af manglende politisk vilje og andre eksterne faktorer (jf. punkt 64 til 67).

77

På grundlag af ovenstående konklusioner fremsætter vi følgende anbefalinger:

Anbefaling 1

Afbøde de risici, der er forbundet med budgetstøtteaktioner

Kommissionen bør anvende de eksisterende foranstaltninger inden for rammerne af systemet for tidlig varsling mere konsekvent til at forebygge eller afbøde risici og mere klart fastlægge, hvad der skal gøres, hvis risiciene bliver til virkelighed. Sådanne foranstaltninger bør træffes rettidigt.

Anbefaling 2

Tilpasse SBS-programmerne til en veldefineret national reformstrategi

Kommissionen bør i højere grad koble SBS-programmerne sammen med nationale strategier. Den bør sekvensinddele støtten og sikre, at der er en veldefineret national reformdagsorden. Den bør specifikt vurdere relevansen og troværdigheden af landets strategi i forhold til de disponible institutionelle og finansielle ressourcer.

Anbefaling 3 **Styrke anvendelsen af betingelser og resultatindikatorer**

Kommissionen bør styrke anvendelsen af konditionalitet. Dette bør omfatte: i) opstilling af klare og relevante betingelser og resultatindikatorer for bedre at kunne bedømme og påvise resultater ii) beslutsom, rimelig og hurtig indgriben, hvis Moldovas regering ikke udviser tilstrækkelig vilje til at opfylde de aftalte betingelser.

Anbefaling 4 **Knytte supplerende incitamentsbaserede midler klarere sammen med påviselige fremskridt**

Incitamentsbaserede midler bør tildeles på basis af en mere stringent anvendelse af de eksisterende metoder.

Anbefaling 5 **Koordinere projekter og SBS-programmer**

Kommissionen bør mere systematisk anvende projekter til at forberede eller understøtte SBS-programmerne. Den tekniske bistand i forbindelse med SBS bør planlægges bedre, så der kan ydes støtte til SBS-programmer fra begyndelsen.

Anbefaling 6 **Sikre projekternes bæredygtighed**

Kommissionen bør sikre, at bæredygtighedsaspekter integreres i planlægningen af alle projekter ved mere systematisk at vurdere de offentlige myndigheders kapacitet og politiske engagement til at fastholde resultaterne.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel PINXTEN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 19. april 2016.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Overview over de kontrollerede kontrakter

Projekter				
Kontraktår	Status	Kontraktens titel	Planlagt beløb (euro)	Udbetalt (euro)
Reform af retsvæsenet				
2009	Lukket	Støtte til opgraderingen af Moldovas fængelsystem og til strafferetsreformen	850 500	850 500
2010	Lukket	Vurdering af retsstatsprincippet og retsplejen i forbindelse med programmering, der omfatter hele sektorer	198 193	198 193
2011	Lukket	Støtte til formulering af sektorbudgetstøtte og udarbejdelse af udbud på retsområdet	139 304	139 304
2012	I gang	Overvågning af reformen af retsvæsenet for at øge regeringens ansvarlighed	274 105	246 695
2013	I gang	Støtte til koordinering af reformen af Moldovas retsvæsen	2 231 800	1 476 324
2014	I gang	Øget effektivitet, ansvarlighed og gennemsigtighed i Moldovas domstole	2 078 700	709 357
2014	I gang	Støtte til efterforskning forud for retssagen, retsforfølgning og etablering af forsvar i Moldova	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Anden central offentlig administration				
2009	Lukket	Støtte til Moldovas reformer af forvaltningen af de offentlige finanser	114 474	114 474
2010	Lukket	European Union High Level Policy Advice Mission (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Lukket	Støtte til ordninger for offentlige indkøb i Republikken Moldova	914 008	914 008
2011	Lukket	Støtte til gennemførelse og håndhævelse af konkurrence- og statsstøttepolitik	926 244	926 244
2011	Lukket	Støtte til gennemførelsen af det omfattende institutionsopbygningsprogram i Republikken Moldova	111 370	111 370
2011	I gang	Støtte til Moldovas regering på områderne bekæmpelse af korruption, reform af indenrigsministeriet, herunder politiet, og beskyttelse af personoplysninger	2 853 790	2 832 718
2011	Lukket	Teknisk bistand til at bistå Republikken Moldovas regering med at opbygge kapacitet til at anvende Twinning-, TAIEX- og SIGMA-instrumenter og til at yde støtte til forberedelsen og gennemførelsen af det omfattende program for institutionsopbygning	1 900 859	1 900 859
2011	Lukket	Styrkelse af forvaltningen af de offentlige finanser i Republikken Moldova	1 369 926	1 369 926
2012	Lukket	European Union High Level Policy Advice mission II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	I gang	European High Level Policy Advice Mission III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	I gang	Uddannelse i EU-budgetstøtte for Moldovas regering	39 148	37 533
2014	I gang	Kapacitetsopbygning - forvaltningen af EU's programmer for institutionsopbygning	225 018	211 448
2014	I gang	Konsolidering og styrkelse af den eksterne offentlige revision i Republikken Moldova	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
I alt			26 826 755	22 547 579

Projekter				
Kontraktår	Status	Kontraktens titel	Planlagt beløb (euro)	Udbetalt (euro)
Offentlig administration - Tværgående funktioner				
2013	I gang	Støtte til retsvæsenet	58 200 000	28 200 000
2014	I gang	Støtte til politiske reformer af de offentlige finanser i Moldova (PFPR)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000

Offentlig administration - Offentlige ydelser				
2009	Lukket	Sektorspecifikt politikstøtteprogram for sundhed	43 114 336	43 114 336
2009	Lukket	Sektorspecifikt politikstøtteprogram i vandsektoren ENPI AAP 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Lukket	Teknisk bistand i relation til sektorbudgetstøtte på sundhedsområdet	2 992 753	2 992 753
2010	I gang	Rehabilitering af vandforsyningssystemet i kommunen Nisporeni, Republikken Moldova	5 000 000	4 500 000
2011	I gang	Teknisk bistand til gennemførelsen af et sektorspecifikt politikstøtteprogram i vandsektoren	2 771 010	1 611 437
2012	Lukket	Sektorspecifikt politikstøtteprogram i vandsektoren ENPI AAP 2009 - Addendum 01 til FA 2009/020-520 (yderligere 5 millioner euro til budgetstøttekomponenten)	5 000 000	5 000 000
2013	Lukket	EaPIC - Moldova - Opskalering af det sektorspecifikke politikstøtteprogram på sundhedsområdet (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
			I alt	191 855 299
			Tilsammen	157 743 305

Sammenfatning af bedømmelserne af sektorbudgetstøttekontrakter i revisionsstikprøven

		Titel	Støtte til politiske reformer af de offentlige finanser i Moldova (PFPR)	Støtte til reformer af retsvæsenet	Sektorspecifikt politikstøtteprogram i vandsektoren	SBS-program »Sektorspecifikt politikstøtteprogram på sundhedsområdet«	
		Kontraktvarighed, måneder	60	72	108	60	
		Kontraktår	2014	2013	2009	2009	
Revisions spørgsmål 2: Har SBS-programmerne bidraget effektivt til at styrke den offentlige administration?	2.1 Var SBS-programmerne udformet hensigtsmæssigt?	Programmet bidrog til en klar overordnet strategi					
		Der var opstillet klart formulerede nationale prioriteter, som SBS var baseret på					
		Programmets mål svarede til nationale prioriteringer					
		Politiske og økonomiske risici blev vurderet som begrænsede før ydelsen af SBS					
		Risikoen for de overførte midler (fiduciary risk) blev reduceret ved hjælp af en forudgående vurdering af omkostningerne forbundet med reformen					
		Der var dokumenterede, klare, objektive og relevante grunde til at vælge SBS som bistandsform					
		Tidligere evalueringer/erfaringer blev taget i betragtning					
	2.2 Blev SBS-programmerne gennemført hensigtsmæssigt?	Moldovas administration gennemførte programmet fuldt ud og til tiden	programmet er i gang	programmet er i gang			
		Den tekniske bistand var målrettet, rettidig og skabte bæredygtig kapacitet		ikke relevant			
		Trancher blev først udbetalt, når betingelserne var opfyldt	ingen variable trancher udbetalt				
		Målene var direkte målbare					
		Supplerende budgetbetalinger var berettigede	ikke relevant				
		Overvågningsrammen omfatter SMART-mål og målbare indikatorer					
		Der var oplysninger til rådighed til at fastlægge basislinjer og overvåge/evaluere fremskridt					
	2.3 Gav SBS-programmerne konkrete og bæredygtige resultater?	Der var løbende overvågning og evaluering					
		Der blev truffet korrigerende foranstaltninger, når programmet ikke var på ret kurs	programmet er i gang	programmet er i gang			
		De forventede output/resultater blev nået	programmet er i gang	programmet er i gang			
		Betingelserne fremmede på effektiv vis reformer	ingen variable trancher udbetalt	programmet er i gang			
		Programmet havde en positiv effekt på den administrative kapacitet	programmet er i gang	programmet er i gang			
		SBS ydede relevant støtte og skabte bæredygtig kapacitet i Moldovas administration	programmet er i gang	programmet er i gang			
			De finansierede aktioner er tydeligvis et supplement i forhold til de tiltag, som Moldova gennemførte forud for støtten				
			SBS fik den tilsigtede effekt	programmet er i gang	programmet er i gang		

Signaturforklaring: Der er anvendt følgende bedømmelser:

kriteriet opfyldt kriteriet delvist opfyldt kriteriet ikke opfyldt

Bilag III Sammenfatning af bedømmelserne af projektkontrakter i revisionsstikprøven

Projekt nr.	Kontraktår	Kontraktvarighed, måneder	Titel
1	2009	2	Teknisk bistand - Støtte til Moldovas reformer af forvaltningen af de offentlige finanser
2	2010	24	Twinning - Støtte til ordninger for offentlige indkøb
3	2011	30	Teknisk bistand - Støtte til Moldovas regering på området bekæmpelse af korruption, reform af indenrigsministeriet (komponent III)
4	2011	24	Twinning - Styrkelse af forvaltningen af de offentlige finanser
5	2014	24	Twinning - Konsolidering og styrkelse af den eksterne offentlige revision
6	2011	38	Teknisk bistand - Støtte til opbygning af regeringen i Moldovas kapacitet til at anvende Twinning-, TAIEX- og SIGMA-programmer og det omfattende program for institutionsopbygning (TTSIB)
7	2011	21	Twinning - Støtte til gennemførelse og håndhævelse af konkurrence- og statsstøttepolitik
8	2011	5	Undersøgelse - Støtte til gennemførelsen af det omfattende program for institutionsopbygning
9	2014	3	Teknisk bistand - Uddannelse i EU-budgetstøtte for Moldovas regering
10	2014	12	Teknisk bistand - Kapacitetsopbygning - forvaltningen af EU's programmer for institutionsopbygning
11	2012	24	Overvågning af reformen af retsvæsenet for at øge regeringens ansvarlighed (PROMOLEX)
12	2013	36	Teknisk bistand - Støtte til koordinering af reformen af Moldovas retsvæsen
13	2014	36	Teknisk bistand - Øget effektivitet, ansvarlighed og gennemsigtighed i Moldovas domstole (ATRECO)
14	2014	36	Teknisk bistand - Støtte til efterforskning forud for retssagen, retsforfølgning og etablering af forsvar
15	2009	24	Twinning - Opgradering af fængselsystemet
16	2010	26,5	EUHLPAM I
17	2012	20	EUHLPAM I
18	2013	18	EUHLPAM III
19	2010	18	Vurdering af retsstatsprincippet (høringsaktivitet)
20	2011	17	Støtte til forberedelsen af SBS (høringsaktivitet)

Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

40

Resumé

V

Kommissionen påpeger, at der var sket fremskridt, om end begrænsede, i to ud af fire reviderede budgetstøttesektorer (vand og folkesundhed), mens der for de to andre (retsvæsen og politiske reformer af de offentlige finanser) stadig var nyere programmer i kraft, så det endnu ikke var muligt at måle deres endelige resultater.

Kommissionen reagerede faktisk hurtigt på risici, når begivenhedsforløbet og de interne beslutninger tages i betragtning, hvilket fremgår af svarene på punkt 13-28.

Hvad angår udbetaling af budgetstøtte, er den aktuelle situation i Moldova, at alle udbetalinger er suspenderet og afventer opfyldelse af alle generelle betingelser, herunder makroøkonomisk stabilitet og gennemsigthed i budgettet. En IMF-aftale spiller en nøglerolle her.

Hvad angår tilpasning til nationale strategier, opfatter Kommissionen ikke strategier som statiske og formelle. Kommissionen var opmærksom på de grundlæggende og betydelige elementer i en strategi og tilpassede sig samtidig løbende til de presserende behov fra en ambitiøs associeringsdagsorden og geopolitiske udfordringer. Kommissionen gik uden tøven videre end de undertiden snævre nationale strategier, og det viser faktisk, at Kommissionen sikrede de størst mulige fremskridt med reformerne under de givne betingelser.

Kommissionen understreger, at budgetstøtte som bistandsform består af en omfattende pakke af foranstaltninger, herunder udbetaling af midler, kompetenceudvikling, politisk dialog og præstationsindikatorer. Politisk dialog, selv under programmets udarbejdelsesfase, kan medføre, at regeringen indfører foranstaltninger, før midlerne er udbetalt, hvilket er meget positivt.

Endvidere understreger Kommissionen, at delvis opfyldelse af præstationskriterierne ville medføre delvis udbetaling. Kommissionen anerkender, at vurderingen navnlig i et bestemt tilfælde kunne have været strengere, om end det ikke er systemisk.

Kommissionen påpeger, at der blev tildelt »mere for mere«-midler efter en intern gennemgang. Kommissionen traf disse beslutninger i kraft af sit mandat til at gennemføre ekstern bistand, med politisk vejledning fra EU-Udenrigstjenesten, og medlemsstaterne tiltrådte beslutningerne under fuld hensyntagen til komitologi.

VI

Revisionsretten peger med rette på projektudformningens kvalitet samt projekternes effektivitet og output.

Kommissionen er enig i, at der er behov for at afstemme rækkefølgen af teknisk bistand, twinningprojekter og budgetstøtte. Under de nuværende finansielle regler vil der dog altid gå nogen tid mellem teknisk bistand eller twinning og budgetstøtte.

Indledning

05

Den svage offentlige administration, navnlig i forvaltningen af de offentlige finanser, eller hvad angår korrupsion, hindrer udviklingen generelt samt bistandens effektivitet. Konsekvenserne heraf begrænser sig ikke kun til budgetstøtte. Det står klart, at forbedringen af finansiel kontrol og offentlige indkøbssystemer i forbindelse med budgetstøtten effektivt mindsker mulighederne for korrupsion.

07

Kommissionen understreger, at der, ud over supplerende midler inden for et program, også findes mange vigtige eksempler på tildeling af projektbaserede midler forud for budgetstøtten.

Hvad angår de reviderede programmer, gælder dette især for retsområdet, men også i andre sektorer som erhvervsuddannelse og det europæiske naboskabsprogram for landbrug og udvikling af landdistrikter.

Bemærkninger

14

Kommissionen understreger, at budgetstøtten ved at anvende nationale systemer styrker ejerskabet og giver lavere transaktionsomkostninger for modtagerlandet.

Sektorbudgetstøtte (SBS), undtagen målrettet budgetstøtte, sigter mod at belønne resultater frem for at finansiere aktiviteter. Det er derfor klart, at kontrol og revision generelt ikke kan gå videre end stadiet for overførsel af midlerne, når de aftalte betingelser er opfyldt.

Budgetstøtten gives under udviklingsomstændigheder, hvor der kan være betydelige svagheder i offentlige nøglesystemer, f.eks. forvaltning af de offentlige finanser. Denne bemærkning kommer imidlertid ikke ind på, at sektorbudgetstøtte styrker landets systemer for bæredygtig udvikling, understøtter de nationale institutioners rolle, fremmer landets ansvarlighed og forstærker den politiske dialog.

Kravene for støtteberettigelse er strenge. Et partnerland er først berettiget til budgetstøtte, når dets regering har en relevant og troværdig strategi for at imødegå disse svagheder. Kommissionen kan også kræve specifikke kortsigtede foranstaltninger for at afbøde risiciene. De nye retningslinjer for budgetstøtte (som blev revideret i 2012 efter Kommissionens forslag og Rådets konklusioner af 14. maj 2012 om en ny tilgang til budgetstøtte) indeholder nu en række yderligere afklarende bestemmelser. De omfatter nye støtteberettigelsesbestemmelser vedrørende gennemsigthed og tilsyn, en formel risikovurderingsprocedure og en overordnet reguleringsramme for den øverste ledelse.

Kriterier vedrørende forvaltning af de offentlige finanser er netop en af de generelle betingelser i alle nye SBS-programmer, og betingelsen gennemgås i forbindelse med hver udbetalingsbeslutning. Mens Revisionsretten betegner anvendelse af landets systemer til forvaltning af de offentlige finanser som en risiko, undlader den at nævne, at det er nødvendigt med et velfungerende system til forvaltning af de offentlige finanser og et solidt indenlandsk indtægtsgrundlag med henblik på god økonomisk ledelse og bæredygtig udvikling.

Denne bistandsform repræsenterer en af de måder, hvorpå Kommissionen har reageret på anmodninger fra det internationale samfund af udviklingslande og EU-interessenter om mere effektiv intervention, der fokuserer på resultater og ejerskab, og som er mindre kompliceret at administrere, så transaktionsomkostningerne for partnerlandene bliver lavere. Det er et modtræk mod de traditionelle projektstøtteformers begrænsninger, når vigtige reformer skal understøttes.

16

Kommissionen påpeger, at budgetstøtte og decentral forvaltning er to forskellige former for gennemførelse af bistand, som ikke anvender landets systemer i lige høj grad.

Som nævnt gives budgetstøtten under udviklingsomstændigheder, hvor der kan være betydelige svagheder i offentlige nøglesystemer, f.eks. forvaltning af de offentlige finanser, men kravene til støtteberettigelse er alligevel strenge. Et partnerland er først berettiget til budgetstøtte, når dets regering har en relevant og troværdig strategi for at imødegå disse svagheder. Kommissionen kan også kræve specifikke kortsigtede foranstaltninger for at afbøde risiciene. De nye retningslinjer for budgetstøtte (som blev revideret i 2012 efter Kommissionens forslag og Rådets konklusioner af 14. maj 2012 om en ny tilgang til budgetstøtte) indeholder nu en række yderligere afklarende bestemmelser. De omfatter nye støtteberettigelsesbestemmelser vedrørende gennemsigthed og tilsyn, en formel risikovurderingsprocedure og en overordnet reguleringsramme for den øverste ledelse.

For det tredje understreger Kommissionen, at Revisionsrettens angivelse af budgetstøttens andel af bistanden i virkeligheden også omfatter alle supplerende midler som f.eks. twinning eller teknisk bistand, der tildeles under de samme finansieringsaftaler og udbetales direkte til giverne af støtten. Disse midler overføres altså ikke til landets statskasse.

17

Kommissionen påpeger, at korruption er til hinder for generelt at kunne yde effektiv bistand, og at korruption ikke kun spiller en rolle i generelle budgetstøtteprogrammer. Det står klart, at forbedringen af finansiel kontrol og offentlige indkøbssystemer i forbindelse med budgetstøtteprogrammer effektivt kan mindske mulighederne for korruption.

18

Kommissionen fremhæver beskrivelsen af begivenhedsforløbet nedenfor og de interne beslutninger.

Så snart bankskandalen brød ud i november 2014, besluttede Kommissionens styringsudvalg for budgetstøtte i december 2014 at gennemgå bistandsformerne i forbindelse med programmeringen for 2015 og at indføre yderligere risikoreduktion. Det omfattede følgende: systematisk drøftelse af emnet på højt niveau med de moldoviske myndigheder, en beslutning fra styringsudvalget for finansiel bistand i februar om at forhøje Moldovas risikovurdering, hvilket indebærer øget undersøgelse i forbindelse med alle budgetstøttetransaktioner, og instrukser til EU-delegationen om at forstærke risikoovervågningen. Det medførte også, at andelen af budgetstøtteprogrammer blev reduceret betydeligt i 2015 i forhold til de foregående år.

Siden juni 2015, efter at tre store banker var blevet sat under statskontrolleret administration, er der ikke observeret væsentlige fremskridt i den strafferetlige efterforskning af banksvindlen, der var ikke udarbejdet nogen genoprettingsstrategi, og en IMF-mission, der var planlagt til medio juni, måtte aflyses, fordi premierministeren gik af. Det affødte Kommissionens nu offentlige reaktion i juli 2015, som understregede, at udbetalingerne af budgetstøtte var suspenderet, mens man afventede en aftale mellem Den Internationale Valutafond (IMF) og Moldova.

Endvidere står det klart, at den milliard USD, som gik tabt i de tre moldoviske banker, udgøres af indskydermidler – hovedsagelig fra moldoviske indskydere – og, så vidt Kommissionen ved, ikke af EU-skatteydernes penge.

Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

Tekstboks 1 - Baggrundsinformation om Moldovas bankkrise

Kommissionen har ved alle tænkelige lejligheder og i alle relevante institutionelle sammenhænge kraftigt opfordret de moldoviske myndigheder til at efterforske de tabte midler og træffe de nødvendige foranstaltninger til genopretning.

EU's holdning blev bekræftet af Rådets konklusioner i februar 2016, nemlig at indsatsen for at finde midlerne bør fortsætte. Midlerne kan altså ikke betragtes som definitivt tabt.

På revisionstidspunktet – og med støtte fra internationale partnere – er den moldoviske regering i gang med at indføre en genopretningsmekanisme med henblik på at indhente den maksimale værdi af alle misbrugte aktiver.

20

Kommissionen påpeger, at den udbetalte midler i december 2014 efter drøftelser på et møde i dens styringsudvalg for budgetstøtte, som omhandlede de politiske og makroøkonomiske risici forbundet med landets situation. Den overordnede konklusion var at godkende de udbetalinger, der ventede, under forudsætning af, at bistandsformerne ville blive gennemgået, og at der ville blive taget skridt til at afbøde risikoen. Det skete netop i de efterfølgende uger og måneder, som beskrevet ovenfor.

22

Kommissionen understreger, at støtten til henholdsvis retsvæsen og de offentlige finanser var forankret i nationale strategier, og at den endda gik videre i specifikke tilfælde, som forklaret nedenfor.

Denne ambitiøse tilgang er også i tråd med Kommissionens forventning om at se de størst mulige fremskridt med reformerne via konditionalitet (se Kommissionens svar på punkt 29-34).

Tekstboks 2 - De specifikke betingelser var ikke tilpasset den nationale strategi: SBS til politiske reformer af de offentlige finanser

Kommissionen fremhæver, at SBS til de offentlige finanser går videre end den snævrere strategi for forvaltning af de offentlige finanser og understøtter Moldovas nationale 2020-udviklingsstrategi samt målsætningerne for reformer af forvaltningen af de offentlige finanser. SBS til politiske reformer af de offentlige finanser bygger ikke kun på en national strategi for forvaltning af de offentlige finanser, men mere strategisk på at fastlægge ansvarlige politikker for de offentlige finanser med sigte på gennemsigtig og pålidelig gennemførelse af Moldovas nationale udviklingsstrategi. Det blev dokumenteret under kvalitetsgennemgangen, som førte til endelig vedtagelse af budgetstøtteprogrammet til politiske reformer af de offentlige finanser.

Som nævnt er SBS forankret i et bredere strategisk dokument, og, i mere specifikke tilfælde, der er forklaret nedenfor, der anvendes yderligere strategiske målsætninger, som er forankret andetsteds.

Kommissionen forventer at se de størst mulige fremskridt med reformerne via konditionalitet (se Kommissionens svar på punkt 29-34).

Oprettelsen af et finanspolitisk råd er baseret på artikel 47 i associeringsaftalen mellem EU og Moldova samt på almindelig praksis i en række EU-medlemsstater samt den fælles støtteramme. Desuden afspejler de forventninger, der omtales her, god international praksis med hensyn til forvaltning af de offentlige finanser. I lyset af Moldovas udviklingsniveau er landet nødt til at gøre fremskridt med budgetdisciplin, budgetlægning på mellemlang sigt og øget gennemsigthed.

23

Kommissionen mener, at ud over den formelle korrespondance er politikmatricen for SBS til retsvæsenet i væsentlighed i overensstemmelse med Moldovas reformstrategi for retsvæsenet 2011-2016. En væsentlig undtagelse er en central betingelse om at udarbejde, forelægge og vedtage en lov om ratifikation af protokol 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det skulle imødegå en vigtig bekymring og også sikre overensstemmelse med de nye retningslinjer for budgetstøtte. Kommissionen forventer at se de størst mulige fremskridt med reformerne via konditionalitet (se Kommissionens svar på punkt 29-34).

24

Kommissionen bemærker, at det i mange lande desværre endnu ikke er almindeligt at have budgetterede sektorstrategier. Det er ikke i sig selv en betingelse for berettigelse. I det omtalte bilag blev der i de nye 2012-retningslinjer for budgetstøtte, der trådte i kraft i januar 2013 (under alle omstændigheder efter, at SBS til sundhedsområdet vil være oprettet), fastlagt en ramme for analysearbejdet, men beslutningen om berettigelse er baseret på, at der foreligger en troværdig og relevant sektorstrategi. Det vurderes på grundlag af mange kriterier og omfatter en bedømmelse.

I dette tilfælde var SBS til forbedring af folkesundheden baseret på udviklingsstrategien for sundhedsvæsenet, som er en sektorspecifik strategi, der bl.a. omhandler finansiering af sundhedssektoren og levering af sundhedsydelser. SBS til vand var imidlertid ikke baseret på en klart formuleret moldovisk reformstrategi. SBS til vand var udformet til at støtte den nationale vandstrategi for 2007. I løbet af programgennemførelsen viste den sig imidlertid at være for ambitiøs, da den var rettet mod et stort antal mål, uden at der var en tidsbestemt handlingsplan eller en klar institutionel struktur for gennemførelsen. Der blev truffet afbødende foranstaltninger som f.eks. teknisk bistand til at imødegå institutionelle problemer.

26

Kommissionen påpeger, at handlingsdokumentet indeholder følgende begrundelse til bestemmelse af støttebeløbet:

- Vedrørende kriteriet »*Financing needs of the partner country*« blev der udført en behovsanalyse som led i formuleringen af programmet for politiske reformer af de offentlige finanser, som omfattede en vurdering af, hvilke tekniske og finansielle ressourcer der var brug for med henblik på at gennemføre reformstrategien for forvaltning af de offentlige finanser 2013-2020. De vigtigste resultater er opsummeret i det endelige handlingsdokument. Handlingsdokumentet for politiske reformer af de offentlige finanser indeholder også en kortfattet analyse af kriteriet »*Commitment of the partner country to allocate national budget resources in line with development strategy and objectives*«.
- Vedrørende kriteriet »*Result orientation in the partner country's development strategy including a monitoring system*« vurderer et supplerende dokument til handlingsdokumentet om offentlig politik overvågningssystemet for gennemførelse af den nationale udviklingsstrategi, som er udarbejdet af statskancelliet.
- Vedrørende kriteriet »*Track record and absorption capacity of past disbursements and how effectively agreed objectives were achieved with budget support operations*« angives der løbende specifikke oplysninger i udbetalingsfilen for hvert enkelt budgetstøtteprogram (f.eks. ESRA og BS til energi).

28

Kommissionen husker, at budgetændringen vedrørende SBS til retsområdet til dels skyldtes beslutningen om at tilføje en komponent vedrørende beskyttelse af menneskerettigheder.

30

Kommissionen understreger, at budgetstøtte som bistandsform består af en omfattende pakke af foranstaltninger, herunder udbetaling af midler, kompetenceudvikling, politisk dialog og præstationsindikatorer. Budgetstøtte er konstrueret til at opnå fremskridt med reformer ved at belønne regeringens egne fremskridt frem for at levere input. Politisk dialog, selv under programmets udarbejdelsesfase, kan medføre, at regeringen indfører foranstaltninger, før midlerne er udbetalt, hvilket er meget positivt.

Endvidere betyder den lange programcyklus som følge af finansiell regulering og lovgivning om instrumenterne, at regeringerne har kendskab til betingelserne, længe før de undertegner den faktiske finansieringsaftale. I de reviderede tilfælde blev foranstaltningerne truffet efter programmets identifikationsfase.

Tekstboks 3 – Eksempler på specifikke betingelser

Eksempel 1 - Nogle betingelser krævede en begrænset indsats fra de moldoviske myndigheder

Kommissionen mener ikke, at denne betingelse for SBS til politiske reformer af de offentlige finanser var særlig nem at opfylde. Finansministeriet offentliggjorde ikke halvårslige rapporter med de nødvendige aggregerede data. I programmet vedrørende offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed for henholdsvis 2011 og 2015 henvises der kun til månedlige rapporter. Hvad angår gennemsigtighed i budgettet og kvaliteten af rapporter om gennemførelse af budgettet, betragtede Kommissionen med rette sådanne forbedringer som vigtige og nødvendige.

Eksempel 2 - Nogle betingelser var allerede opfyldt mellem programforhandlingen og påbegyndelsen af SBS-programmet

Kommissionen bekræfter, at modtagerne af SBS til sundhed traf nogle af de foranstaltninger, der var påkrævet af indikatorerne, efter at projektet var identificeret, og mens formuleringsarbejdet var godt i gang.

Kommissionen understreger, at identifikationsmissionen for SBS til retsvæsenet begyndte i juli 2010 og førte til et udkast i april 2011, og kvalitetsgennemgangen fandt sted den 5. marts 2012, dvs. før lovene var vedtaget. På grund af interne moldoviske procedurer blev den finansieringsaftale, der udløste formel iværksættelse af budgetstøttekomponenten, endeligt ratificeret den 25. september 2013.

31

Hvad angår SBS-betingelsernes målbarhed, understreger Kommissionen, at der er behov for at imødekomme både de konstant skiftende omstændigheder og de lange programcyklusser som følge af finansiell regulering og lovgivning om instrumenterne.

For SBS til retsvæsenet er der udarbejdet en forklarende tabel med henblik på afklaring mellem parterne, EU-delegationen og justitsministeriet under forudsætning af, at vurderingen i forbindelse med udbetaling af hver enkelt tranche også bygger på en ekstern evalueringsmission.

32

Kommissionen påpeger, at en del af midlerne blev udbetalt, hvor der blev konstateret delvis opfyldelse af de relevante kriterier. Som følge af Kommissionens egen vurdering af anmodningerne om udbetaling kan den ajourføre vurderingen af opfyldelsen af betingelserne og udbetale et mindre eller større beløb end anbefalet i den eksterne evalueringsrapport.

Tekstboks 4 - Midlerne blev udbetalt, selv om betingelserne ikke var opfyldt

Eksempel 1 - Der var udbetalt flere midler end anbefalet i den eksterne evalueringsrapport

Kommissionen påpeger, at den er ansvarlig for at gennemgå de eksterne anbefalinger og, på grundlag af dens egen vurdering og egne informationskilder, udbetale mere eller mindre i overensstemmelse med kontraktbetingelserne.

Hvad angår SBS til sundhed, er det tidsforskydningen mellem ekspertanalysen og EU-delegationens gennemgang, der er forklaringen på forskellen mellem ekspertanbefalingerne og Kommissionens udbetaling af den anden tranche efter det betalingsdossier, som delegationen udarbejdede i maj 2012. Der blev netop konstateret positive tiltag mellem december 2011 (eksperternes endelige rapport) og maj 2012.

Eksempel 2 - Udbetalingerne blev foretaget efter en lempelig vurdering af overholdelsen af betingelserne

Kommissionen understreger, at en del af midlerne blev udbetalt, hvor der blev konstateret delvis opfyldelse af de relevante kriterier. Hvad angår SBS til vand, kunne regeringen fremlægge dokumentation for delvis opfyldelse af betingelsen om, at der i det nationale budget var afsat midler til vand- og spildevandssektoren.

Kommissionen anerkender, at den navnlig i dette tilfælde kunne have været strengere med hensyn til at indføre betingelser, men det er ikke systemisk.

Desuden er det vigtigt at holde sig for øje, at Moldova har den største andel af offentlige sundhedsudgifter i procent af de samlede offentlige udgifter blandt alle landene i WHO's europæiske region. Derfor bør de små udsving i indikatoren som følge af finanspolitisk råderum ikke fortolkes, som om regeringen nedprioriterer sundhedssektoren. Ikke alene steg sundhedsbudgettet i reelle tal, som redegørelserne viser, det steg også i forhold til de samlede offentlige udgifter. I praksis bekræftede det yderligere regeringens sundhedsforpligtelse, at de forhøjede sundhedsudgifter også gav mulighed for at øge pakken af sundhedsydelser for befolkningen (herunder dem, der ikke er forsikret) fra 2009, at indføre fri adgang til det offentlige sundhedsvæsen og nødtjenester for hele befolkningen samt yderligere udvide adgangen til gratis diagnosticering og behandling som indlagt.

34

Kommissionen anerkender gennem nye betingelser, at der allerede er gjort en ægte indsats for at opnå fremskridt i reformarbejdet med de tilgængelige ressourcer.

37

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten fremhæver, at der blev udført en intern gennemgang i hvert af disse år. Endvidere traf Kommissionen denne beslutning i kraft af sit mandat til at gennemføre ekstern bistand, med politisk vejledning fra EU-Udenrigstjenesten, og medlemsstaterne tiltrådte beslutningen under fuld hensyntagen til komitologi.

ENP-statusrapporterne for 2011, 2012 og 2013 nævner både betydelige tegn på forbedring og forhold, der giver anledning til bekymring. Ifølge statusrapporten fra 2013 oplevede Moldova i første halvår sin værste politiske krise i årevis, som blev betegnet som en institutionel nedsmeltning, der på varig vis skadede Moldovas demokratiske institutioners troværdighed. Sætningen skal dog betragtes i sin fulde kontekst, navnlig den overordnede konklusion i den foregående sætning, hvor det hedder, at det, trods tilbageskridt i første halvår 2013, lykkedes Moldova at gøre fremskridt inden for væsentlige og følsomme områder af ENP-handlingsplanen, som blev identificeret som prioritetsområder i den foregående ENP-statusrapport. En række konkrete reformtiltag, herunder revision af lovgivning og gennemførelse af handlingsplaner, underbyggede beslutningen om fremskridt mod et velforankret og bæredygtigt demokrati i 2013, i overensstemmelse med vurderingen i ENP-statusrapporten for Moldova fra samme år.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten understreger, at når der ikke foreligger specifik EU-ret eller udtrykkelige standarder eller tilsvarende praksis i andre medlemsstater vedrørende et velforankret og bæredygtigt demokrati, er der tale om et vist element af subjektivitet i enhver vurdering af værdien af specifikke gennemførte reformer.

54

Kommissionen påpeger, at teknisk bistand ikke altid er synkroniseret med hovedprogrammet for budgetstøtte. Den kan først iværksættes, når finansieringsaftalen for SBS-programmet er undertegnet, og den træder i kraft adskillige måneder efter hovedprogrammet på grund af de lovbestemte frister i udbuds- og kontraktprocedurene.

57

Kommissionen understreger, at de fire tekniske bistandsprogrammer på retsområdet var konstrueret til at understøtte gennemførelsen af reformstrategien for retsvæsenet (2011-2016). SBS til retsvæsenet er baseret på landets egen reformstrategi for retsvæsenet.

59

Kommissionen påpeger, at det tekniske bistandsprogram, der ledsager SBS og bidrager til koordineringen af reformarbejdet for retsvæsenet, trådte i kraft den 9. april 2013, altså et halvt år før ratifikationen af finansieringsaftalen markerede den officielle start på SBS til retsvæsenet den 25. september 2013.

61

Dette er et eksempel på fleksibel tilpasning til yderligere behov, der er opstået under gennemførelsen af et SBS-program, selv hvor støtten ikke udtrykkeligt var forudset i den oprindelige projektkontrakt.

Konklusioner og anbefalinger

70

Kommissionen påpeger, at der var sket fremskridt, om end begrænset, i to ud af fire reviderede budgetstøttesektorer (vand og folkesundhed), mens der for de to andre (retsvæsen og politiske reformer af de offentlige finanser) stadig var nyere programmer i kraft, så det endnu ikke var muligt at måle deres endelige resultater. Revisionsretten fremhæver med rette de gode projektresultater. I modsætning til budgetstøtte lider traditionelle bistandsprogrammer i kraft af deres konstruktion under mangelfuldt ejerskab, hvilket kan påvirke bæredygtigheden. De nærmere resultater ud fra Revisionsrettens stikprøve tyder dog på delvise fremskridt mod bæredygtighed.

71

Kommissionen understreger, at der var sket fremskridt, om end begrænset, i to ud af fire reviderede budgetstøttesektorer (vand og folkesundhed), mens der for de to andre (retsvæsen og politiske reformer af de offentlige finanser) stadig var nyere programmer i kraft, så det endnu ikke var muligt at måle deres endelige resultater.

72

Kommissionen er enig i, at der skulle have været reageret hurtigere. Kommissionen reagerede faktisk hurtigt på risici, når begivenhedsforløbet og de interne beslutninger tages i betragtning, hvilket fremgår af Kommissionens svar på punkt 13-28.

Hvad angår udbetaling af budgetstøtte, er den aktuelle situation i Moldova, at alle udbetalinger er suspenderet og afventer opfyldelse af alle generelle betingelser, herunder makroøkonomisk stabilitet og gennemsigtighed i budgettet. En IMF-aftale spiller en nøglerolle her.

Hvad angår tilpasning til nationale strategier, opfatter Kommissionen ikke strategier som statiske og formelle. Kommissionen var opmærksom på de grundlæggende og betydelige elementer i en strategi og tilpassede sig samtidig løbende til de presserende behov fra en ambitiøs associeringsdagsorden og geopolitiske udfordringer.

Kommissionen gik uden tøven videre end de undertiden snævre nationale strategier, og det viser faktisk, at Kommissionen sikrede de størst mulige fremskridt med reformerne under de givne betingelser.

73

Kommissionen understreger, at budgetstøtte som bistandsform består af en omfattende pakke af foranstaltninger, herunder udbetaling af midler, kompetenceudvikling, politisk dialog og præstationsindikatorer. Politisk dialog, selv under programmets udarbejdelsesfase, kan medføre, at regeringen indfører foranstaltninger, før midlerne er udbetalt, hvilket er meget positivt.

Endvidere understreger Kommissionen, at delvis opfyldelse af præstationskriterierne ville medføre delvis udbetaling. Kommissionen anerkender, at vurderingen navnlig i et bestemt tilfælde kunne have været strengere, om end det ikke er systemisk.

Kommissionen påpeger, at der blev tildelt »mere for mere«-midler efter en intern gennemgang. Kommissionen traf disse beslutninger i kraft af sit mandat til at gennemføre ekstern bistand, med politisk vejledning fra EU-Udenrigstjenesten, og medlemsstaterne tiltrådte beslutningerne under fuld hensyntagen til komitologi.

74

Kommissionen understreger projektudformningens kvalitet samt projekternes effektivitet og output.

75

Kommissionen er enig i rækkefølgen af teknisk bistand, twinningprojekter og budgetstøtte. Under de nuværende finansielle regler vil der dog altid gå nogen tid mellem teknisk bistand/twinning og budgetstøtte.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Anbefaling 6

Kommissionen accepterer anbefalingen.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Begivenhed	Date
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	24.3.2015
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	15.2.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	19.4.2016
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	25.5.2016

Moldova modtager det højeste beløb i EU-bistand pr. indbygger i alle EU's østlige nabolande. Vi undersøgte, om EU's bistand havde bidraget effektivt til at styrke landets offentlige administration.

Vi konkluderede, at budgetstøtten havde haft begrænset effekt. Kommissionen kunne have reageret hurtigere, når risici materialiserede sig, og programmerne var ikke tilstrækkeligt tilpasset til Moldovas strategier.

Kommissionen udnyttede ikke fuldt ud mulighederne for at opstille betingelser for udbetaling af midler, og supplerende incitamentsbaserede midler var ikke fuldstændig begrundede.

De projekter, vi undersøgte, var relevante og havde leveret de forventede output. Men de var ikke altid koordineret godt nok med sektorbudgetstøtteprogrammerne, og resultaterne var ikke altid bæredygtige.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret