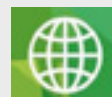


Ειδική έκθεση

Η βοήθεια της ΕΕ για την ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης στη Μολδαβία



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ: +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4977-7	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/625274	QJ-AB-16-013-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4998-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/30493	QJ-AB-16-013-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4947-0	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/323613	QJ-AB-16-013-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Ειδική έκθεση

Η βοήθεια της ΕΕ για την ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης στη Μολδαβία

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού της ΕΕ ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών ζητημάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή των σχετικών δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο Karel Pinxten, Μέλος του Συνεδρίου, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Hans Gustaf Wessberg, Μέλος του Συνεδρίου, συνεπικουρούμενος από τον Peter Eklund, Προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και τον Εμμανουήλ-Ντάγκλας Ελληνάκη, σύμβουλο του ιδιαίτερου γραφείου του, τη Sabine Hiernaux-Fritsch, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τη Laura Gores, υπεύθυνη ελεγκτικού έργου, και την Erika Soveges και τον Alexandre Tan, ελεγκτές.



Από αριστερά: Ε.-Ν. Ελληνάκης, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Σημείο

Ακρωνύμια

I - VII **Σύνοψη**

1 - 8 **Εισαγωγή**

9 - 11 **Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου**

12 - 67 **Παρατηρήσεις**

12 - 47 **Η δημοσιονομική στήριξη είχε περιορισμένη επίδραση στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης στους τομείς στους οποίους επικεντρώθηκε**

13 - 28 Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε ανταποκριθεί ταχύτερα στους κινδύνους, και τα προγράμματα δεν ήταν ευθυγραμμισμένα σε ικανοποιητικό βαθμό με τις εθνικές στρατηγικές

29 - 34 Δεν αξιοποιήθηκε επαρκώς η δυνατότητα επιβολής όρων

35 - 37 Η καταβολή πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένη

38 - 47 Ελάχιστα ήταν τα στοιχεία που αποδείκνυαν την επίτευξη προόδου στους τομείς στους οποίους χορηγήθηκε ΤΔΣ

48 - 67 **Τα έργα συνέβαλαν μερικώς στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης**

49 - 51 Τα έργα ανταποκρίνονταν στις ανάγκες, αλλά οι αναλύσεις αναγκών εμφάνιζαν αδυναμίες

52 - 63 Τα έργα δεν ήταν πάντοτε καλά συντονισμένα με τα προγράμματα ΤΔΣ

64 - 67 Τα αποτελέσματα δεν ήταν πάντοτε βιώσιμα, λόγω της έλλειψης πολιτικής βούλησης και άλλων εξωτερικών παραγόντων

68 - 77 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

Παράρτημα I — Κατάσταση των ελεγχθεισών συμβάσεων

Παράρτημα II — Συνοπτική αξιολόγηση των συμβάσεων τομεακής δημοσιονομικής στήριξης του δείγματος ελέγχου

Παράρτημα III — Συνοπτική αξιολόγηση των συμβάσεων έργων του δείγματος ελέγχου

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

ΕΜΓ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας

ΕΜΓΕΣ: Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης

ΕΠΓ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

ΜΠΔΟ: Μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά

ΤΔΣ: Τομεακή δημοσιονομική στήριξη

ΕUHLΡΑΜ: Συμβουλευτική αποστολή υψηλού επιπέδου της ΕΕ στη Δημοκρατία της Μολδαβίας σχετικά με την πολιτική

I

Η Δημοκρατία της Μολδαβίας είναι η φτωχότερη χώρα της Ευρώπης. Από το 2007 έχει λάβει, διά των μέσων της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, βοήθεια ύψους 782 εκατομμυρίων ευρώ. Το ποσό αυτό, το οποίο αντιστοιχεί σε 37 ευρώ σχεδόν ετησίως ανά κάτοικο, είναι το υψηλότερο κατά κεφαλήν ποσό βοήθειας μεταξύ όλων των χωρών της Ανατολικής Γειτονίας. Το 2014 η Μολδαβία και η ΕΕ υπέγραψαν συμφωνία σύνδεσης, η οποία προέβλεπε, συν τοις άλλοις, τη δημιουργία σφαιρικής και σε βάθος ζώνης ελεύθερων συναλλαγών.

II

Μεταξύ των κυριότερων προβλημάτων της Μολδαβίας συγκαταλέγονται η εκτεταμένη διαφθορά και οι αδύναμοι θεσμοί, δύο προβλήματα στα οποία έχει δώσει ιδιαίτερη έμφαση η βοήθεια της ΕΕ από το 2007. Σημαντικό μερίδιο της βοήθειας παρέχεται με τη μορφή δημοσιονομικής στήριξης. Η δημοσιονομική στήριξη συνίσταται στη μεταβίβαση κεφαλαίων στο εθνικό δημόσιο ταμείο της χώρας-εταίρου, υπό την προϋπόθεση της πλήρωσης ορισμένων όρων. Το εναπομένον τμήμα της βοήθειας χορηγείται μέσω έργων.

III

Εξετάσαμε κατά πόσον η βοήθεια της ΕΕ συνέβαλε κατά τρόπο αποτελεσματικό στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης. Το δείγμα μας κάλυψε τέσσερα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης στους τομείς της δικαιοσύνης, των δημόσιων οικονομικών, της δημόσιας υγείας και της ύδρευσης. Κάλυψε επίσης είκοσι έργα που υλοποιήθηκαν σε διάφορες δημόσιες αρχές.

IV

Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η βοήθεια της ΕΕ συνέβαλε μόνον εν μέρει στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης. Ορισμένες από τις παρατηρηθείσες ανεπάρκειες μπορούν να αποδοθούν σε εξωτερικούς παράγοντες. Άλλες θα μπορούσαν να αποδοθούν σε αδυναμίες στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ελεγχθέντων προγραμμάτων και έργων.

V

Καθώς η πρόοδος που επιτεύχθηκε στους τομείς στους οποίους επικεντρώθηκε η στήριξη ήταν μικρή, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική στήριξη είχε περιορισμένο αντίκτυπο στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης. Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε ανταποκριθεί ταχύτερα όταν οι κίνδυνοι που συνδέονταν με τη στήριξη επαληθεύθηκαν. Τα προγράμματα δεν ήταν επαρκώς ευθυγραμμισμένα με τις στρατηγικές της χώρας. Τα δυνατικά οφέλη των προγραμμάτων περιορίστηκαν εξαιτίας του γεγονότος ότι η Επιτροπή δεν αξιοποίησε πλήρως τη δυνατότητα επιβολής όρων για την εκταμίευση της βοήθειας. Ορισμένοι ειδικοί όροι είτε είχαν πληρωθεί μεταξύ της διαπραγμάτευσης του προγράμματος και την έναρξης της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης είτε δεν ήταν άμεσα μετρήσιμοι. Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε επιδείξει μεγαλύτερη αυστηρότητα κατά την αξιολόγηση της πλήρωσής τους. Επίσης, δεν ήταν πλήρως δικαιολογημένη η χορήγηση πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων.

VI

Ο σχεδιασμός των έργων κρίθηκε κατά γενικό κανόνα κατάλληλος. Η διοχετευθείσα μέσω έργων βοήθεια της ΕΕ ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά την ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, η εμβέλεια και το χρονοδιάγραμμα των έργων δεν είχαν συντονιστεί σε όλες τις περιπτώσεις επαρκώς με τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης. Η ειδική, σχετική με τη δημοσιονομική στήριξη, τεχνική βοήθεια για την ανάπτυξη διοικητικής ικανότητας άρχισε να χορηγείται μήνες μετά την έναρξη του κύριου προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης. Υπήρξαν κάποια έργα τεχνικής βοήθειας και αδελφοποίησης που δεν χρησιμοποιήθηκαν τελικά στο πλαίσιο της προπαρασκευής ή της υποστήριξης των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης. Κατά κανόνα, οι προσδοκώμενες εκροές των έργων επιτεύχθηκαν. Ωστόσο, τα αποτελέσματα δεν ήταν πάντοτε βιώσιμα, λόγω της έλλειψης πολιτικής βούλησης και άλλων εξωτερικών παραγόντων.

VII

Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας της ΕΕ προς τη Μολδαβία.

01

Η Μολδαβία, με πληθυσμό 3,6 εκατομμυρίων, βρίσκεται στη Νοτιοανατολική Ευρώπη και συνορεύει με τη Ρουμανία και την Ουκρανία. Κατέστη ανεξάρτητο κράτος το 1991, μετά τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης, μολονότι η περιφέρεια της Υπερδνειστερίας είχε κηρύξει μονομερώς ανεξαρτησία και εξακολουθεί να διοικείται χωριστά.

02

Έπειτα από μια παρατεταμένη περίοδο οικονομικού μαρασμού, η μολδαβική οικονομία άρχισε να ανακάμπτει το 1998. Ωστόσο, η Μολδαβία, με κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ 1 687 ευρώ και ποσοστό φτώχειας 12,7 %, εξακολουθεί να είναι η φτωχότερη χώρα στην Ευρώπη¹. Ο πληθυσμός της Μολδαβίας έχει μειωθεί από την κήρυξη της ανεξαρτησίας της, κυρίως λόγω των χαμηλών ποσοστών γεννήσεων και της αυξημένης μετανάστευσης εργατικού δυναμικού. Τα εμβάσματα από το εξωτερικό διαδραματίζουν πλέον σημαντικό ρόλο στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας.

03

Η Μολδαβία και η ΕΕ σύναψαν συμβατικές σχέσεις για πρώτη φορά το 1994, με την υπογραφή συμφωνίας εταιρικής σχέσης και συνεργασίας. Τον Ιούνιο του 2014 υπέγραψαν συμφωνία σύνδεσης, η οποία προέβλεπε, συν τοις άλλοις, τη δημιουργία σφαιρικής και σε βάθος ζώνης ελεύθερων συναλλαγών. Η εν λόγω συμφωνία αποσκοπεί στη βελτίωση των πολιτικών και οικονομικών σχέσεων και στη σταδιακή ενσωμάτωση της Μολδαβίας στην εσωτερική αγορά της ΕΕ. Η ζώνη ελεύθερων συναλλαγών προβλέπει την εξάλειψη δασμολογίων και ποσοστώσεων και την εναρμόνιση της νομοθεσίας και των κανονισμών με τη νομοθεσία της ΕΕ στους διάφορους κλάδους του εμπορίου. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Μολδαβία «έχει ευρωπαϊκή προοπτική και μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφόσον προσυπογράψει τις αρχές της δημοκρατίας, σέβεται τις θεμελιώδεις ελευθερίες και τα δικαιώματα των μειονοτήτων και διασφαλίζει το κράτος δικαίου»².

04

Η ΕΕ συνεργάζεται με τη Μολδαβία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ) και, ειδικότερα, στο πλαίσιο της ανατολικής περιφερειακής διάστασής της, της ανατολικής εταιρικής σχέσης. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας (ΕΜΓ) είναι ένα χρηματοοικονομικό μέσο της ΕΕ, το οποίο χρησιμοποιείται ειδικά στο πλαίσιο της Πολιτικής Γειτονίας για την περίοδο 2014-2020. Ο μηχανισμός αυτός αντικατέστησε τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ΕΜΓΕΣ) της περιόδου 2007-2013. Στο πλαίσιο των μηχανισμών αυτών, μεταξύ 2007 και 2015 διατέθηκαν στη Μολδαβία 782 εκατομμύρια ευρώ³. Το 2014 η βοήθεια ανήλθε σε 37 ευρώ σχεδόν ανά κάτοικο. Πρόκειται για το υψηλότερο κατά κεφαλήν ποσό βοήθειας μεταξύ όλων των χωρών της Ανατολικής Γειτονίας⁴.

- 1 Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ το 2014 από τη http://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics). Ποσοστό φτώχειας το 2013, σύμφωνα με τους πλέον πρόσφατους διαθέσιμους διεθνείς αναπτυξιακούς δείκτες της Παγκόσμιας Τράπεζας (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, Έκθεση που περιέχει πρόταση μη νομοθετικού ψηφίσματος σχετικά με το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Συμφωνίας Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Μολδαβίας, αφετέρου, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 Την ίδια περίοδο, τα ποσά βοήθειας για τα οποία υπεγράφησαν συμβάσεις ανήλθαν σε 547 εκατομμύρια ευρώ και τα καταβληθέντα σε 363 εκατομμύρια ευρώ. Η Μολδαβία έλαβε επίσης βοήθεια μέσω περιφερειακών έργων στο πλαίσιο της διασυνοριακής συνεργασίας του ΕΜΓΕΣ, μακροοικονομικής συνδρομής, της επενδυτικής διευκόλυνσης γειτονίας, του μηχανισμού αναπτυξιακής συνεργασίας, του ευρωπαϊκού μέσου για τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου και του μηχανισμού σταθερότητας.
- 4 Οι ανατολικές χώρες της ΕΠΓ είναι η Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν, η Λευκορωσία, η Γεωργία, η Μολδαβία και η Ουκρανία.

05

Ένα από τα κύρια προβλήματα που αντιμετωπίζει η Μολδαβία είναι η αδύναμη δημόσια διοίκηση. Οι δημόσιοι οργανισμοί πάσχουν από υπερβολική γραφειοκρατία, έλλειψη εστίασης στις βασικές λειτουργίες, υψηλό βαθμό εναλλαγής του προσωπικού και, κατά συνέπεια, χαμηλή αποδοτικότητα. Η διαφθορά εξακολουθεί επίσης να αποτελεί πρόβλημα, καθώς η Μολδαβία κατατάσσεται στην 103η θέση μεταξύ 168 χωρών στον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2015. Στο πλαίσιο αυτό, η στήριξη προς τη δημόσια διοίκηση της Μολδαβίας συνιστά σημαντική συνιστώσα της συνεργασίας στο σύνολο των τομέων από το 2007. Ωστόσο, ιδιαίτερη έμφαση σε αυτή δόθηκε στο πλαίσιο του ΕΜΓ, καθώς η «μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης» αποτελεί έναν από τους τρεις τομείς προτεραιότητας για συνεργασία κατά τα έτη 2014-2017, παράλληλα με τη «γεωργία και αγροτική ανάπτυξη» και τη «μεταρρύθμιση της αστυνομίας και διαχείρισης των συνόρων».

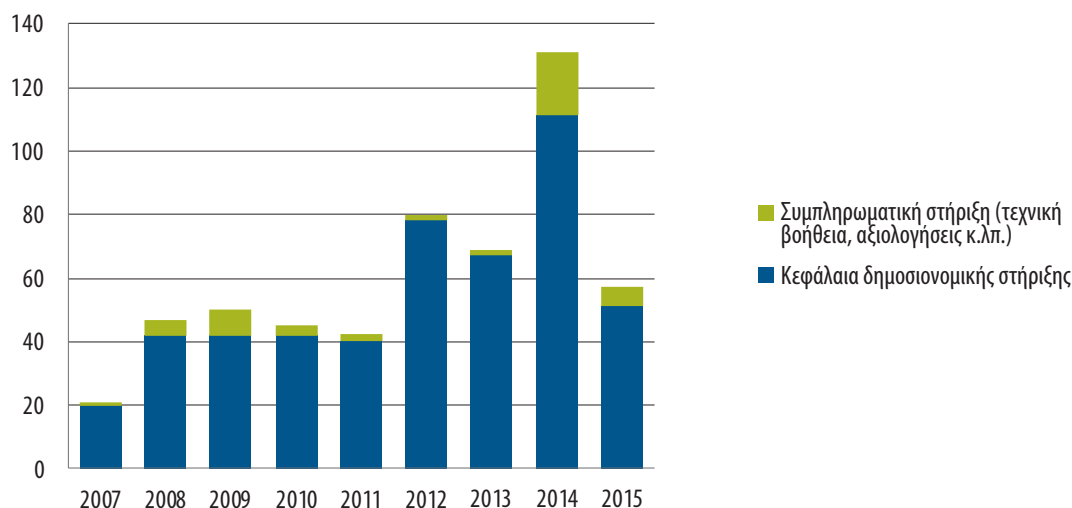
06

Η κύρια μέθοδος χορήγησης της βοήθειας που χρησιμοποιήθηκε στη Μολδαβία είναι η τομεακή δημοσιονομική στήριξη (ΤΔΣ⁵). Από κοινού, τα κεφάλαια της δημοσιονομικής στήριξης και η πρόσθετη στήριξη που χορηγήθηκε μέσω των ιδίων συμφωνιών χρηματοδότησης αντιστοιχούσαν στο 74 % της διμερούς βοήθειας που καταβλήθηκε την περίοδο 2007-2015 (βλέπε επίσης **γράφημα 1**). Η δημοσιονομική στήριξη συνίσταται στη μεταβίβαση κεφαλαίων στη χώρα-εταίρο, υπό την προϋπόθεση της συμμόρφωσης της τελευταίας με τους συμφωνηθέντες όρους πληρωμής. Η συμμόρφωση με τους όρους αυτούς αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη δημοσιονομική στήριξη (αρχή γνωστή ως «η αρχή της αιρεσιμότητας»). Οι σταθερές δόσεις εκταμειούνται εφόσον πληρούνται τα κριτήρια επιλεξιμότητας⁶. Για την εκταμίευση των μεταβλητών δόσεων απαιτείται επιπροσθέτως η επίτευξη προόδου μετρούμενης βάσει ειδικών όρων.

- 5 Η δημοσιονομική στήριξη μπορεί να χορηγείται υπό τη μορφή είτε τομεακής δημοσιονομικής στήριξης (ΤΔΣ) είτε γενικής δημοσιονομικής στήριξης (ΓΔΣ). Η ΓΔΣ συνεισφέρει στην υλοποίηση μιας εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, ενώ η ΤΔΣ στηρίζει μια τομεακή πολιτική. Από το 2013, η ΕΕ χορηγεί ΤΔΣ μέσω συμβάσεων τομεακών μεταρρυθμίσεων, προηγουμένως γνωστές ως προγράμματα στήριξης τομεακών πολιτικών. Χάρη συνοχής, στην παρούσα έκθεση ο όρος ΤΔΣ χρησιμοποιείται για το σύνολο των ελεγχθεισών συμβάσεων τομεακών μεταρρυθμίσεων.
- 6 Η δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ υπόκειται σε τέσσερα κριτήρια επιλεξιμότητας: σταθερό μακροοικονομικό πλαίσιο, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, διαφάνεια και έλεγχος του προϋπολογισμού και συναφείς και αξιόπιστες εθνικές / τομεακές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις.

Γράφημα 1

Δημοσιονομική στήριξη χορηγηθείσα στη Μολδαβία κατά την περίοδο 2007-2015 (σε εκατομμύρια ευρώ)



Σημείωση: Τα κεφάλαια παρουσιάζονται σύμφωνα με το οικονομικό έτος της σχετικής απόφασης της Επιτροπής.

Πηγή: Κοινό Σύστημα Πληροφόρησης RELEX (CRIS)

07

Στη Μολδαβία, οι συμφωνίες χρηματοδότησης της Επιτροπής προβλέπουν επίσης συμπληρωματική στήριξη, συνοδευτική προς την κύρια δράση ΤΔΣ, ιδίως έργα τεχνικής βοήθειας για την ανάπτυξη ικανοτήτων σε δημόσιους οργανισμούς («τεχνική βοήθεια ΤΔΣ»).

08

Η Μολδαβία έλαβε επίσης βοήθεια σε διάφορους τομείς μέσω έργων. Τα έργα του δείγματος ελέγχου μας ήταν έργα αδελφοποίησης και τεχνικής βοήθειας. Η αδελφοποίηση συνίσταται σε συνεργασία με τις δημόσιες αρχές σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ, ενώ η τεχνική βοήθεια παρέχεται κατά κανόνα από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες από τον ιδιωτικό τομέα.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

09

Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκε κατά πόσον η βοήθεια της ΕΕ προς τη Μολδαβία συνέβαλε αποτελεσματικά στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης, από την άποψη της ικανότητάς της να εκτελεί κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό τις διάφορες λειτουργίες διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένης της παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Εξετάσαμε τις δύο κύριες μεθόδους χορήγησης της βοήθειας, εστιάζοντας στα ακόλουθα δύο ερωτήματα:

- α) Συνέβαλαν τα προγράμματα ΤΔΣ κατά τρόπο αποτελεσματικό στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης;
- β) Συνέβαλαν τα έργα κατά τρόπο αποτελεσματικό στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης;

10

Ο έλεγχος επικεντρώθηκε στη βοήθεια που χορηγήθηκε στο πλαίσιο του ΕΜΓΕΣ και του ΕΜΓ μεταξύ 2007 και 2014. Το ελεγκτικό δείγμα περιλάμβανε:

- α) τέσσερα προγράμματα ΤΔΣ για την προαγωγή τομεακών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένων δύο σε βασικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης, ήτοι στους τομείς της δικαιοσύνης και των δημόσιων οικονομικών, και δύο τα οποία αποσκοπούσαν στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών δημόσιας υγείας και ύδρευσης,
- β) είκοσι έργα για την ενίσχυση των κεντρικών αρχών· ειδικότερα, επτά έργα στον τομέα της δικαιοσύνης, τρία διαδοχικά έργα για την παροχή συμβουλών σε υψηλό επίπεδο σχετικά με την πολιτική σε υπουργεία της Μολδαβίας (γνωστά ως έργα EUHLPAM, European Union High Level Policy Advice Mission) και ένα έργο για τη στήριξη της Καγκελαρίας, της αρμόδιας για τον συντονισμό της βοήθειας της ΕΕ στη Μολδαβία κρατικής αρχής.

11

Το δείγμα μας κάλυψε ποσοστό 40 % της διμερούς βοήθειας στο πλαίσιο του ΕΜΓΕΣ/ΕΜΓ που αναλήφθηκε από το 2007 (βλέπε **παράρτημα Ι**). Οι ελεγκτικές εργασίες πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Μαρτίου και Σεπτεμβρίου του 2015. Εξετάσαμε έγγραφα αποδεικτικά στοιχεία, όπως έγγραφα προγραμματισμού και εκθέσεις προόδου, παρακολούθησης και αξιολόγησης. Ο έλεγχος περιέλαβε εξέταση βάσει εγγράφων και επιτόπια επίσκεψη στη Μολδαβία. Πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους των μολδαβικών αρχών, της Αντιπροσωπείας της ΕΕ στο Κισινάου, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, της Γενικής Διεύθυνσης Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση της Επιτροπής, διεθνών οργανισμών, άλλων χορηγών βοήθειας, εταιρειών συμβούλων και ΜΚΟ.

Η δημοσιονομική στήριξη είχε περιορισμένη επίδραση στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης στους τομείς στους οποίους επικεντρώθηκε

12

Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζουμε τη συμβολή των προγραμμάτων ΤΔΣ στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης στη Μολδαβία. Αξιολογήσαμε τον σχεδιασμό των προγραμμάτων, την εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας, τη βάση για τη χορήγηση πρόσθετων κονδυλίων και τη συνεισφορά της ΤΔΣ στην ανάπτυξη των τεσσάρων τομέων που ελέγχθηκαν: δικαιοσύνη, δημόσια οικονομικά, υγεία και ύδρευση (βλέπε **παράρτημα II**).

Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε ανταποκριθεί ταχύτερα στους κινδύνους, και τα προγράμματα δεν ήταν ευθυγραμμισμένα σε ικανοποιητικό βαθμό με τις εθνικές στρατηγικές

13

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης του σχεδιασμού των προγραμμάτων ΤΔΣ, εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή προέβη σε επαρκείς ενέργειες για την ανάλυση και τον μετριασμό των κινδύνων που συνδέονται με την ΤΔΣ. Εξετάσαμε, επίσης, αν τα τέσσερα ελεγχθέντα προγράμματα αντιστοιχούσαν σε ικανοποιητικό βαθμό στις εθνικές στρατηγικές μεταρρυθμίσεων.

Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε ανταποκριθεί ταχύτερα όταν επαληθεύθηκαν οι κίνδυνοι που συνδέονται με την ΤΔΣ

14

Η δημοσιονομική στήριξη έχει πολλά πλεονεκτήματα, όπως μεγαλύτερη ανάληψη ευθύνης από πλευράς της χώρας-εταίρου, μείωση του κόστους συναλλαγών και καλύτερο συντονισμό μεταξύ των χορηγών βοήθειας, αλλά χαρακτηρίζεται επίσης από μια σειρά εγγενών κινδύνων (βλέπε την ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 11/2010)⁷. Το ειδικό προφίλ κινδύνου της δημοσιονομικής στήριξης συνδέεται με το γεγονός ότι χρησιμοποιεί τα συστήματα της χώρας, καθώς συνίσταται στη μεταβίβαση χρηματοδοτικών πόρων στο εθνικό δημόσιο ταμείο της χώρας-αποδέκτη της στήριξης⁸. Δεδομένου ότι τα μεταβιβαζόμενα κεφάλαια δημοσιονομικής στήριξης συγχωνεύονται με τους δημοσιονομικούς πόρους της χώρας-αποδέκτη, υφίστανται και αυτά τις συνέπειες των αδυναμιών που πλήττουν τη δημοσιονομική διαχείριση της χώρας⁹. Εξετάσαμε αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλυσε ορθά τους εν λόγω κινδύνους και πέτυχε τον μετριασμό τους.

- 7 Ειδική έκθεση αριθ. 11/2010 «Διαχείριση της γενικής δημοσιονομικής στήριξης από την Επιτροπή στις χώρες ΑΚΕ, καθώς και στις χώρες της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας». (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Συνεργασίας - EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management - A modern approach to Budget Support* (Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη. Προγραμματισμός, σχεδιασμός και διαχείριση - Μια σύγχρονη προσέγγιση της δημοσιονομικής στήριξης), Σεπτέμβριος 2012, σ. 126.
- 9 Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 2014, σημεία 8.6 έως 8.8 (EE C 373 της 10.11.2015).

Παρατηρήσεις

15

Το 2012 η Επιτροπή καθιέρωσε συστηματικότερη ανάλυση των κινδύνων, διευθύνουσες επιτροπές υψηλού επιπέδου για τις δράσεις δημοσιονομικής στήριξης και σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης¹⁰ σε περίπτωση επαλήθευσης των κινδύνων. Πρόκειται για μια αξιοσημείωτη βελτίωση σε σύγκριση με την προσέγγιση που εφαρμοζόταν προηγουμένως.

16

Τόσο η αποκεντρωμένη διαχείριση¹¹ όσο και η δημοσιονομική στήριξη βασίζονται σε σημαντικό βαθμό στα συστήματα των χωρών. Τα συστήματα της χώρας στον τομέα του ελέγχου των δημόσιων οικονομικών δεν είναι πιστοποιημένα από τις υπηρεσίες της ΕΕ. Δεν εφαρμόζεται η μέθοδος της αποκεντρωμένης διαχείρισης της βοήθειας της ΕΕ για την υλοποίηση έργων. Παράλληλα, η δημοσιονομική στήριξη ήταν η κυρίως χρησιμοποιούμενη μέθοδος χορήγησης της βοήθειας, καθώς αντιστοιχούσε στα τρία τέταρτα σχεδόν της συνολικής βοήθειας που χορήγησε η ΕΕ στη Μολδαβία κατά την περίοδο 2007-2015.

17

Στη Μολδαβία, ο κίνδυνος διαφθοράς είναι υψηλός. Σύμφωνα με τον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας, η κατάσταση έχει επιδεινωθεί από το 2012 (βλέπε **πλαίσιο 5**).

18

Τον Νοέμβριο του 2014, οι μακροοικονομικοί κίνδυνοι επαληθεύθηκαν όταν έγινε γνωστή η απώλεια 1 δισεκατομμυρίου δολαρίων ΗΠΑ από κεφάλαια καταθετών λόγω σκανδάλου διαφθοράς στο οποίο εμπλέκονταν τρεις μολδαβικές τράπεζες (βλέπε **πλαίσιο 1**). Η διευθύνουσα επιτροπή υψηλού επιπέδου του Δεκεμβρίου 2014 αποφάσισε να παρακολουθεί στενά την περίπτωση της Μολδαβίας το 2015 στο πλαίσιο της διάθεσης της δημοσιονομικής στήριξης, λόγω της αύξησης του επιπέδου του κινδύνου. Κατόπιν εσωτερικής ανάλυσης δυνητικών μέτρων μετριασμού του κινδύνου, τον Ιούλιο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντέδρασε ανακοινώνοντας την αναστολή των πληρωμών στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης, εν αναμονή της σύναψης συμφωνίας μεταξύ του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και της Μολδαβίας¹². Μείωσε επίσης σημαντικά το μερίδιο της προγραμματισθείσας για το 2015 δημοσιονομικής στήριξης σε σύγκριση με τη στήριξη που είχε χορηγηθεί κατά τα προηγούμενα έτη (βλέπε **γράφημα 1**). Εξαιτίας της κατάστασης στον τραπεζικό τομέα τέθηκε υπό σοβαρή αμφισβήτηση η ακεραιότητα των χρηματοδοτικών πόρων της ΕΕ που είχαν καταβληθεί στον κρατικό προϋπολογισμό της Μολδαβίας. Ωστόσο, δεν είναι δυνατό να αποδειχθεί ότι εθίγησαν συγκεκριμένα τα κεφάλαια της ΕΕ, καθώς αυτά είχαν συγχωνευθεί με τους συνολικούς δημοσιονομικούς πόρους της χώρας.

10 Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης θα ενεργοποιείται σε περιπτώσεις άμεσης και σοβαρής επιδείνωσης της κατάστασης ή σε περίπτωση επέλευσης συμβάντος το οποίο προσδιορίζεται ως κίνδυνος και έχει σημαντικό αντίκτυπο στους στόχους του προγράμματος. Στις περιπτώσεις αυτές, είναι αναγκαία η άμεση αντίδραση της ΕΕ, προκειμένου να αποτρέπεται σημαντική ζημία στην εικόνα και το κύρος της. Αυτό μπορεί, παραδειγματος χάριν, να γίνεται σε συνέχεια σημαντικής υπόθεσης διαφθοράς ή απάτης ή παραβίασης θεμελιωδών αξιών. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ πρέπει να αναφέρουν χωρίς χρονοτριβή τις υποθέσεις αυτές στις κεντρικές υπηρεσίες. Πρβλ. *Budget Support Guidelines*, σ. 132.

11 Όσον αφορά την αποκεντρωμένη διαχείριση, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να εφαρμόσει τις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων ή επιχορηγήσεων της δικαιούχου χώρας. Πρβλ. το άρθρο 18, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού ευτιονίας και εταιρικής σχέσης.

12 Αντιπροσωπεία της ΕΕ στη Μολδαβία, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions* (Δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ προς τη Δημοκρατία της Μολδαβίας - εκκρεμεί η πλήρωση αρκετών όρων), Κισινάου, 8 Ιουλίου 2015.

Γενικές πληροφορίες για την τραπεζική κρίση στη Μολδαβία

Τον Νοέμβριο του 2014, η εθνική τράπεζα της χώρας έθεσε υπό αναγκαστική διαχείριση τρεις μολδαβικές τράπεζες, μετά τη χορήγηση δανείων ύψους 1 δισεκατομμυρίου δολαρίων ΗΠΑ. Οι συναλλαγές αυτές δεν βασιζόνταν σε τεκμηριωμένο οικονομικό σκεπτικό και είχαν ως αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση των ισολογισμών των τραπεζών, που δεν ήταν πλέον βιώσιμες ως επιχειρήσεις σε κανονική λειτουργία. Η υπόθεση αυτή οδήγησε στη συσσώρευση δημόσιων υποχρεώσεων τεράστιου ύψους, και το κόστος διάσωσης των τραπεζών εκτιμάται ότι ανέρχεται σε τουλάχιστον 13 % του ΑΕγχΠ της Μολδαβίας.

Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η πρόοδος όσον αφορά την ποινική διερεύνηση της τραπεζικής απάτης ήταν περιορισμένη, ενώ δεν είχε καταρτιστεί στρατηγική ανάκαμψης. Η κατάσταση αυτή πυροδότησε δημόσιες εκδηλώσεις διαμαρτυρίας και συνέβαλε σε μια παρατεταμένη περίοδο πολιτικής αστάθειας. Μεταξύ Νοεμβρίου 2014 και Δεκεμβρίου 2015 οδηγήθηκαν στην παραίτηση τρεις κυβερνήσεις.

19

Το τελευταίο πρόγραμμα του ΔΝΤ για τη Μολδαβία έληξε το 2013. Η αξιολόγηση του τελευταίου προγράμματος δεν ολοκληρώθηκε λόγω διαφωνιών σχετικά με τις πολιτικές στον δημοσιονομικό και χρηματοπιστωτικό τομέα. Η Παγκόσμια Τράπεζα ανέστειλε την ύψους 45 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ δημοσιονομική στήριξή της τον Απρίλιο του 2014, καθώς έκρινε ότι οι κίνδυνοι για τα δημόσια κεφάλαια από τον τραπεζικό τομέα ήταν τόσο αυξημένοι που δεν άφηναν περιθώρια για μεταβιβάσεις κεφαλαίων στον κρατικό προϋπολογισμό της Μολδαβίας.

20

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μολονότι διαπίστωσε ορθά την ύπαρξη κινδύνων διαφθοράς και μακροοικονομικής αστάθειας στη Μολδαβία, θα μπορούσε να είχε αντιδράσει ταχύτερα όταν οι κίνδυνοι επαληθεύθηκαν. Στο πλαίσιο της υπογραφής της συμφωνίας σύνδεσης / δημιουργίας σφαιρικής και σε βάθος ζώνης ελεύθερων συναλλαγών το 2014, η Επιτροπή σύναψε δύο συμφωνίες χρηματοδότησης, μία για τις δράσεις ΤΔΣ σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά (ΜΠΔΟ) και μία για την υλοποίηση της ζώνης ελεύθερων συναλλαγών, τον Οκτώβριο και τον Νοέμβριο του 2014 αντίστοιχα. Στο πλαίσιο αυτό, τον Δεκέμβριο του 2014 εκταμίευσε 16 εκατομμύρια ευρώ. Οι σχετικοί με τον τραπεζικό τομέα κίνδυνοι είχαν επισημανθεί τόσο από το ΔΝΤ όσο και από την Επιτροπή από το 2012¹³.

13 Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, *IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova* (Ανά χώρα έκθεση του ΔΝΤ αριθ. 12/288, Δημοκρατία της Μολδαβίας), *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* (Έκθεση εμπειρογνομόνων του ΔΝΤ επί της διαβούλευσης του 2012 για το άρθρο IV, πέμπτη αξιολόγηση στο πλαίσιο της διευρυμένης διευκόλυνσης και της τριετούς συμφωνίας βάσει της διευρυμένης πιστωτικής διευκόλυνσης, και αιτήματα παρέκκλισης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης και τροποποίησης των κριτηρίων επιδόσεων), Σεπτέμβριος 2012. *IMF Country Report No 14/190 (Ανά χώρα έκθεση του ΔΝΤ αριθ. 14/190), Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions* (Έκθεση εμπειρογνομόνων επί της διαβούλευσης του 2014 για το άρθρο IV, και αρχικές συνομιλίες παρακολούθησης μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος), Ιούνιος 2014.

Τα προγράμματα ΤΔΣ δεν ήταν επαρκώς ευθυγραμμισμένα με τις εθνικές στρατηγικές και δεν ήταν σαφής ο τρόπος καθορισμού των προϋπολογισμών για την ΤΔΣ

21

Αξιολογήσαμε κατά πόσον τα προγράμματα ΤΔΣ στήριζαν συναφείς, σαφώς διατυπωμένες εθνικές στρατηγικές για τις οποίες η χώρα είχε την πλήρη ευθύνη. Οι όροι για την εκταμίευση των κεφαλαίων της δημοσιονομικής στήριξης πρέπει να απορρέουν από την εθνική στρατηγική και να είναι εναρμονισμένοι με αυτή¹⁴.

22

Δύο από τα τέσσερα προγράμματα ΤΔΣ του δείγματος ελέγχου δεν αντιστοιχούσαν πλήρως σε εθνικές στρατηγικές. Με την ΤΔΣ για τα δημόσια οικονομικά στηρίζεται μια εθνική στρατηγική χωρίς ειδικούς τομεακούς στόχους (βλέπε **πλαίσιο 2**), ενώ η ΤΔΣ στον τομέα της δικαιοσύνης δεν συμβάλλει άμεσα στην υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής μεταρρυθμίσεων.

14 Για λεπτομερέστερα στοιχεία, πρβλ. *Budget Support Guidelines*, Παράρτημα 3: *Assessing Public Policy Eligibility* (Αξιολόγηση της επιλεξιμότητας της δημόσιας πολιτικής).

Πλαίσιο 2

Οι ειδικοί όροι δεν ήταν επαρκώς εναρμονισμένοι με την εθνική στρατηγική: η ΤΔΣ για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά

Η ΤΔΣ για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά βασίζεται στην εθνική αναπτυξιακή στρατηγική της Μολδαβίας με ορίζοντα το 2020, η οποία καλύπτει επτά τομείς, συμπεριλαμβανομένων εκείνων των υποδομών, των συνταξιοδοτικών συστημάτων και της εκπαίδευσης. Ωστόσο, δεν προβλέπει στόχους σχετικά με τα δημόσια οικονομικά. Η Μολδαβία διαθέτει εθνική στρατηγική για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών για την περίοδο 2013-2020, η οποία απαρτίζεται από μια συνολική στρατηγική, ετήσια σχέδια δράσης και πλαίσιο παρακολούθησης.

Στη συμφωνία χρηματοδότησης για την ΤΔΣ προβλέπονται 12 ειδικοί όροι, οι οποίοι πρέπει να πληρούνται για την εκταμίευση των τριών μεταβλητών δόσεων. Οι εν λόγω όροι δεν προβλέπονται στην εθνική αναπτυξιακή στρατηγική, ούτε αντιστοιχούν άμεσα στις προτεραιότητες που τίθενται στη στρατηγική για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

Παραδείγματος χάριν, ένας όρος αφορά τη συγκρότηση δημοσιονομικού συμβουλίου, κάτι που δεν προβλέπεται ρητά στο στρατηγικό έγγραφο που υπέγραψαν η Μολδαβία και η ΕΕ. Το ίδιο ισχύει στις περιπτώσεις δύο όρων που αφορούν τη δημοσίευση «προϋπολογισμού των πολιτών»¹⁵ και ενδιάμεσων εκθέσεων σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Η πρόσβαση του κοινού σε βασικές δημοσιονομικές πληροφορίες βαθμολογήθηκε με Α κατά την αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών και της δημοσιονομικής λογοδοσίας¹⁶.

15 «Προϋπολογισμός των πολιτών» ονομάζεται η μη τεχνική παρουσίαση του κρατικού προϋπολογισμού, η οποία απευθύνεται στο ευρύ κοινό και μπορεί να γίνει κατανοητή από το μεγαλύτερο δυνατό τμήμα του πληθυσμού.

16 Το πρόγραμμα δημοσίων δαπανών και δημοσιονομικής λογοδοσίας (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) είναι μια εταιρική σχέση πολλαπλών χορηγών για την αξιολόγηση της κατάστασης των συστημάτων των δημόσιων δαπανών, των δημόσιων συμβάσεων και της δημοσιονομικής λογοδοσίας. Οι αξιολογήσεις της PEFA αναλύουν τις επιδόσεις του συστήματος διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών μιας χώρας βάσει δέσμης 31 δεικτών, οι οποίοι βαθμολογούνται σε κλίμακα από το Α έως το D (www.pefa.org).

23

Η ΤΔΣ στον τομέα της δικαιοσύνης αποσκοπεί στη στήριξη της στρατηγικής μεταρρυθμίσεων του τομέα της δικαιοσύνης της Μολδαβίας, αλλά οι ειδικοί όροι που αφορούν το δικαστικό σώμα δεν διατυπώνονται με τον ίδιο τρόπο. Ορισμένοι από τους όρους της ΤΔΣ αφορούν ζητήματα δημόσιων οικονομικών και δεν αναφέρονται στη στρατηγική μεταρρυθμίσεων. Ως εκ τούτου, δεν υφίσταται στενή συνάρτηση της δράσης στο πλαίσιο της στρατηγικής μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης και της δράσης στο πλαίσιο της ΤΔΣ. Επιπλέον, αυτό συνεπάγεται την πρόβλεψη πρόσθετων απαιτήσεων παρακολούθησης και υποβολής στοιχείων για την ΤΔΣ.

24

Τα προγράμματα ΤΔΣ για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών δημόσιας υγείας και ύδρευσης δεν βασίζονταν σε σαφώς διατυπωμένες στρατηγικές μεταρρυθμίσεων της Μολδαβίας. Οι κατευθυντήριες γραμμές προβλέπουν ότι, προκειμένου οι στρατηγικές να είναι επιλέξιμες για ΤΔΣ, το κόστος των τομεακών στρατηγικών πρέπει να έχει εγγραφεί στον προϋπολογισμό¹⁷. Ωστόσο, στην περίπτωση της ΤΔΣ για την υγεία, η εθνική στρατηγική δεν ήταν πλήρως εναρμονισμένη με τη γενική εθνική στρατηγική για την υγεία, και δεν αντικατοπτριζόταν πλήρως στις δημοσιονομικές προβλέψεις. Η ΤΔΣ για την ύδρευση σχεδιάστηκε για τη στήριξη της εθνικής στρατηγικής για την ύδρευση του 2007. Ωστόσο, η τελευταία αποδείχθηκε υπερβολικά φιλόδοξη, καθώς επιδίωκε μεγάλο αριθμό στόχων, χωρίς να προβλέπει χρονικά προσδιορισμένο σχέδιο δράσης ή σαφές θεσμικό πλαίσιο για την υλοποίησή της.

25

Εξετάσαμε ακόμη τη βάση για την κατάρτιση των προϋπολογισμών των προγραμμάτων ΤΔΣ. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη που δημοσιεύθηκαν το 2012, οι προϋπολογισμοί αυτοί πρέπει να βασίζονται σε μια σειρά κριτηρίων, όπως οι χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας-εταίρου και η δέσμευσή της για διάθεση των δημοσιονομικών πόρων σύμφωνα με την εθνική στρατηγική της. Άλλα κριτήρια ήταν, παραδείγματος χάριν, η αποτελεσματικότητα, η οικονομική αποδοτικότητα και ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής στήριξης στην επίτευξη των στόχων, το ιστορικό επιδόσεων και η ικανότητα απορρόφησης προηγούμενων εκταμιεύσεων, η επίτευξη κατά τρόπο αποτελεσματικό των συμφωνηθέντων στόχων και ο προσανατολισμός της αναπτυξιακής στρατηγικής στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

26

Από την εξέταση των επιλεγέντων προγραμμάτων δεν κατέστη επαρκώς σαφές με ποιον τρόπο είχαν καταρτιστεί οι προϋπολογισμοί. Η ΤΔΣ για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά ήταν το πρώτο πρόγραμμα του δείγματος ελέγχου που καταρτίστηκε βάσει της νέας μεθοδολογίας. Ωστόσο, δεν διενεργήθηκε ολοκληρωμένη αξιολόγηση των κριτηρίων που απαριθμούνται στο σημείο 25.

17 Για λεπτομερέστερα στοιχεία, πρβλ. *Budget Support Guidelines*, Παράρτημα 3: *Assessing Public Policy Eligibility* (Αξιολόγηση της επιλεξιμότητας της δημόσιας πολιτικής), 3.2. *Policy Financing* (Χρηματοδότηση πολιτικών).

Παρατηρήσεις

27

Μολονότι οι κατευθυντήριες γραμμές δεν εφαρμόζονταν στα προγράμματα ΤΔΣ που είχαν σχεδιαστεί πριν από το 2012, είχε διενεργηθεί εκ των προτέρων εκτίμηση των χρηματοδοτικών αναγκών σε σχέση με τη στρατηγική μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης. Ωστόσο, οι πληροφορίες που παρέσχε δεν ήταν αξιόπιστες, καθώς η αρχική εκτίμηση των 124 εκατομμυρίων ευρώ μειώθηκε στο ήμισυ έπειτα από δύο έτη εφαρμογής¹⁸. Η εκ νέου αξιολόγηση των χρηματοδοτικών αναγκών άρχισε το 2015, με τη στήριξη ενός χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ έργου τεχνικής βοήθειας (βλέπε σημείο 61). Όσον αφορά τα τρία άλλα προγράμματα ΤΔΣ, δεν υπήρχαν στοιχεία που να αποδεικνύουν τη διενέργεια εκτίμησης των χρηματοδοτικών αναγκών.

28

Επίσης, όσον αφορά τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, διαπιστώσαμε ότι ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός υπέστη διακυμάνσεις κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο, χωρίς σαφή αιτιολογία. Σε σχέση με την ΤΔΣ στον τομέα της δικαιοσύνης, ο προϋπολογισμός της οποίας ήταν 58,2 εκατομμύρια ευρώ, η εξωτερική αξιολόγηση που διενεργήθηκε ενόψει του σχεδιασμού του προγράμματος περιείχε εκτίμηση για 40 εκατομμύρια ευρώ. Κατά την υλοποίηση της ΤΔΣ για την ύδρευση χορηγήθηκε ειδική αύξηση ύψους 5 εκατομμυρίων ευρώ, για πολιτικούς λόγους.

Δεν αξιοποιήθηκε επαρκώς η δυνατότητα επιβολής όρων

29

Το σύστημα παρακολούθησης των επιδόσεων και τα κριτήρια εκταμίευσης βρίσκονται στον πυρήνα της δημοσιονομικής στήριξης και παρέχουν το πλαίσιο για την επιβολή όρων. Οι μεταβλητές δόσεις συνδέονται με την πραγματοποιούμενη πρόοδο σε σχέση με ειδικούς όρους: δημιουργούν κίνητρα για βελτίωση των επιδόσεων, καθώς η μερική εκπλήρωση των όρων συνεπάγεται μερική καταβολή της δόσης. Εξετάσαμε κατά πόσον οι όροι για την εκταμίευση των δόσεων παρείχαν ουσιαστικά κίνητρα για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων. Ακόμη, εξετάσαμε αν οι εκταμιεύσεις βασίζονταν συστηματικά στην εκπλήρωση αυτών των όρων.

Ορισμένοι ειδικοί όροι για την εκταμίευση των δόσεων είτε είχαν πληρωθεί μεταξύ της διαπραγμάτευσης του προγράμματος και την έναρξης της ΤΔΣ είτε δεν ήταν άμεσα μετρήσιμοι

30

Οι συμβάσεις στο δείγμα ελέγχου περιλάμβαναν ειδικούς όρους οι οποίοι απαιτούσαν την ανάληψη περιορισμένης δράσης από πλευράς των молδαβικών αρχών ή είχαν πληρωθεί μεταξύ της διαπραγμάτευσης του προγράμματος και την έναρξης της ΤΔΣ (βλέπε **πλαίσιο 3**). Στόχοι οι οποίοι δεν θέτουν επαρκώς απαιτητικές προκλήσεις μπορούν να μειώσουν τη δυναμική της παροχής κινήτρων. Η συμπερίληψη μέτρων τα οποία είχαν υλοποιηθεί πριν από την έναρξη του προγράμματος συνεπάγεται τον κίνδυνο αυτά να είχαν υλοποιηθεί ούτως ή άλλως, στο σύνολό τους ή εν μέρει, χωρίς την ενίσχυση.

18 Το σχέδιο δράσης (απόφαση αριθ. 6 του κοινοβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2012, σ. 168) προβλέπει κονδύλιο ύψους 1 989 εκατομμυρίων λέι Μολδαβίας (124 εκατομμύρια ευρώ σε τιμές 2012) για την υλοποίηση της στρατηγικής μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης. Στην ετήσια έκθεση για το 2014, το ποσό αυτό εκτιμάται σε 1 034 εκατομμύρια λέι Μολδαβίας (50 εκατομμύρια ευρώ σε τιμές 2014).

Παραδείγματα ειδικών όρων

Παράδειγμα 1 – Ορισμένοι ειδικοί όροι απαιτούσαν περιορισμένη δράση από πλευράς των молδαβικών αρχών

Ένας από τους όρους της ΤΔΣ σχετικά με τις ΜΠΔΟ, η οποία δρομολογήθηκε το 2014, είναι η δημοσίευση ενδιάμεσων εκθέσεων σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Η Μολδαβία δημοσίευε ήδη επί σειρά ετών μηνιαίες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της.

Παράδειγμα 2 – Ορισμένοι ειδικοί όροι είχαν πληρωθεί μεταξύ της διαπραγμάτευσης του προγράμματος και της έναρξης της ΤΔΣ

Η συμφωνία χρηματοδότησης για την ΤΔΣ για την υγεία υπεγράφη το 2009. Η πρώτη μεταβλητή δόση ύψους 13,4 εκατομμυρίων ευρώ εκταμιεύθηκε βάσει της αξιολόγησης 53 δεικτών, εκ των οποίων 22 αφορούσαν μέτρα που είχαν ληφθεί το 2008, μετά τη διαπραγμάτευση του προγράμματος.

Η ΤΔΣ για τη δικαιοσύνη άρχισε το 2013. Τρεις από τους όρους για την εκταμίευση —οι οποίοι αφορούσαν τον εκσυγχρονισμό του συστήματος ένδικων μέσων, την τροποποίηση της ποινικής δικονομίας και τον περιορισμό των ασυλιών των δικαστών— πληρούνταν ήδη πλήρως ή εν μέρει βάσει νόμων εγκριθέντων μεταξύ Απριλίου και Ιουλίου του 2012, μετά τη διαπραγμάτευση του προγράμματος.

31

Οι τέσσερις συμβάσεις περιείχαν ειδικούς όρους, οι οποίοι δεν ήταν σαφώς μετρήσιμοι. Παραδείγματος χάριν, χρειάστηκε η περαιτέρω αποσαφήνιση των ειδικών όρων για την ΤΔΣ στον τομέα της δικαιοσύνης μετά την εκταμίευση της πρώτης μεταβλητής δόσης, λόγω διαφωνιών σχετικά με την ερμηνεία τους¹⁹. Επιπλέον, η ΤΔΣ σχετικά με τις ΜΠΔΟ προέβλεπε ειδικούς όρους, όχι όμως και χωριστούς δείκτες, ενώ δεν ήταν άμεσα μετρήσιμοι όλοι οι ειδικοί όροι. Στην περίπτωση της ΤΔΣ στον τομέα της υγείας, το ήμισυ περίπου των δεικτών χαρακτηριζόταν από αόριστη διατύπωση²⁰. Η ΤΔΣ για την ύδρευση προέβλεπε επίσης μη επαληθεύσιμοι, συγκεντρωτικούς ή ασαφείς δείκτες.

Οι όροι δεν εφαρμόζονταν πάντοτε κατά τρόπο συνεπή ώστε να ενθαρρυνθεί η πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων

32

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη δημοσιονομική στήριξη, η εκταμίευση των δόσεων εξαρτάται από την εκπλήρωση των συναφών ειδικών όρων και την επίτευξη των δεικτών επιδόσεων. Διαπιστώσαμε παραδείγματα ασυνεπούς χρήσης της επιβολής όρων στις περιπτώσεις τριών από τα τέσσερα ελεγχθέντα προγράμματα²¹. Όπως καταδεικνύεται στο **πλαίσιο 4**, στην περίπτωση της ΤΔΣ στον τομέα της υγείας, η εκταμίευση των κεφαλαίων συνεχίστηκε ενώ οι όροι δεν είχαν εκπληρωθεί. Επίσης, για τα τρία προγράμματα ΤΔΣ στους τομείς της υγείας, της δικαιοσύνης και της ύδρευσης, η αξιολόγηση της εκπλήρωσης των όρων θα μπορούσε να ήταν αυστηρότερη για μια σειρά εξ αυτών.

19 Χρειάστηκε να καταρτιστούν επεξηγηματικοί πίνακες, με τη στήριξη χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ έργου τεχνικής βοήθειας (βλέπε σημείο 61), οι οποίοι συζητήθηκαν στην ομάδα εργασίας που παρακολουθεί την εκτέλεση της ΤΔΣ.

20 Ορισμένα παραδείγματα είναι δείκτες όπως οι εξής: «Βελτιστοποίηση της δομής πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης», «Ανάλυση διαφορετικών επιλογών για την ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης» ή «Συνέχιση της βελτίωσης του στρατηγικού σχεδιασμού στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης βάσει του ΠΜΔ».

21 Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η συμμόρφωση με τους ειδικούς όρους δεν είχε ακόμη αξιολογηθεί για το πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά, το οποίο άρχισε να εφαρμόζεται στο τέλος του 2014.

Πραγματοποίηση εκταμιεύσεων ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες οι ειδικοί όροι δεν πληρούνταν και οι δείκτες επιδόσεων δεν ήταν ικανοποιητικοί

Παράδειγμα 1 – Εκταμίευση ποσών υψηλότερων από τα προταθέντα στην έκθεση εξωτερικής αξιολόγησης

Οι αποφάσεις εκταμίευσης των κεφαλαίων της ΤΔΣ βασιζόνταν σε έκθεση εξωτερικής αξιολόγησης, στην οποία εξεταζόταν η εκπλήρωση των ειδικών όρων που συνδέονται με την εκταμίευση. Οι εκταμιεύσεις στο πλαίσιο της ΤΔΣ στον τομέα της υγείας παρεξέκλιναν από τις συστάσεις που διατυπώθηκαν στην έκθεση εξωτερικής αξιολόγησης στις περιπτώσεις δύο μεταβλητών δόσεων επί συνόλου τριών. Το 2011 η δεύτερη μεταβλητή δόση ανήλθε σε 13,6 εκατομμύρια ευρώ συνολικά, ήταν δηλαδή κατά 9 % υψηλότερη του προταθέντος βάσει της αξιολόγησης 28 όρων ποσού των 12,5 εκατομμυρίων ευρώ. Η τρίτη δόση (4,1 εκατομμύρια ευρώ), η οποία εκταμιεύθηκε το 2012, ήταν κατά 11 % υψηλότερη (κατόπιν αξιολόγησης 9 όρων). Η διαφορά οφειλόταν ως επί το πλείστον στην εκταμίευση κεφαλαίων που είχαν ανακατανομηθεί στη δημοσιονομική στήριξη από την τεχνική βοήθεια στο πλαίσιο της ΤΔΣ, χωρίς σύνδεση με νέες δραστηριότητες ή νέους όρους.

Παράδειγμα 2 – Πραγματοποίηση εκταμιεύσεων κατόπιν ανεπαρκώς αυστηρής αξιολόγησης της συμμόρφωσης με τους όρους

Ένας από τους όρους της ΤΔΣ για την ύδρευση ήταν η διάθεση τουλάχιστον 600 εκατομμυρίων λεί Μολδαβίας από τον εθνικό προϋπολογισμό στους τομείς της ύδρευσης και της επεξεργασίας λυμάτων. Το 2012, τα σχετικά ποσά ανέρχονταν σε 252 εκατομμύρια λεί Μολδαβίας (42 % των 600 εκατομμυρίων λεί Μολδαβίας), ήτοι υπολείπονταν σημαντικά του κατώτατου ορίου. Ωστόσο, κρίθηκε ότι ο όρος είχε εκπληρωθεί εν μέρει και εκταμιεύθηκε το 42 % των κεφαλαίων που συνδέονταν με αυτόν.

Άλλος όρος της ΤΔΣ στον τομέα της υγείας ήταν η μη μείωση των δημόσιων δαπανών για τον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, εξαιρουμένης τυχόν αναπροσαρμογής ώστε να ληφθεί υπόψη ο πληθωρισμός. Το 2010, ο προϋπολογισμός της Μολδαβίας στον τομέα της υγείας αυξήθηκε κατά 5 % σε ονομαστικούς όρους σε σύγκριση με το 2009. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου του πληθωρισμού (9 % για το 2010), οι αναπροσαρμοσμένες δαπάνες στον τομέα της υγείας στην πραγματικότητα μειώθηκαν σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Εντούτοις, κρίθηκε ότι ο όρος είχε εκπληρωθεί.

33

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη δημοσιονομική στήριξη, ο αναπρογραμματισμός μη εκταμιευθέντων κεφαλαίων σε μεταγενέστερες δόσεις ενέχει τον κίνδυνο μείωσης της αρχικής δυναμικής της παροχής κινήτρων της επιβολής όρων. Ωστόσο, η ΤΔΣ στον τομέα της υγείας περιέλαβε μια τελευταία δόση προκειμένου να καλύψει τα εναπομένοντα μη εκταμιευθέντα κεφάλαια των προηγούμενων δόσεων.

34

Η ΤΔΣ για την ύδρευση, κατά την έναρξη του προγράμματος το 2009, δεν προέβλεπε τελευταία δόση για τα εναπομένοντα κεφάλαια. Εντούτοις, σε μεταγενέστερο στάδιο δημιουργήθηκε μια πρόσθετη δόση, ύψους 6,1 εκατομμυρίων ευρώ, ενόψει της υπογραφής της συμφωνίας σύνδεσης / δημιουργίας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών το 2014. Τέθηκαν νέοι όροι, σύμφωνοι με τους συνολικούς στόχους της ΤΔΣ στον τομέα της ύδρευσης, οι οποίοι κατέστησαν δυνατή την εκταμίευση 4,9 εκατομμυρίων ευρώ από τα κεφάλαια που δεν είχαν διατεθεί λόγω της μη συμμόρφωσης με τους όρους που συνδέονταν με τις προηγούμενες δόσεις.

Η καταβολή πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένη

35

Το 2012 η Επιτροπή καθιέρωσε την αρχή των «αναλογικών κερδών» («more for more»), η οποία προβλέπει την παροχή πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων, ως επιβράβευση για την πρόοδο των χωρών-εταίρων προς τον εκδημοκρατισμό. Στο πλαίσιο αυτό, οι πρόσθετες χρηματοδοτικές ενισχύσεις προς τη χώρα-εταίρο πρέπει να εξαρτώνται από την πραγματοποίηση προόδου στη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων, βάσει της έκθεσης προόδου της ΕΠΓ, και σύμφωνα με διεθνώς αποδεκτά πρότυπα και στοιχεία αναφοράς²².

36

Συνολικά, η Μολδαβία έλαβε 93 εκατομμύρια ευρώ κατά τον τρόπο αυτό για τα έτη 2012 έως 2014, συμπεριλαμβανομένων 28 και 35 εκατομμυρίων ευρώ μέσω του προγράμματος ολοκλήρωσης και συνεργασίας της ανατολικής εταιρικής σχέσης, το 2012 και το 2013 αντίστοιχα, και 30 εκατομμυρίων ευρώ στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος του ΕΜΓ το 2014²³. Τα εν λόγω κεφάλαια διατέθηκαν κατά κύριο λόγο σε νέα ή εν εξελίξει προγράμματα ΤΔΣ.

37

Από την εξέταση βάσει εγγράφων που διενεργήσαμε δεν κατέστη σαφές το σκεπτικό βάσει του οποίου χορηγήθηκαν πρόσθετα κεφάλαια στη Μολδαβία. Επί τρία έτη, η χορήγηση των κεφαλαίων αυτών βασιζόταν σε περιορισμένη ανάλυση της επιτευχθείας προόδου. Από τις εκθέσεις προόδου της ΕΠΓ δεν προκύπτει πρόοδος της Μολδαβίας προς τον εκδημοκρατισμό. Σύμφωνα με την έκθεση του 2013, κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους η Μολδαβία γνώρισε τη βαθύτερη πολιτική κρίση των τελευταίων ετών²⁴, η οποία περιγράφεται ως «κατάρρευση των θεσμών»²⁵ που προκάλεσε μόνιμη βλάβη στην αξιοπιστία των δημοκρατικών θεσμών της Μολδαβίας²⁶.

Ελάχιστα ήταν τα στοιχεία που αποδείκνυαν την επίτευξη προόδου στους τομείς στους οποίους χορηγήθηκε ΤΔΣ

38

Εξετάσαμε, στο μέτρο του δυνατού, αν τα προγράμματα ΤΔΣ συνέβαλαν στην επίτευξη προόδου στους τέσσερις ελεγχθέντες τομείς, ήτοι στους τομείς της δικαιοσύνης, των δημόσιων οικονομικών, της υγείας και της ύδρευσης, βάσει των διαθέσιμων δεικτών και εκθέσεων. Όσον αφορά την αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης, ο ΟΟΣΑ συνιστά την εφαρμογή προσέγγισης τριών σταδίων: i) το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την αξιολόγηση των εισροών, καθώς και των άμεσων και των έμμεσων εκροών της δημοσιονομικής στήριξης· ii) το δεύτερο στάδιο συνίσταται στην αξιολόγηση των επακολούθων και του αντικτύπου των πολιτικών, των στρατηγικών και των δαπανών της κυβέρνησης, και iii) το τρίτο στάδιο συνίσταται στη διερεύνηση της συμβολής της δημοσιονομικής στήριξης στην υλοποίηση των πολιτικών, των στρατηγικών και των δράσεων δαπανών της κυβέρνησης, οι οποίες παρήγαγαν τα επακόλουθα και τον αντίκτυπο που προσδιορίστηκαν κατά το δεύτερο στάδιο. Η διερεύνηση γίνεται μέσω του συνδυασμού και της σύγκρισης των αποτελεσμάτων των δύο προηγούμενων σταδίων²⁷.

22 Τα κύρια κριτήρια για την αξιολόγηση της προόδου είναι η διενέργεια δημοκρατικών και αδιάβλητων εκλογών, οι ελευθερίες του συνεταιρίζεσθαι, της έκφρασης και του συνέρχεσθαι, του τύπου και των μέσων μαζικής ενημέρωσης, η ύπαρξη κράτους δικαίου που διασφαλίζεται από ανεξάρτητη δικαιοσύνη και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, η καταπολέμηση της διαφθοράς, η μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας και της επιβολής του νόμου, η εδραίωση δημοκρατικού ελέγχου των ενόπλων δυνάμεων και ο σεβασμός των λοιπών δικαιωμάτων του ανθρώπου. [Παράρτημα της εκτελεστικής απόφασης της Επιτροπής C(2012)4170 της 26.6.2012].

23 Το 10 % του προϋπολογισμού του ΕΜΓ προορίζεται για την προσέγγιση παροχής κινήτρων: γενικά προγράμματα που αφορούν πολλά κράτη επιβραβεύουν την επίτευξη προόδου προς την κατεύθυνση της εδραίωσης ισχυρής και βιώσιμης δημοκρατίας και της υλοποίησης των συμφωνηθέντων στόχων όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 232/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, σχετικά με τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας (ΕΕ L 77 της 15.3.2014, σ. 27), άρθρο 7, παράγραφος 6, και αιτιολογική σκέψη αριθ. 4 εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής C(2014)2988 της 2.5. 2014]. Μέσω του προγράμματος ολοκλήρωσης και συνεργασίας της ανατολικής εταιρικής σχέσης χορηγήθηκαν πρόσθετα κεφάλαια στους εταίρους που πέτυχαν μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση της εδραίωσης ισχυρής δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. [Εκτελεστικές αποφάσεις της Επιτροπής C(2012)4170 της 26.6.2012, C(2013)8140 της 27.11. 2013].

24 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ύπατη Εκπρόσωπος της ΕΕ για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, *Joint Staff Working Document. 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*

39

Ωστόσο, ακόμη και στις περιπτώσεις που μπορεί να τεκμηριωθεί σαφής λογική σχέση μεταξύ δράσης και αποτελεσμάτων²⁸, ενδέχεται να είναι δυσχερής —αν όχι αδύνατη— η εκτίμηση του ποσοστού των αποτελεσμάτων που μπορεί να αποδοθεί στις παρεμβάσεις της ΕΕ και εκείνου που οφείλεται σε άλλους παράγοντες²⁹. Δεδομένου ότι η αναπτυξιακή στρατηγική χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της χώρας-εταίρου, οι εκροές της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ σχετίζονται με μεταβολές οι οποίες δεν επέρχονται αποκλειστικά συνεπεία του προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης, αλλά και συνεπεία διάφορων άλλων κυβερνητικών δράσεων, προγραμμάτων βοήθειας και εξωτερικών παραγόντων³⁰. Παρά τους περιορισμούς αυτούς, υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν στη Μολδαβία με την ΤΔΣ ήταν περιορισμένα, καθώς από τις εκθέσεις και τους δείκτες δεν προκύπτει σημαντική πρόοδος σε τρεις από τους τομείς στους οποίους διατέθηκε ΤΔΣ (δικαιοσύνη, υγεία και υπηρεσίες ύδρευσης). Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου ήταν ακόμη πολύ νωρίς για να αξιολογηθούν οι δυνητικές επιδράσεις του προγράμματος ΤΔΣ στα δημόσια οικονομικά.

40

Στο πλαίσιο της ΤΔΣ στον τομέα της δικαιοσύνης, έχουν μέχρι στιγμής εκταμιευθεί 28,2 επί συνόλου 30 εκατομμυρίων ευρώ, σε δύο δόσεις. Το ποσό μειώθηκε, καθώς εκπληρώθηκε μόνον το 88 % των όρων. Οι εκροές, όπως παραδείγματος χάριν οι προβλεπόμενες τροποποιήσεις της νομοθεσίας, δεν επιτεύχθηκαν στους τομείς της διαδικασίας προδικαστικής έρευνας, της δικαιοσύνης ανηλικών και της μηδενικής ανοχής έναντι της διαφθοράς.

41

Μολονότι στην έκθεση προόδου της ΕΠΓ του Μαρτίου του 2015 διατυπώθηκε η κρίση ότι η Μολδαβία είχε επιτύχει συνολικά ορισμένη πρόοδο στην κατεύθυνση της υλοποίησης της στρατηγικής μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης, διεθνείς δείκτες θέτουν την πρόοδο αυτή υπό αμφισβήτηση (βλέπε **πλαίσιο 5**).

Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 (Κοινό υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας. Υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας στη Δημοκρατία της Μολδαβίας. Συντελεσθείσα το 2013 πρόοδος και συστάσεις για δράση που συνοδεύουν το έγγραφο Κοινή Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: «Η γειτονία σε σταυροδρόμι: Εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας το 2013»), σ. 5.

25 Αυτόθι, σ. 2.

26 Αυτόθι, σ. 5.

27 Πρβλ. ΟΟΣΑ-EAB, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach* (Αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης - Μεθοδολογική προσέγγιση), σ. 3.

28 Τα αποτελέσματα συνήθως καλύπτουν τρεις κατηγορίες: τις εκροές, τα επακόλουθα και τον αντίκτυπο. Για τους ακριβείς ορισμούς, βλέπε την ειδική έκθεση αριθ. 21/2015 με τίτλο «Επισκόπηση των κινδύνων που συνεπάγεται η εφαρμογή μιας προσανατολισμένης στα αποτελέσματα προσέγγισης της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας», σ. 7. (<http://eca.europa.eu>).

29 Ειδική έκθεση αριθ. 21/2015 «Επισκόπηση των κινδύνων που συνεπάγεται η εφαρμογή μιας προσανατολισμένης στα αποτελέσματα προσέγγισης της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας» (<http://eca.europa.eu>).

30 Ειδική έκθεση αριθ. 21/2015, σ. 23.

Διεθνείς δείκτες δείχνουν ότι η συντελεσθείσα στη Μολδαβία πρόοδος όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις στον τομέα της δικαιοσύνης και την καταπολέμηση της διαφθοράς ήταν εξαιρετικά περιορισμένη

Αρκετές ομάδες προβληματισμού και ΜΚΟ δημοσιεύουν δείκτες σχετικά με τη δικαιοσύνη και τη διαφθορά σε παγκόσμιο επίπεδο. Η εικόνα που παρουσιάζουν όσον αφορά τη συντελεσθείσα στη Μολδαβία πρόοδο είναι αμφίσημη.

Η οργάνωση Freedom House υποβάθμισε την αξιολόγησή της (σε κλίμακα 1 έως 7) από 4,5 το 2012 σε 4,75 το 2015 όσον αφορά το δικαιοδοτικό πλαίσιο και την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ενώ η κατάταξή της όσον αφορά τη διαφθορά βελτιώθηκε ελαφρώς, από 6 σε 5,75³¹.

Η Παγκόσμια Έκθεση για την Ανταγωνιστικότητα 2014-2015 την κατέταξε από την άποψη της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης στην 141η θέση μεταξύ 144 χωρών³².

Η εκατοστημόρια κατάταξή της στον δείκτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για το κράτος δικαίου υποχώρησε από τις 45 μονάδες το 2012 στις 42,7 μονάδες το 2013, και στη συνέχεια βελτιώθηκε σε 46,6 μονάδες το 2014³³.

Σύμφωνα με το Public Policy Institute, η εμπιστοσύνη των πολιτών στη δικαιοσύνη μειώθηκε κατά την τελευταία δεκαετία, από 41 % σε 23 % στο τέλος του 2014³⁴.

Η Μολδαβία έχασε έδαφος στον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας: το 2012 είχε καταταγεί στην 94η θέση μεταξύ 176 χωρών ενώ το 2015 κατετάγη στην 103η θέση μεταξύ 168 χωρών. Οι Μολδαβοί θεωρούσαν τον τομέα της δικαιοσύνης τον δεύτερο πιο διεφθαρμένο μετά την αστυνομία³⁵.

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 της Μολδαβίας, Βαρόμετρο κοινής γνώμης του Νοεμβρίου 2014 (<http://www.ipp.md>).

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

Παρατηρήσεις

42

Στο πλαίσιο της ΤΔΣ στον τομέα της υγείας εκταμιεύθηκαν 43,5 εκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 99,2 % του προϋπολογισμού. Το ποσοστό αυτό επιτεύχθηκε χάρη σε μια τελευταία δόση, η οποία κατέστησε δυνατή την εκταμίευση των κεφαλαίων που δεν είχαν διατεθεί λόγω της μη συμμόρφωσης με τους τεθέντες για την εκταμίευση των προηγούμενων δόσεων όρων (βλέπε σημείο 33). Πριν από την τελευταία αυτή δόση, το ποσοστό εκταμίευσης ήταν 89,7 %.

43

Μια αξιολόγηση που διενήργησε το 2012 ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας παρουσιάζει μια ανομοιογενή εικόνα των αποτελεσμάτων στον τομέα της υγείας στη Μολδαβία. Η πρόοδος εξακολουθεί να είναι κατώτερη των προσδοκιών όσον αφορά την οικονομική προστασία (ήτοι τον βαθμό στον οποίο παρέχεται προστασία από τις οικονομικές συνέπειες μιας ασθένειας) και τη δικαιοσύνη στη χρηματοδότηση του συστήματος υγείας. Πρόβλημα εξακολουθούσε να αποτελεί η μη ισότιμη πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας. Μολονότι είναι δύσκολο να αποτιμηθεί συνολικά η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, στη μελέτη διατυπώνεται η κρίση ότι επιτεύχθηκε ορισμένη πρόοδος, ιδίως στον τομέα της πρόληψης³⁶. Συνολικά, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί με ποιον τρόπο το πρόγραμμα ΤΔΣ συνέβαλε στη βελτίωση των συστημάτων υγείας και, συνεπώς, της υγείας του πληθυσμού της Μολδαβίας. Άλλοι παράγοντες, όπως η βελτίωση της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης³⁷, διαδραμάτισαν κάποιον ρόλο, αλλά τα σχετικά δεδομένα είτε δεν συλλέγονταν συστηματικά είτε δεν ήταν διαθέσιμα³⁸. Αυτό εξηγείται επίσης από το γεγονός ότι δεν διενεργήθηκε επακόλουθη αξιολόγηση σχετικά με τον αντίκτυπο της ΤΔΣ για την υγεία μετά το τέλος του προγράμματος το 2013.

44

Η ΤΔΣ στον τομέα της ύδρευσης δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες όσον αφορά τις εκροές οι οποίες προβλέπονταν στη συμφωνία χρηματοδότησης. Εξωτερικοί παράγοντες, όπως η οικονομική κρίση που έπληξε τη Μολδαβία το 2009 και η πολιτική αστάθεια στη χώρα, σε συνδυασμό με τους αδύναμους δημόσιους οργανισμούς στον τομέα της ύδρευσης και την απουσία τεχνικής βοήθειας, είχαν ως αποτέλεσμα τη μερική μόνον εκπλήρωση των όρων που είχαν τεθεί για την εκταμίευση του συνόλου των μεταβλητών δόσεων. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή εκταμίευσε μόνο το 68 % των κεφαλαίων της τρίτης δόσης.

36 Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τις πολιτικές και τα συστήματα υγείας, μια εταιρική σχέση υπό την αιγίδα του ΠΟΥ, «Δημοκρατία της Μολδαβίας, επισκόπηση του συστήματος υγείας», *Health Systems in Transition* (Συστήματα υγείας σε μετάβαση), τόμος 14, αριθ. 7, 2012, σ. 131-139.

37 Είναι πάντοτε δύσκολο να διαχωριστεί η συμβολή της υγειονομικής περιθάλψης στη βελτίωση της υγείας από τη συμβολή των γενικών βελτιώσεων της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση της Δημοκρατίας της Μολδαβίας, η οποία έχει σχετικά μικρό πληθυσμό, οπότε ορισμένες τάσεις πρέπει διαχρονικά να εξετάζονται με επιφύλαξη. Αυτόθι, σ. 135.

38 Είναι δύσκολο να αξιολογηθεί συνολικά η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, διότι τα αναγκαία για τους εν λόγω δείκτες στοιχεία δεν συλλέγονται ούτε καθίστανται διαθέσιμα κατά τρόπο συστηματικό. Παραδείγματος χάριν, οι μετρήσεις των αποτελεσμάτων που αναφέρουν οι ασθενείς δεν χρησιμοποιούνται συστηματικά, ενώ δεν συλλέγονται στοιχεία για την ενδονοσοκομειακή θνησιμότητα των οξέως πασχόντων. Ακόμη, δεν συλλέγονται ούτε αναλύονται κατά τρόπο συστηματικό στοιχεία σχετικά με την ασφάλεια των ασθενών. Παραδείγματος χάριν, μολονότι κατά κανόνα συλλέγονται στοιχεία σχετικά με τις μετεγχειρητικές επιπλοκές, δεν αναλύονται ανά αίτιο ή σύνδρομο παράγοντα, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως δείκτες ασφάλειας των ασθενών. Αυτόθι, σ. 136.

Παρατηρήσεις

45

Οι δημόσιες υπηρεσίες ύδρευσης στη Μολδαβία εξακολουθούν να παρουσιάζουν αδυναμίες. Μόλις το 50 % περίπου του πληθυσμού έχει πρόσβαση σε καθαρό πόσιμο νερό, ο τομέας είναι εξαιρετικά ελλιπώς ανεπτυγμένος, με ασθενή θεσμική ικανότητα, και η ικανότητα των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης για τη διαχείριση της παροχής και των δικτύων ύδρευσης είναι περιορισμένη. Σε έκθεση του 2012 για τις επιδόσεις του τομέα της ύδρευσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Μολδαβίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η κατάσταση όσον αφορά την ύδρευση και την αποχέτευση στους δήμους της Δημοκρατίας της Μολδαβίας είναι δύσκολη και έχει φτάσει σε αδιέξοδο. Σε άλλη έκθεσή του του 2012, το Ελεγκτικό Συνέδριο της χώρας ανέφερε ότι, προκειμένου να επιτευχθούν τα αναμενόμενα οφέλη στον τομέα της αποκατάστασης και κατασκευής δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η διαχείριση των δημόσιων πόρων που διατίθενται για τους σκοπούς αυτούς, καθώς και το σύστημα διαχείρισης των δημόσιων αρχών που είναι επιφορτισμένες με την υλοποίηση έργων στον τομέα αυτό. Ωστόσο, πρόσφατη μελέτη του ΠΟΥ και της UNICEF δείχνει ότι η χρήση των πηγών ύδατος και των εγκαταστάσεων αποχέτευσης βελτιώθηκαν μεταξύ 1995 και 2015³⁹.

46

Τα κεφάλαια της ΤΔΣ ενδέχεται να παράγουν ελάχιστη προστιθέμενη αξία για τους εθνικούς τομεακούς προϋπολογισμούς. Παρατηρήσαμε ότι αυτό συνέβη στην περίπτωση του ΤΔΣ για την υγεία, καθώς οι εθνικοί προϋπολογισμοί για την υγεία, αναπροσαρμοσμένοι βάσει πληθωρισμού, μειώθηκαν κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του προγράμματος, το 2010 και το 2011⁴⁰ (βλέπε **πλαίσιο 4**, παράδειγμα 2). Αυτό θεωρήθηκε ένδειξη απόδοσης περιορισμένης προτεραιότητας στον τομέα της υγείας και έθεσε εν αμφιβόλω την ικανότητα του Υπουργείου Υγείας να εφαρμόσει την εθνική πολιτική για την υγεία. Σε μελέτη που δημοσίευσε ο ΠΟΥ το 2012 αναφερόταν ότι οι συνολικές δαπάνες για την υγεία παρέμεναν σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, γεγονός που περιορίσει σημαντικά τον όγκο και την ποιότητα της δέσμης των παρεχόμενων υπηρεσιών⁴¹.

47

Ομοίως, όσον αφορά την ΤΔΣ στον τομέα της ύδρευσης, η επιτευχθείσα πρόοδος ήταν περιορισμένη, λόγω της προεκλογικής περιόδου, της απουσίας κονδυλίων για επενδύσεις στον τομέα και προβλημάτων διαχείρισης στο Υπουργείο Περιβάλλοντος (βλέπε επίσης **πλαίσιο 4**, παράδειγμα 2). Η κατάσταση αυτή δείχνει πόσο σημαντικό είναι οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο των δράσεων δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ να αντικατοπτρίζονται στους κρατικούς προϋπολογισμούς, με την παροχή στα συναφή υπουργεία των πόρων που απαιτούνται για την εκπλήρωση των όρων εκταμίευσης.

39 Πρβλ. ΠΟΥ / UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation* (Κοινό σχέδιο παρακολούθησης στους τομείς της ύδρευσης και της αποχέτευσης), Ιούλιος 2015 (wssinfo.org).

40 Σύμφωνα με τις περισσότερες πηγές, οι κρατικές δαπάνες για την υγεία μειώθηκαν σε πραγματικές τιμές το 2010 και το 2011 [ΠΟΥ, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στη χρηματοδότηση της υγείας στη Δημοκρατία της Μολδαβίας), 2012, σ. 4- οι υπολογισμοί λαμβάνουν υπόψη τα στοιχεία για τον πληθωρισμό (Δείκτης τιμών καταναλωτή, αποπληθωριστής ΑΕγχΠ) της Παγκόσμιας Τράπεζας (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) και τον δείκτη τιμών καταναλωτή της εθνικής στατιστικής υπηρεσίας της Μολδαβίας (<http://www.statistica.md>)] Οι πραγματικές δαπάνες αυξήθηκαν ελαφρά το 2011 βάσει του αποπληθωριστή του ΑΕγχΠ της εθνικής στατιστικής υπηρεσίας.

41 Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τις πολιτικές και τα συστήματα υγείας, εταιρική σχέση υπό την αιγίδα του ΠΟΥ, «Δημοκρατία της Μολδαβίας, επισκόπηση του συστήματος υγείας», *Health Systems in Transition* (Συστήματα υγείας σε μετάβαση), τόμος 14, αριθ. 7, 2012, σ. 43. Βλέπε, επίσης, ΠΟΥ, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στη χρηματοδότηση της υγείας στη Δημοκρατία της Μολδαβίας), 2012, σ. 3: Το μερίδιο του κρατικού προϋπολογισμού που διατίθεται για την υγεία χρησιμοποιείται ευρέως ως ένδειξη της προτεραιότητας που αποδίδει η κυβέρνηση στην υγεία σε σχέση με άλλους τομείς της οικονομίας. Το μήνυμα που προκύπτει είναι σαφές: η σημασία αυτή μειώνεται.

Τα έργα συνέβαλαν μερικώς στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης

48

Στην ενότητα αυτή εξετάζουμε τη συμβολή των έργων στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης στη Μολδαβία. Αναλύουμε τον σχεδιασμό των έργων, τη στήριξη που αυτά παρείχαν στα προγράμματα ΤΔΣ, καθώς και τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων (βλέπε **παράρτημα III**).

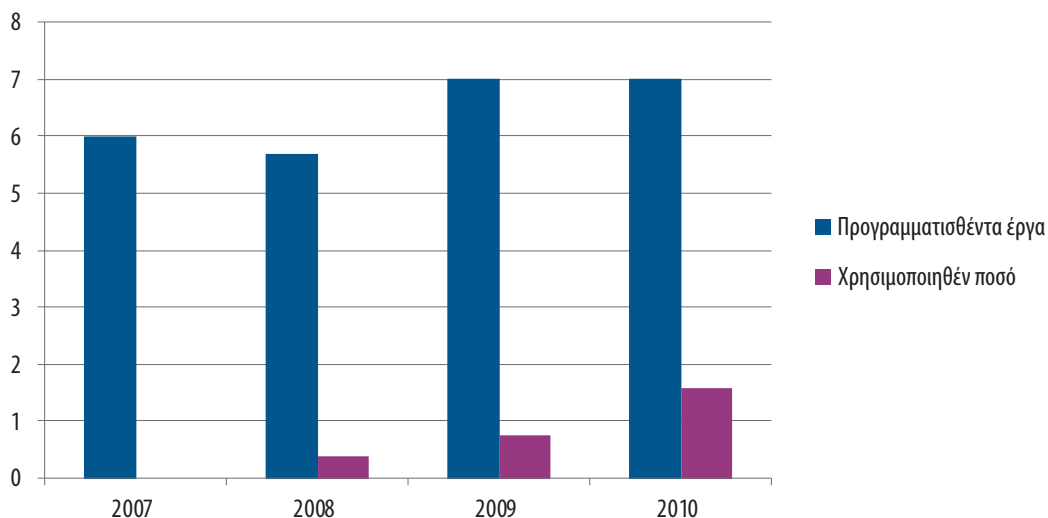
Τα έργα ανταποκρίνονταν στις ανάγκες, αλλά οι αναλύσεις αναγκών εμφάνιζαν αδυναμίες

49

Η ΕΕ παρέχει σημαντική στήριξη για τη βελτίωση της ικανότητας των αρχών της κεντρικής διοίκησης της Μολδαβίας για τη διαχείριση και τον συντονισμό της βοήθειας της ΕΕ. Ειδικότερα, στήριξη χορηγήθηκε στην Καγκελαρία, η οποία λειτουργούσε ως εθνική μονάδα συντονισμού⁴² της χρηματοδότησης της ΕΕ. Η ενίσχυση αυτού του είδους ανταποκρινόταν στις ανάγκες, δεδομένων των δυσκολιών που αντιμετώπιζαν οι αρχές της Μολδαβίας στη διαχείριση των κονδυλίων, όπως καταδεικνύουν, παραδείγματος χάριν, τα προβλήματα που ανέκυψαν κατά τον σχεδιασμό των έργων αδελφοποίησης (βλέπε **γράφημα 2**).

42 Η εθνική μονάδα συντονισμού είναι επιφορτισμένη με τον συντονισμό σε εθνικό επίπεδο της εξωτερικής βοήθειας που παρέχεται από χορηγούς βοήθειας.

Γράφημα 2 Αδελφοποίηση: προγραμματισθέντα έναντι υλοποιηθέντων έργων κατά την περίοδο 2007 - 2010 (σε εκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: Κοινό Σύστημα Πληροφόρησης RELEX (CRIS).

50

Όπως καταδεικνύεται στο **παράρτημα III** (ερώτημα 1.1), διαπιστώσαμε ότι οι αναλύσεις αναγκών που διενεργήθηκαν για τα έργα ήταν σε γενικές γραμμές ικανοποιητικές: δύο μόνον από τα έργα του δείγματος ελέγχου βασίστηκαν σε ανεπαρκή ανάλυση. Ωστόσο, στις περιπτώσεις εννέα έργων, η ανάλυση ήταν μερικώς ελαττωματική, με αποτέλεσμα ο σχεδιασμός των έργων να μην ανταποκρίνεται πλήρως στις ανάγκες ή τους στόχους της молδαβικής διοίκησης.

51

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εν λόγω ανεπάρκειες ήταν δυνατό να αντιμετωπιστούν κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του έργου ή σε μεταγενέστερα στάδια. Στην περίπτωση του έργου τεχνικής βοήθειας αριθ. 13 (βλέπε **παράρτημα III**), το γραφείο συμβούλων κατέβαλε προσπάθειες να αναπροσαρμόσει την αρχική συγγραφή υποχρεώσεων αρκετούς μήνες μετά την έναρξη του έργου, κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ανώτατο Δικαστήριο, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο, τα περιφερειακά δικαστήρια και άλλους χορηγούς βοήθειας⁴³. Στην περίπτωση του έργου EUHLPAM, κατά το πρώτο και το δεύτερο στάδιο, η αντιπροσωπεία της ΕΕ δεν διενήργησε συστηματική ανάλυση αναγκών ώστε να εξακριβωθούν οι πραγματικές ανάγκες και τα προβλήματα της молδαβικής διοίκησης, προκειμένου να ιεραρχηθούν κατά προτεραιότητα και να αντιμετωπιστούν κατά τρόπο στοχευμένο. Οι εργασίες αυτές ανατέθηκαν στους επιμέρους συμβούλους. Δεδομένου ότι δεν υπήρχαν διαδικασίες παράδοσης καθηκόντων, κάθε νέος σύμβουλος έπρεπε να διενεργεί χωριστή ανάλυση αναγκών. Ωστόσο, μεγαλύτερη προσοχή στις εν λόγω αναλύσεις δόθηκε κατά το τρίτο στάδιο του έργου.

Τα έργα δεν ήταν πάντοτε καλά συντονισμένα με τα προγράμματα ΤΔΣ

52

Στις δύο υποενότητες που ακολουθούν εξετάζεται ο συντονισμός μεταξύ της ΤΔΣ και δύο διαφορετικών κατηγοριών έργων. Στην πρώτη εξετάζεται η τεχνική βοήθεια στο πλαίσιο της ΤΔΣ, η οποία προβλέπεται στις συμφωνίες χρηματοδότησης ΤΔΣ (βλέπε σημείο 7 και **γράφημα 1**) και στη δεύτερη άλλα έργα τεχνικής βοήθειας και αδελφοποίησης (βλέπε σημείο 8).

43 Δώδεκα δραστηριότητες οι οποίες περιλαμβάνονταν στην αρχική συγγραφή υποχρεώσεων κρίθηκε ότι ήταν πλέον άνευ αντικειμένου λόγω μειωμένης ζήτησης από πλευράς του δικαιούχου.

Η ειδική τεχνική βοήθεια στο πλαίσιο της ΤΔΣ για την ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας παρασχέθηκε με καθυστέρηση λόγω των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων

53

Η Επιτροπή παρέσχε ειδική τεχνική βοήθεια προκειμένου να συνδράμει τη молδαβική διοίκηση στην υλοποίηση της ΤΔΣ στο πλαίσιο των τεσσάρων συμφωνιών χρηματοδότησης που ελέγχθηκαν. Αυτό έγινε επειδή οι κυβερνήσεις των χωρών-εταίρων συχνά χαρακτηρίζονται από έλλειψη θεσμικών ικανοτήτων, η οποία ενδέχεται να παρεμποδίζει την υλοποίηση της στρατηγικής που υποστηρίζεται με την ΤΔΣ.

54

Ωστόσο, αυτή η τεχνική βοήθεια δεν είναι συντονισμένη με το κύριο πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης. Μπορεί να ξεκινήσει μόνο μετά την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης για το πρόγραμμα ΤΔΣ και, δεδομένων των καθυστερήσεων που συνεπάγονται αναπόφευκτα οι διαδικασίες διαγωνισμού και σύναψης συμβάσεων, αρχίζει αρκετούς μήνες μετά τη δρομολόγηση του κύριου προγράμματος (βλέπε **πίνακα**).

Πίνακας Χρονικό κενό μεταξύ δημοσιονομικής στήριξης και ειδικής τεχνικής βοήθειας στο πλαίσιο της ΤΔΣ για τις ελεγχθείσες συμβάσεις¹

Πρόγραμμα ΤΔΣ	Προβλεπόμενη στη συμφωνία χρηματοδότησης μέσω ΤΔΣ τεχνική βοήθεια (σε εκατομμύρια ευρώ)	Έναρξη του προγράμματος ΤΔΣ (υπογραφή συμφωνίας χρηματοδότησης)	Έναρξη δράσεων τεχνικής βοήθειας (υπογραφή σύμβασης)	Χρονικό κενό
Υγεία	3,15	Φεβρουάριος 2009	Ιούνιος 2010	16 μήνες
Δικαιοσύνη	1,8 ²	Ιούνιος 2013	δεν έγινε	-
ΜΠΔΟ	4	Οκτώβριος 2014	Οκτώβριος 2015	12 μήνες
Υδρευση	3	Αύγουστος 2009	Σεπτέμβριος 2011	25 μήνες

1 Μόνον τεχνική βοήθεια που παρασχέθηκε ειδικά μέσω της επιχορήγησης στο πλαίσιο της ΤΔΣ. Στον ίδιο τομέα υπάρχουν και άλλα έργα, παραδείγματος χάριν στον τομέα της δικαιοσύνης.

2 Το ποσό αυτό χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση των αποστολών αξιολόγησης πριν από την καταβολή των δόσεων.

Πηγή: Κοινό Σύστημα Πληροφόρησης RELEX (CRIS).

55

Οι καθυστερήσεις αυτές είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην υλοποίηση της ΤΔΣ στους τομείς της υγείας και της ύδρευσης, καθώς η εθνική διοικητική ικανότητα δεν επαρκούσε για τη διαχείριση των προγραμμάτων. Όσον αφορά την ΤΔΣ για την υγεία, αρκετοί ειδικοί όροι δεν πληρούνταν, εξαιτίας της καθυστερημένης έναρξης της τεχνικής βοήθειας. Στην περίπτωση της ΤΔΣ για την ύδρευση, στην έκθεση παρακολούθησης του 2012 αναφέρεται ότι η βελτίωση του χρονικού συντονισμού της σχεδιαζόμενης στήριξης μέσω τεχνικής βοήθειας και της ΤΔΣ θα συνεπαγόταν περισσότερα οφέλη και θα εξασφάλιζε την επιτυχή υλοποίηση. Στην τελική έκθεσή του, ο ανάδοχος συνέστησε η τεχνική βοήθεια να προηγηθεί της δημοσιονομικής στήριξης και όχι να έπεται αυτής, όπως συνέβη στην προκειμένη περίπτωση.

Υπήρξαν κάποια έργα τεχνικής βοήθειας και αδελφοποίησης που δεν χρησιμοποιήθηκαν τελικά στο πλαίσιο της προπαρασκευής ή της υποστήριξης των προγραμμάτων ΤΔΣ

56

Η αντιπροσωπεία της ΕΕ έδωσε ιδιαίτερη σημασία στη δημιουργία συνεργιών μεταξύ ΤΔΣ και έργων που αφορούν τον ίδιο τομέα. Κατά γενικό κανόνα, η αδελφοποίηση και η τεχνική βοήθεια χρησιμοποιήθηκαν συμπληρωματικά προς τα προγράμματα ΤΔΣ. Τούτο συνέβη, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση ενός προγράμματος για τις αγροτικές περιοχές (αν και το πρόγραμμα αυτό δεν καλύπτεται από τον έλεγχο). Επίσης, μέσω έργων προετοιμάστηκε το έδαφος για την ΤΔΣ, παραδείγματος χάριν για ένα πρόγραμμα σχετικά με τη ζώνη ελεύθερων συναλλαγών. Τέλος, τέσσερα έργα τεχνικής βοήθειας στον τομέα της δικαιοσύνης κάλυψαν ανάγκες που συνδέονταν με εκείνες που αντιμετωπίστηκαν μέσω της δημοσιονομικής στήριξης (βλέπε **παράρτημα III**, έργα αριθ. 12 έως 14).

57

Παρά τις προσπάθειες αυτές, στις περιπτώσεις που ελέγχθηκαν, τα έργα δεν χρησιμοποιήθηκαν πάντοτε στο πλαίσιο της προπαρασκευής ή της υποστήριξης των προγραμμάτων ΤΔΣ (βλέπε σημεία 59 έως 63, καθώς και **πλαίσιο 6**). Οι κύριες μέθοδοι χορήγησης βοήθειας που προέκρινε η Επιτροπή ήταν η δημοσιονομική στήριξη και η αδελφοποίηση, παρά το γεγονός ότι υπήρχε ανάγκη για τεχνική βοήθεια, καθώς και μεγάλη ζήτηση γι' αυτή από πλευράς της κυβέρνησης, ιδίως στους τομείς όπου προγραμματιζόταν για τη συνέχεια δημοσιονομική στήριξη, ως προετοιμασία για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων.

Επιμόρφωση υπαλλήλων των молδαβικών αρχών σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη

Ολοκληρωμένη επιμόρφωση σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη, απευθυνόμενη σε υπαλλήλους των молδαβικών αρχών, διοργανώθηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο ενός έργου τεχνικής βοήθειας τον Μάρτιο του 2014 με συνολικό κόστος 40 000 ευρώ (βλέπε **παράρτημα III**, έργο αριθ. 9). Την εποχή εκείνη, η δημοσιονομική στήριξη χρησιμοποιείτο ήδη επί περισσότερα από επτά έτη στη Μολδαβία.

Το πρόγραμμα επιμόρφωσης, το οποίο διήρκεσε έξι ημέρες και στο οποίο συμμετείχαν 24 υπάλληλοι, αποκάλυψε ότι οι γνώσεις των τελευταίων για τη συγκεκριμένη μέθοδο χορήγησης βοήθειας ήταν περιορισμένες. Οι συμμετέχοντες δεν σημείωσαν σημαντική πρόοδο, δεδομένου ότι η βαθμολογία στις αρχικές και τελικές δοκιμασίες βελτιώθηκε από τις 3,2 μόλις στις 3,9 μονάδες σε κλίμακα 1 έως 10. Μάλιστα, η βαθμολογία μειώθηκε σε τέσσερις από τους δέκα τομείς που αξιολογήθηκαν.

Σε συνέχεια αυτού του εξαιρετικά μέτριου αποτελέσματος δεν ελήφθησαν άλλα μέτρα, ούτε δόθηκε η κατάλληλη συνέχεια, καθώς έκτοτε δεν διοργανώθηκε άλλη ολοκληρωμένη επιμόρφωση σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη. Ωστόσο, η Επιτροπή διοργάνωσε σε αρκετές περιπτώσεις συζητήσεις στρογγυλής τραπέζης και παρουσιάσεις διάρκειας μισής ημέρας στη Μολδαβία.

58

Το 2011 η Επιτροπή χρηματοδότησε τη διενέργεια εκ των προτέρων αξιολόγησης του τομέα της δικαιοσύνης. Η εν λόγω αξιολόγηση πρότεινε την καταφυγή στην τεχνική βοήθεια ως κύρια μέθοδο παροχής βοήθειας, πριν από τον προγραμματισμό της ΤΔΣ. Η προηγούμενη τεχνική βοήθεια είναι απαραίτητη, δεδομένου ότι η κυβέρνηση δεν μπορούσε να αναπτύξει στρατηγική μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης χωρίς συντονισμό με τη δικαστική εξουσία που, βάσει του συντάγματος της χώρας, είναι διακριτή από την εκτελεστική. Το 2011, όταν η στρατηγική μεταρρύθμισης του τομέα της δικαιοσύνης τελούσε στο στάδιο της προπαρασκευής, ανεπάρκειες στις προσπάθειες εγχώριου συντονισμού της κυβέρνησης έθεσαν εν αμφιβόλω την ικανότητά της να αναπτύξει μια συνεκτική στρατηγική μεταρρυθμίσεων που θα μπορούσαν να εγκριθούν από το δικαστικό σώμα.

59

Σύμφωνα με την αξιολόγηση αυτή, τέσσερα έργα τεχνικής βοήθειας προγραμματίστηκαν στον τομέα της δικαιοσύνης από το 2011, αλλά καθυστέρησαν λόγω ελλείψεων προσωπικού στην αντιπροσωπεία της ΕΕ. Ένα έργο δρομολογήθηκε δύο μήνες πριν από την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης για την ΤΔΣ, τον Απρίλιο του 2013, και τα άλλα τρία 18 μήνες αργότερα (βλέπε **παράρτημα III**, έργα αριθ. 12 έως 14).

60

Η στρατηγική μεταρρύθμισης του τομέα της δικαιοσύνης της Μολδαβίας εγκρίθηκε το 2011 με στόχο την επιλεξιμότητα για ΤΔΣ. Η υλοποίησή της προσκρούει στην ανεπαρκή πρόοδο όσον αφορά τη μεταρρύθμιση των εισαγγελικών αρχών και την ανεπαρκή στήριξη από πλευράς του δικαστικού σώματος. Τον Μάιο του 2015 παρουσιάστηκε μια νέα πρωτοβουλία μεταρρυθμίσεων, η οποία αναπτύχθηκε από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο και το Ανώτατο Δικαστήριο, με την υλικοτεχνική υποστήριξη του έργου τεχνικής βοήθειας αριθ. 13.

61

Το έργο τεχνικής βοήθειας αριθ. 12 συνίσταται επί του παρόντος στην παροχή στήριξης στις ομάδες εργασίας που έχουν επιφορτιστεί με την αναθεώρηση των δημοσιονομικών προβλέψεων για τη στρατηγική μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης και την αποσαφήνιση των ειδικών όρων για την ΤΔΣ (βλέπε σημεία 27 και 31). Το εν λόγω έργο τεχνικής βοήθειας αποτελεί παράδειγμα ευέλικτης προσαρμογής στις πρόσθετες ανάγκες που ανακύπτουν κατά την υλοποίηση ενός προγράμματος τομεακής δημοσιονομικής στήριξης, ακόμη και αν στήριξη τέτοιου είδους δεν προβλέπεται ρητά στην αρχική σύμβαση του έργου.

62

Ο τομέας της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών παρέχει παραδείγματα ανάπτυξης διαφόρων ειδών στήριξης, όπως η SIGMA⁴⁴, η τεχνική βοήθεια, η αδελφοποίηση και η ΤΔΣ. Έργα αδελφοποίησης στους τομείς των δημόσιων συμβάσεων και του εσωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου ολοκληρώθηκαν το 2012 και το 2013, και στις σχετικές εκθέσεις τονίζεται η ανάγκη εδραίωσης των αποτελεσμάτων (βλέπε **παράρτημα III**, έργα αριθ. 2 και 4). Οι προσπάθειες στους τομείς αυτούς συνεχίζονται, μέσω SIGMA και διαλόγου για τη διαμόρφωση πολιτικής. Ωστόσο, οι ειδικοί όροι της ΤΔΣ για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά δεν αντιμετωπίζουν τις αδυναμίες αυτές. Σύμβουλοι χρηματοδοτούμενοι από την ΕΕ (στο πλαίσιο του έργου EUHLPAM) ανέλαβαν καθήκοντα σε αρμόδιους για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών οργανισμούς, όπως η κρατική φορολογική επιθεώρηση, κανείς όμως σε κάποιο από τα τρία θεσμικά όργανα που έχουν την ευθύνη υλοποίησης του προγράμματος ΤΔΣ (Ελεγκτικό Συνέδριο, Υπουργείο Οικονομικών, Κοινοβούλιο).

63

Ωστόσο, από το 2014, η Επιτροπή δίδει μεγαλύτερη σημασία στη δημιουργία συνεργιών μεταξύ της ΤΔΣ και των έργων, όπως καταδεικνύουν ένα έργο αδελφοποίησης στο μολδαβικό Ελεγκτικό Συνέδριο (βλέπε **παράρτημα III**, έργο αριθ. 5) και η προγραμματισμένη διάθεση συμβούλου της EUHLPAM στο κοινοβούλιο της χώρας το 2016.

44 Η SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, Στήριξη για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διαχείρισης) αποτελεί κοινή πρωτοβουλία της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Οι εμπειρογνώμονες της SIGMA παρέχουν βοήθεια σε έξι βασικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης. (<http://www.sigmaxweb.org>)

Τα αποτελέσματα δεν ήταν πάντοτε βιώσιμα, λόγω της έλλειψης πολιτικής βούλησης και άλλων εξωτερικών παραγόντων

64

Κατά γενικό κανόνα, οι προσδοκώμενες εκροές των έργων παραδόθηκαν. Παραδείγματα συγκεκριμένων επιτευγμάτων είναι μια διαδικτυακή πλατφόρμα για την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στη Μολδαβία, η παροχή στρατηγικών συμβουλών σε διάφορα υπουργεία, ένα νομοσχέδιο για τις κρατικές ενισχύσεις και ένα εγχειρίδιο διαδικασιών για τη διαχείριση της βοήθειας της ΕΕ.

65

Εκφράζονται ανησυχίες για τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν με τα έργα, συχνά λόγω ανεπαρκούς πολιτικής βούλησης από πλευράς των εθνικών αρχών για την άρση ορισμένων από τα εμπόδια που παρακλύουν την ενίσχυση των δημόσιων αρχών (βλέπε **πλαίσιο 7**). Όπως προκύπτει από το **παράρτημα III** (ερώτημα 1.3), υπήρχαν ελαφρές ανησυχίες όσον αφορά το ήμισυ των δεκατεσσάρων έργων που αξιολογήθηκαν, και σημαντικές ανησυχίες για τα υπόλοιπα.

66

Η Επιτροπή παρείχε τεχνική βοήθεια για τη στήριξη της Καγκελαρίας της Μολδαβίας στο πλαίσιο του έργου TTSIB (βλέπε **πλαίσιο 7**), μεταξύ 2011 και 2013. Μολονότι σκοπός του έργου ήταν η ενίσχυση της ικανότητας της Καγκελαρίας να αναλάβει την τεχνική καθοδήγηση του προσδιορισμού, της προπαρασκευής και της υλοποίησης των δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται με εξωτερική βοήθεια, οι σύμβουλοι του TTSIB παρείχαν επίσης άλλες υπηρεσίες, υποκαθιστώντας εν μέρει το προσωπικό της Καγκελαρίας στα επιχειρησιακά καθήκοντά του. Στις εκθέσεις για το έργο TTSIB αναφέρεται ότι, παρόλο που πολλά από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα επιτεύχθηκαν, η Καγκελαρία δεν διέθετε επαρκή ικανότητα για την εκτέλεση των καθηκόντων, την απορρόφηση της επιμόρφωσης και την αξιοποίηση των αποκτηθεισών δεξιοτήτων.

67

Λαμβανομένης υπόψη της απουσίας στοιχείων που να εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητα σε προηγούμενα έργα, η αντιπροσωπεία της ΕΕ ενθάρρυνε, ως καλή πρακτική, την ανάπτυξη στρατηγικών εξόδου τόσο για το έργο TTSIB όσο και για το έργο EUHLPAM στο τρίτο στάδιο. Αυτό έγινε προκειμένου να διασφαλιστεί η κάλυψη των ζητημάτων που σχετίζονται με τη βιωσιμότητα πριν από την αποχώρηση των συμβούλων. Ωστόσο, στην περίπτωση του TTSIB, η στρατηγική δεν υλοποιήθηκε, καθώς οι μολδαβικές αρχές έκριναν ότι απαιτούνταν σημαντικοί πόροι.

Έργο με προβλήματα βιωσιμότητας: τεχνική βοήθεια για τη στήριξη της Μολδαβίας στην ανάπτυξη ικανοτήτων για την εφαρμογή καθεστώτων ενισχύσεων (1,9 εκατομμύρια ευρώ)

Ένα έργο τεχνικής βοήθειας παρείχε στήριξη στην Καγκελαρία στο πλαίσιο του συνολικού συντονισμού της βοήθειας της ΕΕ και, ειδικότερα, για την ανάπτυξη ικανοτήτων για την εφαρμογή των μέσων της αδελφοποίησης, TAIEX⁴⁵ και SIGMA, καθώς και για την προετοιμασία και την υλοποίηση του ολοκληρωμένου προγράμματος οικοδόμησης θεσμών (έργο TTSIB, βλέπε **παράρτημα III**, έργο αριθ. 6).

Μετά την ολοκλήρωση του έργου το 2013, μέρος των καθηκόντων συντονισμού της βοήθειας της ΕΕ μεταβιβάστηκε από την Καγκελαρία στο Υπουργείο Εξωτερικών. Οι молδαβικές αρχές δεν μερίμνησαν για τη διατήρηση των γνώσεων που συγκεντρώθηκαν στην Καγκελαρία με την πάροδο των ετών, είτε με τη μετάθεση εκπαιδευμένου προσωπικού είτε με την καθοδήγηση υπαλλήλων του Υπουργείου. Η αντιπροσωπεία της ΕΕ προγραμμάτισε έργο για την παροχή τεχνικής βοήθειας προς το υπουργείο, πιο περιορισμένης εμβέλειας ωστόσο σε σύγκριση με το TTSIB. Βρίσκονται σε εξέλιξη κινήσεις για την εκ νέου μεταβίβαση της αρμοδιότητας συντονισμού στην Καγκελαρία, αν και σημαντικό μέρος των υπαλλήλων της τελευταίας έχει αποχωρήσει από το 2013.

⁴⁵ Το TAIEX είναι το μέσο τεχνικής βοήθειας και ανταλλαγής πληροφοριών (Technical Assistance and Information Exchange) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παρέχει στήριξη στις δημόσιες διοικήσεις όσον αφορά την προσέγγιση, την εφαρμογή και την επιβολή της νομοθεσίας της ΕΕ και διευκολύνει την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών της ΕΕ.

68

Η ΕΕ βρίσκεται αντιμέτωπη με σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά την παροχή βοήθειας στη Μολδαβία. Η πολιτική και μακροοικονομική αστάθεια, η κακή διακυβέρνηση και η αδύναμη δημόσια διοίκηση αποδυναμώνουν σημαντικά την επιρροή της Επιτροπής για την πρόωθηση μεταρρυθμίσεων.

69

Εξετάσαμε κατά πόσον η βοήθεια που παρείχε η ΕΕ στη Μολδαβία συνέβαλε κατά τρόπο αποτελεσματικό στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης. Για τον σκοπό αυτό, εξετάσαμε αν η Επιτροπή σχεδίασε και υλοποίησε κατά τρόπο ικανοποιητικό τη χρηματοδοτική βοήθεια που χορηγήθηκε, αφενός, μέσω προγραμμάτων ΤΔΣ και, αφετέρου, μέσω παραδοσιακών έργων. Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκαν έργα και προγράμματα ΤΔΣ στους τομείς-αποδέκτες του μεγαλύτερου τμήματος της στήριξης της ΕΕ: δικαιοσύνη, δημόσια οικονομικά, υγεία και ύδρευση.

70

Βάσει των ελεγκτικών εργασιών μας, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η βοήθεια της ΕΕ συνέβαλε μόνον εν μέρει στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης. Ορισμένες από τις παρατηρηθείσες ανεπάρκειες μπορούν να αποδοθούν σε εξωτερικούς παράγοντες. Άλλες θα μπορούσαν να αποδοθούν σε αδυναμίες στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των ελεγχθέντων προγραμμάτων και έργων.

71

Καθώς η πρόοδος που επιτεύχθηκε στους τομείς στους οποίους επικεντρώθηκε η στήριξη ήταν μικρή, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική στήριξη είχε περιορισμένη επίδραση στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης (βλέπε σημεία 38 έως 47).

72

Διαπιστώσαμε επίσης ότι η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε ανταποκριθεί ταχύτερα όταν οι κίνδυνοι που συνδέονταν με τη στήριξη επαληθεύθηκαν. Τα προγράμματα δεν ήταν επαρκώς ευθυγραμμισμένα με τις στρατηγικές της Μολδαβίας (βλέπε σημεία 13 έως 28).

73

Τα δυνητικά οφέλη των προγραμμάτων περιορίστηκαν εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν αξιοποιήθηκε πλήρως η δυνατότητα επιβολής όρων: ορισμένοι ειδικοί όροι είτε είχαν πληρωθεί μεταξύ της διαπραγμάτευσης του προγράμματος και την έναρξης της ΤΔΣ είτε δεν ήταν άμεσα μετρήσιμοι. Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε επιδείξει μεγαλύτερη αυστηρότητα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τους όρους εκταμίευσης (βλέπε σημεία 29 έως 34). Επίσης, δεν ήταν πλήρως δικαιολογημένη η χορήγηση πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων (βλέπε σημεία 35 έως 37).

Συμπεράσματα και συστάσεις

74

Ο σχεδιασμός των έργων κρίθηκε κατά γενικό κανόνα κατάλληλος. Η διοχετευθείσα μέσω έργων βοήθεια της ΕΕ ήταν μερικώς αποτελεσματική όσον αφορά την ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης.

75

Η εμπέδεια και το χρονοδιάγραμμα των έργων δεν συντονίζονταν σε όλες τις περιπτώσεις με τα προγράμματα ΤΔΣ (βλέπε σημεία 52 έως 63). Η ειδική, σχετική με τη δημοσιονομική στήριξη, τεχνική βοήθεια για την ανάπτυξη διοικητικής ικανότητας άρχισε να χορηγείται μήνες μετά την έναρξη του κύριου προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης. Υπήρξαν κάποια έργα τεχνικής βοήθειας και αδελφοποίησης που δεν χρησιμοποιήθηκαν τελικά στο πλαίσιο της προπαρασκευής ή της υποστήριξης των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης.

76

Κατά γενικό κανόνα, οι προσδοκώμενες εκροές των έργων παραδόθηκαν. Ωστόσο, τα αποτελέσματα δεν ήταν πάντοτε βιώσιμα, εξαιτίας της έλλειψης πολιτικής βούλησης και άλλων εξωτερικών παραγόντων (βλέπε σημεία 64 έως 67).

77

Βάσει των ανωτέρω συμπερασμάτων, διατυπώνουμε τις εξής συστάσεις:

Σύσταση 1 **Μετριασμός των κινδύνων που συνδέονται με τις δράσεις δημοσιονομικής στήριξης**

Η Επιτροπή πρέπει να εφαρμόζει με μεγαλύτερη αυστηρότητα τα ισχύοντα μέτρα στο πλαίσιο του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης για την πρόληψη ή τον περιορισμό των κινδύνων και να προσδιορίζει σαφώς την πορεία δράσης σε περίπτωση επαλήθευσης των κινδύνων. Τα σχετικά μέτρα πρέπει να λαμβάνονται εγκαίρως.

Σύσταση 2 **Συντονισμός των προγραμμάτων ΤΔΣ με μια σαφώς καθορισμένη στρατηγική μεταρρύθμισης**

Η Επιτροπή πρέπει να βελτιώσει τη σύνδεση των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης με τις εθνικές στρατηγικές. Πρέπει να διασφαλίσει την αλληλουχία των δράσεων ενίσχυσης και την ύπαρξη σαφούς εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα, θα πρέπει να αξιολογεί την καταλληλότητα και την αξιοπιστία της στρατηγικής της χώρας σε σχέση με τους διαθέσιμους θεσμικούς και δημοσιονομικούς πόρους.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Σύσταση 3 Μεγαλύτερη χρήση της δυνατότητας επιβολής όρων και των δεικτών επιδόσεων

Η Επιτροπή πρέπει να αυξήσει τη χρήση της δυνατότητας επιβολής όρων. Αυτό προϋποθέτει i) καθορισμό σαφών και σχετικών όρων και δεικτών επιδόσεων για την καλύτερη αξιολόγηση και ανάδειξη των αποτελεσμάτων, ii) σθεναρή, αναλογική και έγκαιρη αντίδραση εάν η κυβέρνηση της Μολδαβίας δεν δείχνει επαρκή δέσμευση για συμμόρφωση με τα συμφωνηθέντα.

Σύσταση 4 Σαφέστερη σύνδεση της χορήγησης πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων με την επίτευξη απτής προόδου

Η χορήγηση πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων πρέπει να βασίζεται σε αυστηρότερη εφαρμογή της υπάρχουσας μεθοδολογίας.

Σύσταση 5 Συντονισμός των έργων με τα προγράμματα ΤΔΣ

Η Επιτροπή πρέπει να χρησιμοποιεί συστηματικότερα τα έργα για την προπαρασκευή ή τη στήριξη προγραμμάτων ΤΔΣ. Η τεχνική βοήθεια στο πλαίσιο της ΤΔΣ θα πρέπει να προγραμματίζεται χρονικά κατά τρόπο ώστε να υποστηρίζει από την αρχή την υλοποίηση των προγραμμάτων ΤΔΣ.

Σύσταση 6 Διασφάλιση της βιωσιμότητας των έργων

Η Επιτροπή πρέπει να μεριμνά για την ενσωμάτωση πτυχών που να εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητα στον σχεδιασμό όλων των έργων, μέσω της συστηματικότερης αξιολόγησης της ικανότητας και της πολιτικής δέσμευσης των δημοσίων αρχών να διασφαλίσουν βιώσιμα αποτελέσματα.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο κ. Karel PINXTEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 19ης Απριλίου 2016.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Κατάσταση των ελεγχθεισών συμβάσεων

Έργα				
Έτος σύμβασης	Κατάσταση	Τίτλος της σύμβασης	Προγραμματισθέν ποσό (σε ευρώ)	Καταβληθέν ποσό (σε ευρώ)
Μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης				
2009	Περατώθηκε	Στήριξη προς τη Μολδαβία για την αναβάθμιση του σωφρονιστικού συστήματος και τη μεταρρύθμιση της ποινικής δικαιοσύνης	850 500	850 500
2010	Περατώθηκε	Αξιολόγηση του κράτους δικαίου και της διοίκησης της δικαιοσύνης για συνολικό τομεακό προγραμματισμό	198 193	198 193
2011	Περατώθηκε	Στήριξη για τη διαμόρφωση της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης και την προετοιμασία διαγωνισμών στον τομέα της δικαιοσύνης	139 304	139 304
2012	Εν εξελίξει	Παρακολούθηση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης για την ενίσχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας της κυβέρνησης	274 105	246 695
2013	Εν εξελίξει	Στήριξη του συντονισμού των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης στη Μολδαβία	2 231 800	1 476 324
2014	Εν εξελίξει	Ενίσχυση της αποδοτικότητας, της υποχρέωσης λογοδοσίας και της διαφάνειας του δικαστικού συστήματος της Μολδαβίας	2 078 700	709 357
2014	Εν εξελίξει	Στήριξη της οργάνωσης της προδικαστικής έρευνας, της δικαστικής δίωξης και της υπεράσπισης στη Μολδαβία	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Άλλες αρχές της κεντρικής διοίκησης				
2009	Περατώθηκε	Στήριξη των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ στη Μολδαβία	114 474	114 474
2010	Περατώθηκε	Συμβουλευτική αποστολή υψηλού επιπέδου της ΕΕ σχετικά με την πολιτική (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Περατώθηκε	Στήριξη του συστήματος δημόσιων συμβάσεων στη Δημοκρατία της Μολδαβίας	914 008	914 008
2011	Περατώθηκε	Στήριξη για την εφαρμογή και την επιβολή της πολιτικής ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων	926 244	926 244
2011	Περατώθηκε	Στήριξη για την υλοποίηση του ολοκληρωμένου προγράμματος οικοδόμησης θεσμών για τη Δημοκρατία της Μολδαβίας	111 370	111 370
2011	Εν εξελίξει	Στήριξη προς τη Δημοκρατία της Μολδαβίας στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς, μεταρρύθμιση του Υπουργείου Εσωτερικών, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών αρχών και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα	2 853 790	2 832 718
2011	Περατώθηκε	Τεχνική βοήθεια για τη στήριξη της κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Μολδαβίας για την ανάπτυξη ικανότητας για εφαρμογή των μέσων αδελφοποίησης, TAIEX και SIGMA, και για τη στήριξη της προπαρασκευής και της υλοποίησης του ολοκληρωμένου προγράμματος οικοδόμησης θεσμών	1 900 859	1 900 859
2011	Περατώθηκε	Ενίσχυση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών στη Δημοκρατία της Μολδαβίας	1 369 926	1 369 926
2012	Περατώθηκε	Συμβουλευτική αποστολή υψηλού επιπέδου της ΕΕ σχετικά με την πολιτική II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Εν εξελίξει	Συμβουλευτική αποστολή υψηλού επιπέδου της ΕΕ σχετικά με την πολιτική III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Εν εξελίξει	Επιμόρφωση σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ για τη Δημοκρατία της Μολδαβίας	39 148	37 533
2014	Εν εξελίξει	Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη διαχείριση των προγραμμάτων οικοδόμησης θεσμών της ΕΕ	225 018	211 448
2014	Εν εξελίξει	Εδραίωση και ενίσχυση του εξωτερικού δημόσιου ελέγχου στη Δημοκρατία της Μολδαβίας	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Σύνολο			26 826 755	22 547 579

Έργα				
Έτος σύμβασης	Κατάσταση	Τίτλος της σύμβασης	Προγραμματισθέν ποσό (σε ευρώ)	Καταβληθέν ποσό (σε ευρώ)
Δημόσια διοίκηση - Οριζόντιες λειτουργίες				
2013	Εν εξελίξει	Στήριξη στον τομέα της δικαιοσύνης	58 200 000	28 200 000
2014	Εν εξελίξει	Στήριξη για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά (ΜΠΔΟ) στη Μολδαβία	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000

Δημόσια διοίκηση - Παροχή δημόσιων υπηρεσιών				
2009	Περατώθηκε	Πρόγραμμα στήριξης τομεακής πολιτικής: Υγεία	43 114 336	43 114 336
2009	Περατώθηκε	Πρόγραμμα στήριξης τομεακής πολιτικής στον τομέα της ύδρευσης ΕΜΓΕΣ ΕΠΔ 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Περατώθηκε	Τεχνική βοήθεια στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης στον τομέα της υγείας	2 992 753	2 992 753
2010	Εν εξελίξει	Αποκατάσταση του συστήματος ύδρευσης στον Δήμο του Nisporeni, Δημοκρατία της Μολδαβίας	5 000 000	4 500 000
2011	Εν εξελίξει	Τεχνική βοήθεια για την υλοποίηση του προγράμματος στήριξης τομεακής πολιτικής στον τομέα της ύδρευσης	2 771 010	1 611 437
2012	Περατώθηκε	Πρόγραμμα στήριξης τομεακής πολιτικής στον τομέα της ύδρευσης ΕΜΓΕΣ ΕΠΔ 2009 - Προσθήκη 01 στη συμφωνία χρηματοδότησης 2009/020-520 (5 εκατομμύρια ευρώ επιπλέον στη συνιστώσα της δημοσιονομικής στήριξης)	5 000 000	5 000 000
2013	Περατώθηκε	Πρόγραμμα Ολοκλήρωσης και Συνεργασίας της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης - Μολδαβία - ενίσχυση του προγράμματος στήριξης τομεακής πολιτικής στον τομέα της υγείας (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Σύνολο			191 855 299	135 195 726
Γενικό Σύνολο			218 682 054	157 743 305

Συνοπτική αξιολόγηση των συμβάσεων τομεακής δημοσιονομικής στήριξης του δείγματος ελέγχου

Τίτλος		Στήριξη για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά (ΜΠΔΟ) στη Μολδαβία	Στήριξη των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης	Πρόγραμμα στήριξης τομεακής πολιτικής στον τομέα της ύδρευσης	Πρόγραμμα ΤΔΣ «Πρόγραμμα στήριξης τομεακής πολιτικής: Υγεία»
Διάρκεια σύμβασης σε μήνες		60	72	108	60
Έτος σύμβασης		2014	2013	2009	2009
Ερώτημα ελέγχου 2: Συνέβαλαν τα προγράμματα ΤΔΣ κατά τρόπο αποτελεσματικό στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης;	2.1: Σχεδιάστηκαν ικανοποιητικά τα προγράμματα ΤΔΣ;	Το πρόγραμμα συνέβαλε σε μια σαφή συνολική στρατηγική			
		Υπήρχαν σαφώς διατυπωμένες εθνικές προτεραιότητες, στις οποίες βασίστηκε η ΤΔΣ			
		Οι στόχοι του προγράμματος αντιστοιχούν σε εθνικές προτεραιότητες			
		Οι πολιτικοί και οικονομικοί κίνδυνοι αξιολογήθηκαν ως περιορισμένοι πριν από τη χορήγηση ΤΔΣ			
		Ο πιστωτικός κίνδυνος περιορίστηκε μέσω της εκ των προτέρων εκτίμησης του κόστους της μεταρρύθμισης			
		Υπήρχαν τεκμηριωμένοι, σαφείς, αντικειμενικοί και σοβαροί λόγοι για τη χορήγηση βοήθειας μέσω ΤΔΣ			
	2.2: Υλοποιήθηκαν ικανοποιητικά τα προγράμματα ΤΔΣ;	Ελήφθησαν υπόψη παλαιότερες αξιολογήσεις / αντηθέντα διδάγματα			
		Η διοίκηση της Μολδαβίας υλοποίησε το πρόγραμμα πλήρως και εγκαίρως	πρόγραμμα εν εξελίξει	πρόγραμμα εν εξελίξει	
		Η τεχνική βοήθεια ήταν στοχοθετημένη, έγκαιρη και δημιούργησε βιώσιμη ικανότητα		ά.α.	
		Η εκταμίευση των δόσεων έγινε μετά την πλήρωση των προϋποθέσεων	μη εκταμίευση της μεταβλητής δόσης		
		Οι στόχοι ήταν άμεσα μετρήσιμοι			
		Οι αυξήσεις των προϋπολογισμών ήταν δικαιολογημένες	ά.α.		
	2.3: Παρίγγαν απτά και βιώσιμα αποτελέσματα τα προγράμματα ΤΔΣ;	Το πλαίσιο παρακολούθησης περιλαμβάνει στόχους SMART και μετρήσιμους δείκτες			
		Ήταν διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία για τον καθορισμό σημείων αναφοράς και την παρακολούθηση / αξιολόγηση της προόδου			
		Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση ήταν συνεχείς			
Αν το έργο δεν εξελισσόταν ομαλά, λαμβάνονταν διορθωτικά μέτρα		πρόγραμμα εν εξελίξει	πρόγραμμα εν εξελίξει		
Επιτεύχθηκαν οι προσδοκώμενες εκροές / τα προσδοκώμενα αποτελέσματα		πρόγραμμα εν εξελίξει	πρόγραμμα εν εξελίξει		
Οι προϋποθέσεις ενθάρρυναν την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων		μη εκταμίευση της μεταβλητής δόσης	πρόγραμμα εν εξελίξει		
Ερώτημα ελέγχου 3: Συνέβαλαν τα προγράμματα ΤΔΣ στην ενίσχυση της δημόσιας διοίκησης;	Το πρόγραμμα είχε θετικό αντίκτυπο στη διοικητική ικανότητα	πρόγραμμα εν εξελίξει	πρόγραμμα εν εξελίξει		
	Η ΤΔΣ παρείχε κατάλληλη στήριξη και οδήγησε στην ανάπτυξη βιώσιμης ικανότητας στη διοίκηση της Μολδαβίας	πρόγραμμα εν εξελίξει	πρόγραμμα εν εξελίξει		
	Οι χρηματοδοτούμενες δράσεις είναι σαφώς συμπληρωματικές προς εκείνες που υλοποιούσαν οι μολδαβικές αρχές πριν από την ενίσχυση				
	Οι επιδράσεις της ΤΔΣ ήταν οι επιδιωκόμενες	πρόγραμμα εν εξελίξει	πρόγραμμα εν εξελίξει		

Υπόμνημα: Χρησιμοποιήθηκαν τα ακόλουθα επίπεδα αξιολόγησης:

Εκπλήρωση του κριτηρίου
 Μερική εκπλήρωση του κριτηρίου
 Μη εκπλήρωση του κριτηρίου

Συνοπτική αξιολόγηση των συμβάσεων έργων του δείγματος ελέγχου

Αριθ. έργου	Έτος σύμβασης	Διάρκεια σύμβασης σε μήνες	Τίτλος
1	2009	2	Τεχνική βοήθεια - Στήριξη των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ στη Μολδαβία
2	2010	24	Αδελφοποίηση - Στήριξη του συστήματος σύναψης δημόσιων συμβάσεων
3	2011	30	Τεχνική βοήθεια - Στήριξη προς την κυβέρνηση της Μολδαβίας στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς, μεταρρύθμιση του Υπουργείου Εσωτερικών (συνιστώσα III)
4	2011	24	Αδελφοποίηση - Ενίσχυση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών
5	2014	24	Αδελφοποίηση - Εδραίωση και ενίσχυση του εξωτερικού δημόσιου ελέγχου
6	2011	38	Τεχνική βοήθεια - Στήριξη προς την κυβέρνηση της Μολδαβίας για την ανάπτυξη ικανότητας όσον αφορά την εφαρμογή των μέσων αδελφοποίησης, TAIEX και SIGMA και του ολοκληρωμένου προγράμματος οικοδόμησης θεσμών
7	2011	21	Αδελφοποίηση - Στήριξη για την εφαρμογή και την επιβολή της πολιτικής ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων
8	2011	5	Μελέτη - Στήριξη για την υλοποίηση του ολοκληρωμένου προγράμματος οικοδόμησης θεσμών
9	2014	3	Τεχνική βοήθεια - Επιμόρφωση για τη δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ προς την κυβέρνηση της Μολδαβίας
10	2014	12	Τεχνική βοήθεια - Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη διαχείριση των προγραμμάτων οικοδόμησης θεσμών της ΕΕ
11	2012	24	Παρακολούθηση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης για την ενίσχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας της κυβέρνησης
12	2013	36	Τεχνική βοήθεια - Στήριξη του συντονισμού των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της δικαιοσύνης στη Μολδαβία
13	2014	36	Τεχνική βοήθεια - Ενίσχυση της αποδοτικότητας, της υποχρέωσης λογοδοσίας και της διαφάνειας στο δικαστικό σύστημα της Μολδαβίας
14	2014	36	Τεχνική βοήθεια - Στήριξη της οργάνωσης της προδικαστικής έρευνας, της δικαστικής δίωξης και της υπεράσπισης
15	2009	24	Αδελφοποίηση - Αναβάθμιση του σωφρονιστικού συστήματος
16	2010	26.5	Συμβουλευτική αποστολή υψηλού επιπέδου της ΕΕ σχετικά με την πολιτική EUHLPAM I
17	2012	20	Συμβουλευτική αποστολή υψηλού επιπέδου της ΕΕ σχετικά με την πολιτική EUHLPAM II
18	2013	18	Συμβουλευτική αποστολή υψηλού επιπέδου της ΕΕ σχετικά με την πολιτική EUHLPAM III
19	2010	18	Αξιολόγηση του κράτους δικαίου (συμβουλευτική δραστηριότητα)
20	2011	17	Στήριξη για την προπαρασκευή της ΤΔΣ (συμβουλευτική δραστηριότητα)

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

40

Σύνοψη

V

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι υπήρξε πρόοδος, αν και μερική, σε δύο από τους τέσσερις ελεγχθέντες τομείς δημοσιονομικής στήριξης (ύδρευση και υγεία), ενώ τα άλλα δύο πιο πρόσφατα προγράμματα (δικαιοσύνη και μεταρρύθμιση της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά) εξακολουθούν να βρίσκονται σε εξέλιξη και, επομένως, τα τελικά τους αποτελέσματα δεν μπορούν ακόμη να μετρηθούν.

Η απόκριση της Επιτροπής στον κίνδυνο ήταν στην πραγματικότητα ταχεία, λαμβανομένης υπόψη της πραγματικής εξέλιξης των γεγονότων και των εσωτερικών αποφάσεων, όπως αναφέρεται στις απαντήσεις στα σημεία 13-28.

Η παρούσα κατάσταση όσον αφορά τις πληρωμές στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης στη Μολδαβία είναι ότι όλες οι εκταμιεύσεις έχουν ανασταλεί, εν αναμονή της εκπλήρωσης όλων των γενικών όρων, συμπεριλαμβανομένων της μακροοικονομικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής διαφάνειας. Από την άποψη αυτή, είναι ουσιώδους σημασίας μια συμφωνία με το ΔΝΤ.

Όσον αφορά την ευθυγράμμιση με τις εθνικές στρατηγικές, η έννοια που αποδίδει η Επιτροπή στη στρατηγική δεν είναι στατική και τυπική. Η Επιτροπή έδινε προσοχή στα ουσιώδη, σημαντικά στοιχεία στα οποία θα πρέπει να βασίζεται μια στρατηγική, προσαρμοζόμενη συνεχώς στις πιεστικές ανάγκες που υπαγορεύονταν από ένα φιλόδοξο θεματολόγιο σύνδεσης και ένα γεωπολιτικό περιβάλλον γεμάτο προκλήσεις. Το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν δίστασε να υπερβεί το ενίοτε περιορισμένο πεδίο εφαρμογής ορισμένων εθνικών στρατηγικών αποδεικνύει πράγματι ότι μερίμνησε για τη μέγιστη δυνατή μεταρρυθμιστική μόχλευση από τους όρους.

Η Επιτροπή τονίζει ότι η δημοσιονομική στήριξη ως μέθοδος χορήγησης βοήθειας αποτελεί ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων που περιλαμβάνουν τη χρηματοδότηση, την ανάπτυξη ικανοτήτων, τον διάλογο για τη διαμόρφωση πολιτικής και τους δείκτες επιδόσεων. Ο διάλογος για τη διαμόρφωση πολιτικής, ακόμα και στο στάδιο εκπόνησης του προγράμματος, μπορεί να οδηγήσει στη λήψη κυβερνητικών μέτρων πριν από τη μεταβίβαση κεφαλαίων, που είναι κάτι πολύ θετικό.

Επιπλέον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η μερική εκπλήρωση των κριτηρίων επιδόσεων δικαιολογεί τη μερική εκταμίευση. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, σε μία περίπτωση ειδικότερα, η αξιολόγηση θα μπορούσε να ήταν πιο αυστηρή, αλλά αυτό δεν αποτελεί συστηματικό πρόβλημα.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η χρηματοδότηση των «αναλογικών κερδών» («more for more») χορηγήθηκε μετά από εσωτερικές αξιολογήσεις. Οι αποφάσεις αυτές λήφθηκαν από την Επιτροπή στο πλαίσιο της εντολής της για την εκτέλεση της εξωτερικής βοήθειας, με πολιτική καθοδήγηση από την ΕΥΕΔ και κατόπιν έγκρισης από τα κράτη μέλη, με πλήρη τήρηση της διαδικασίας επιτροπολογίας.

VI

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ορθώς επισημαίνει την ποιότητα του σχεδιασμού των έργων, την αποτελεσματικότητα και τις εκροές τους.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι είναι αναγκαίο να υπάρχει αλληλουχία μεταξύ της τεχνικής βοήθειας, των έργων αδελφοποίησης και της δημοσιονομικής στήριξης. Ωστόσο, στο πλαίσιο των υφιστάμενων δημοσιονομικών κανόνων, θα μεσολαβεί πάντα ένα χρονικό διάστημα μεταξύ της τεχνικής βοήθειας ή αδελφοποίησης και των δράσεων δημοσιονομικής στήριξης.

Εισαγωγή

05

Οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, ιδίως στα συστήματα δημόσιων οικονομικών ή σε ό,τι αφορά τη διαφθορά, εμποδίζουν εν γένει την ανάπτυξη και την αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Οι πιθανές επιπτώσεις τους δεν περιορίζονται στη δημοσιονομική στήριξη. Είναι σαφές ότι η βελτίωση των συστημάτων δημοσιονομικού ελέγχου και σύναψης δημόσιων συμβάσεων που επιδιώκεται στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης περιορίζει αποτελεσματικά τα περιθώρια διαφθοράς.

07

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, πέραν της συμπληρωματικής βοήθειας στο πλαίσιο του ίδιου προγράμματος, υπάρχουν πολλές σημαντικές περιπτώσεις όπου η βοήθεια βάσει έργων χορηγήθηκε σε προγενέστερα στάδια, πριν από τις δράσεις δημοσιονομικής στήριξης.

Όσον αφορά τα ελεγχθέντα προγράμματα, αυτό ισχύει ιδίως για τον τομέα της δικαιοσύνης, αλλά και για άλλους τομείς όπως η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Γειτονίας για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη.

Παρατηρήσεις

14

Η Επιτροπή τονίζει ότι η δημοσιονομική στήριξη μέσω των εθνικών συστημάτων ενισχύει την ανάληψη ευθύνης και μειώνει το κόστος συναλλαγών για τη δικαιούχο χώρα.

Σε αντίθεση με τη στοχευμένη δημοσιονομική στήριξη, η τομεακή δημοσιονομική στήριξη αποσκοπεί στην επιβράβευση των αποτελεσμάτων και όχι στη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων. Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι οι λογιστικοί και λοιποί έλεγχοι γενικά δεν μπορούν να προχωρήσουν πέρα από το στάδιο μεταβίβασης των κεφαλαίων μετά την εκπλήρωση των συμφωνηθέντων όρων.

Η δημοσιονομική στήριξη λειτουργεί σε ένα πλαίσιο ανάπτυξης όπου κεντρικά συστήματα διακυβέρνησης, όπως η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, μπορεί να παρουσιάζουν σοβαρές αδυναμίες. Ωστόσο, η παρατήρηση δεν επισημαίνει ότι η τομεακή δημοσιονομική στήριξη ενισχύει τα συστήματα των χωρών για βιώσιμη ανάπτυξη, στηρίζει τον ρόλο των εθνικών θεσμικών οργάνων, ευνοεί τη διαφάνεια, προωθεί την εγχώρια λογοδοσία και ενισχύει τον διάλογο για τη διαμόρφωση πολιτικής.

Οι όροι επιλεξιμότητας είναι αυστηροί. Μια χώρα-εταίρος είναι επιλέξιμη για δημοσιονομική στήριξη μόνο όταν η κυβέρνησή της εφαρμόζει συναφή και αξιόπιστη στρατηγική για την αντιμετώπιση αυτών των αδυναμιών. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να απαιτήσει συγκεκριμένα βραχυπρόθεσμα μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων. Οι νέες κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη (οι οποίες αναθεωρήθηκαν το 2012 κατόπιν των προτάσεων της Επιτροπής και των συμπερασμάτων του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 2012, για μια νέα προσέγγιση της δημοσιονομικής στήριξης) περιλαμβάνουν πλέον αρκετές νέες διατάξεις προκειμένου να αποσαφηνιστούν περαιτέρω οι κανόνες. Περιλαμβάνονται νέοι κανόνες επιλεξιμότητας όσον αφορά τη διαφάνεια και την εποπτεία, μια επίσημη διαδικασία αξιολόγησης του κινδύνου και ένα πλαίσιο διακυβέρνησης για την ανώτερη διοίκηση.

Τα κριτήρια για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) αποτελούν πράγματι έναν από τους γενικούς όρους που ενσωματώνονται σε όλα τα νέα προγράμματα ΤΔΣ και επανεξετάζονται κάθε φορά που λαμβάνεται απόφαση πληρωμής. Ενώ το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφέρει τη χρήση των συστημάτων ΔΔΟ των χωρών ως παράγοντα κινδύνου, δεν αναφέρει ότι, για τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση και τη βιώσιμη ανάπτυξη, είναι αναγκαίο ένα λειτουργικό σύστημα ΔΔΟ και μια σταθερή βάση εγχώριων εσόδων.

Αυτός ο μηχανισμός παροχής βοήθειας αποτελεί έναν από τους τρόπους με τους οποίους η Επιτροπή ανταποκρίθηκε σε εκκλήσεις της διεθνούς αναπτυξιακής κοινότητας και των ενδιαφερόμενων φορέων της ΕΕ για αποτελεσματικότερες παρεμβάσεις που εστιάζονται στα αποτελέσματα και την ανάληψη ευθύνης και είναι λιγότερο πολύπλοκες από διοικητική άποψη, μειώνοντας έτσι το κόστος συναλλαγών για τις χώρες-εταίρους. Ο μηχανισμός αυτός ανταποκρίνεται στους περιορισμούς που αντιμετωπίζει η παραδοσιακή μέθοδος υλοποίησης των έργων όσον αφορά τη στήριξη βασικών μεταρρυθμίσεων.

16

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η δημοσιονομική στήριξη και η αποκεντρωμένη διαχείριση αποτελούν δύο διαφορετικές μεθόδους χορήγησης της βοήθειας, οι οποίες δεν βασίζονται στα συστήματα των χωρών στον ίδιο βαθμό.

Όπως εξηγείται ανωτέρω, η δημοσιονομική στήριξη λειτουργεί σε ένα πλαίσιο ανάπτυξης όπου κεντρικά συστήματα διακυβέρνησης, όπως η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, μπορεί να παρουσιάζουν σοβαρές αδυναμίες· ωστόσο, οι όροι επιλεξιμότητας είναι αυστηροί. Μια χώρα-εταίρος είναι επιλέξιμη για δημοσιονομική στήριξη μόνο όταν η κυβέρνησή της εφαρμόζει συναφή και αξιόπιστη στρατηγική για την αντιμετώπιση αυτών των αδυναμιών. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να απαιτήσει συγκεκριμένα βραχυπρόθεσμα μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων. Οι νέες κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη (οι οποίες αναθεωρήθηκαν το 2012 κατόπιν των προτάσεων της Επιτροπής και των συμπερασμάτων του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 2012, για μια νέα προσέγγιση της δημοσιονομικής στήριξης) περιλαμβάνουν πλέον αρκετές νέες διατάξεις προκειμένου να αποσαφηνιστούν περαιτέρω οι κανόνες. Περιλαμβάνονται νέοι κανόνες επιλεξιμότητας όσον αφορά τη διαφάνεια και την εποπτεία, μια επίσημη διαδικασία αξιολόγησης του κινδύνου και ένα πλαίσιο διακυβέρνησης για την ανώτερη διοίκηση.

Τρίτον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ποσοστό της βοήθειας που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία παρέχεται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης, περιλαμβάνει στην πραγματικότητα κάθε συμπληρωματική στήριξη, όπως η αδελφοποίηση ή η τεχνική βοήθεια, η οποία χορηγείται μέσω των ίδιων συμφωνιών χρηματοδότησης, καταβάλλεται απευθείας στους παρόχους βοήθειας και δεν μεταβιβάζεται στο δημόσιο ταμείο της χώρας.

17

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η διαφθορά εμποδίζει την αποτελεσματικότητα της βοήθειας εν γένει και οι επιπτώσεις της δεν περιορίζονται στα προγράμματα γενικής δημοσιονομικής στήριξης. Είναι σαφές ότι η βελτίωση του δημοσιονομικού ελέγχου και της σύναψης δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης μπορεί να περιορίσει αποτελεσματικά τα περιθώρια διαφθοράς.

18

Η Επιτροπή επισημαίνει την πραγματική εξέλιξη των γεγονότων και των εσωτερικών αποφάσεων, όπως περιγράφεται κατωτέρω.

Πράγματι, μόλις ξέσπασε το τραπεζικό σκάνδαλο τον Νοέμβριο του 2014, η Εποπτεύουσα Επιτροπή Δημοσιονομικής Στήριξης της Επιτροπής αποφάσισε, τον Δεκέμβριο του 2014, να επανεξετάσει τις μεθόδους χορήγησης βοήθειας στο πλαίσιο του προγραμματισμού για το 2015 και να θεσπίσει περαιτέρω μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων. Σε αυτά περιλαμβάνονταν: συστηματική συζήτηση του ζητήματος σε υψηλό επίπεδο με τις молδαβικές αρχές· απόφαση της Εποπτεύουσας Επιτροπής Χρηματοδοτικής Βοήθειας, τον Φεβρουάριο, να αυξηθεί η διαβάθμιση επικινδυνότητας της Μολδαβίας με αποτέλεσμα την ενίσχυση του ελέγχου σε κάθε πράξη δημοσιονομικής στήριξης· οδηγίες προς την αντιπροσωπεία της ΕΕ για ενίσχυση της παρακολούθησης των κινδύνων. Επιπλέον, αυτό είχε ως αποτέλεσμα σημαντική μείωση του μεριδίου της δημοσιονομικής στήριξης που προγραμματίστηκε για το 2015 σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη.

Από τον Ιούνιο του 2015, αφότου τρεις μεγάλες τράπεζες είχαν τεθεί υπό κρατική διαχείριση, δεν παρατηρήθηκε σημαντική πρόοδος στις ποινικές έρευνες για τις τραπεζικές απάτες και δεν καταρτίστηκε στρατηγική ανάκαμψης, ενώ μια αποστολή του ΔΝΤ που είχε προγραμματιστεί για τα μέσα Ιουνίου έπρεπε να ακυρωθεί λόγω της παραίτησης του πρωθυπουργού. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη δημόσια απάντηση της Επιτροπής του Ιουλίου 2015, στην οποία υπογραμμιζόταν ότι η εκταμίευση της δημοσιονομικής στήριξης είχε ανασταλεί εν αναμονή της επίτευξης συμφωνίας μεταξύ του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και της Μολδαβίας.

Επιπλέον, θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι η απώλεια ενός δισεκατομμυρίου δολαρίων ΗΠΑ από τις τρεις τράπεζες της Μολδαβίας αφορά χρήματα καταθετών —κυρίως Μολδαβών— και όχι, εξ όσων γνωρίζει η Επιτροπή, χρήματα των φορολογουμένων της ΕΕ.

Πλαίσιο 1 – Γενικές πληροφορίες για την τραπεζική κρίση στη Μολδαβία

Η Επιτροπή έχει καλέσει μετ' επιτάσεως τις μολδαβικές αρχές, σε κάθε ευκαιρία και σε όλα τα σχετικά θεσμικά πλαίσια, να διερευνήσουν την απώλεια των κεφαλαίων και να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την ανάκτησή τους.

Στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Φεβρουαρίου 2016 επιβεβαιώθηκε η θέση της ΕΕ, δηλ. ότι θα πρέπει να συνεχιστούν οι προσπάθειες για την ανάκτηση των κεφαλαίων τα οποία, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να θεωρηθούν οριστικώς απολεσθέντα.

Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου —και με την υποστήριξη διεθνών εταιρών— η κυβέρνηση της Μολδαβίας έθετε σε εφαρμογή μηχανισμό για την ανάκτηση της μέγιστης αξίας όλων των στοιχείων ενεργητικού που αποτέλεσαν αντικείμενο κατάχρησης.

20

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, τον Δεκέμβριο του 2014, πραγματοποίησε εκταμιεύσεις μετά από συζήτηση σε συνεδρίαση της Εποπτεύουσας Επιτροπής Δημοσιονομικής Στήριξης σχετικά με τους πολιτικούς και μακροοικονομικούς κινδύνους που συνδέονται με την κατάσταση της χώρας· σε τελική ανάλυση, η γενική κατάληξη ήταν να εγκριθούν οι εκκρεμείς εκταμιεύσεις, υπό την προϋπόθεση ότι θα επανεξεταστούν οι μέθοδοι χορήγησης βοήθειας και θα ληφθούν μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων, τα οποία πράγματι υλοποιήθηκαν τις εβδομάδες και τους μήνες που ακολούθησαν, όπως περιγράφεται ανωτέρω.

22

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η στήριξη τόσο της δικαιοσύνης όσο και των δημόσιων οικονομικών βασιζόταν σε εθνικές στρατηγικές, ενώ προχωρούσε πέραν αυτών σε σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις που εξηγούνται κατωτέρω.

Η φιλόδοξη αυτή προσέγγιση συνάδει επίσης με την προσδοκία της Επιτροπής για επίτευξη της μέγιστης δυνατής μόχλευσης μέσω της επιβολής όρων με σκοπό την προώθηση των μεταρρυθμίσεων (βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 29-34).

Πλαίσιο 2 – Ειδικοί όροι μη επαρκώς εναρμονισμένοι με εθνική στρατηγική: η ΤΔΣ για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά

Η Επιτροπή τονίζει ότι η ΤΔΣ για τα δημόσια οικονομικά υπερβαίνει τη στενότερη στρατηγική για τη ΔΔΟ και στηρίζει την εθνική αναπτυξιακή στρατηγική «Μολδαβία 2020», καθώς και τους στόχους της μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Η ΤΔΣ για τις μεταρρυθμίσεις της πολιτικής για τα δημόσια οικονομικά βασίζεται όχι μόνο σε εθνική στρατηγική για τις πτυχές της ΔΔΟ, αλλά, με πιο στρατηγικό τρόπο, και στη διαμόρφωση υπεύθυνων πολιτικών για τα δημόσια οικονομικά με στόχο τη διαφανή και αξιόπιστη εφαρμογή της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής της Μολδαβίας. Αυτό επιβεβαιώθηκε κατά τη διαδικασία επανεξέτασης της ποιότητας πριν από την τελική έγκριση του προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης των ΜΠΔΟ.

Όπως εξηγείται ανωτέρω, η ΤΔΣ βασίζεται σε ένα ευρύτερο στρατηγικό έγγραφο· σε σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις που αναλύονται κατωτέρω, θα χρησιμοποιηθούν περαιτέρω στρατηγικοί στόχοι που αναφέρονται σε άλλα έγγραφα.

Η Επιτροπή προσβλέπει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής μόχλευσης μέσω της επιβολής όρων με σκοπό την προώθηση των μεταρρυθμίσεων (βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 29-34).

Η συγκρότηση δημοσιονομικού συμβουλίου βασίζεται στο άρθρο 47 της συμφωνίας σύνδεσης ΕΕ-Μολδαβίας και στην κοινή πρακτική σε διάφορα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και στο ενιαίο πλαίσιο στήριξης. Επιπλέον, οι προσδοκίες που αναφέρονται εδώ αντικατοπτρίζουν τις ορθές διεθνείς πρακτικές όσον αφορά τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Η Μολδαβία, δεδομένου του αναπτυξιακού της επιπέδου, πρέπει να σημειώσει πρόοδο όσον αφορά τη δημοσιονομική πειθαρχία, τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό προγραμματισμό και την αύξηση της διαφάνειας.

23

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, πέρα από την τυπική αντιστοιχία, το πλαίσιο πολιτικής της ΤΔΣ για τη δικαιοσύνη ευθυγραμμίζεται ουσιαστικά με τη στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης της χώρας 2011-2016. Σημαντική εξαίρεση αποτελεί μία κύρια προϋπόθεση όσον αφορά την κατάρτιση, την υποβολή και την έγκριση του νόμου για την επικύρωση του πρωτοκόλλου 12 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Αυτό είχε ως στόχο να εξαλείψει μια σημαντική ανησυχία και επίσης να επιτύχει την ευθυγράμμιση με τις νέες κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη. Η Επιτροπή προσβλέπει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής μόχλευσης μέσω της επιβολής όρων με σκοπό την προώθηση των μεταρρυθμίσεων (βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 29-34).

24

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, δυστυχώς, η κοστολόγηση των τομεακών στρατηγικών δεν είναι ακόμη ιδιαίτερα διαδεδομένη σε πολλές χώρες. Αυτό από μόνο του δεν αποτελεί προϋπόθεση επιλεξιμότητας. Στο αναφερόμενο παράρτημα, οι νέες κατευθυντήριες γραμμές του 2012 για τη δημοσιονομική στήριξη, οι οποίες τέθηκαν σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2013 (σε κάθε περίπτωση μετά την έναρξη της ΤΔΣ για την υγεία), καθορίζουν ένα πλαίσιο για την ανάλυση, αλλά η απόφαση σχετικά με την επιλεξιμότητα βασίζεται στην ύπαρξη αξιόπιστης και συναφούς τομεακής στρατηγικής. Αυτή αξιολογείται με τη χρήση πολλών κριτηρίων και προϋποθέτει δικαστική απόφαση.

Εν προκειμένω, το πρόγραμμα ΤΔΣ για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών δημόσιας υγείας βασιζόταν στη στρατηγική για την ανάπτυξη του συστήματος υγείας που αποτελεί τομεακή στρατηγική για την αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η χρηματοδότηση του τομέα της υγείας ή η παροχή υπηρεσιών υγείας. Ωστόσο, το πρόγραμμα ΤΔΣ για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών ύδρευσης δεν βασιζόταν σε σαφώς διατυπωμένη στρατηγική μεταρρυθμίσεων της Μολδαβίας. Η ΤΔΣ για την ύδρευση σχεδιάστηκε για τη στήριξη της εθνικής στρατηγικής για την ύδρευση του 2007. Ωστόσο, η τελευταία αποδείχθηκε υπερβολικά φιλόδοξη κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του προγράμματος, καθώς επιδίωκε μεγάλο αριθμό στόχων, χωρίς να προβλέπει χρονικά προσδιορισμένο σχέδιο δράσης ή σαφές θεσμικό πλαίσιο για την υλοποίησή της. Ελήφθησαν μέτρα μετριασμού, όπως η τεχνική βοήθεια, για την αντιμετώπιση των θεσμικών ζητημάτων.

26

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το έγγραφο δράσης περιλαμβάνει το σκεπτικό για τον καθορισμό του ποσού της στήριξης ως εξής:

- Όσον αφορά το κριτήριο «Ανάγκες της χώρας-εταίρου για χρηματοδότηση», η εκτίμηση των αναγκών έγινε στο στάδιο εκπόνησης του προγράμματος για τις ΜΠΔΟ, με την αξιολόγηση των τεχνικών και χρηματοδοτικών πόρων που απαιτούνταν για την υλοποίηση της στρατηγικής μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ 2013-2020. Τα κύρια πορίσματα συνοψίζονται στο τελικό έγγραφο δράσης. Το εν λόγω έγγραφο δράσης για τις ΜΠΔΟ παρέχει επίσης σύντομη ανάλυση του κριτηρίου «Δέσμευση της χώρας-εταίρου να χορηγεί τους πόρους του εθνικού προϋπολογισμού σύμφωνα με την αναπτυξιακή στρατηγική και τους αναπτυξιακούς στόχους».
- Όσον αφορά το κριτήριο «Προσανατολισμός της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας-εταίρου στα αποτελέσματα, και θέσπιση συστήματος παρακολούθησης», ένα συμπληρωματικό έγγραφο του εγγράφου δράσης για τη δημόσια πολιτική αξιολογεί το σύστημα παρακολούθησης για την υλοποίηση της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής που τέθηκε σε εφαρμογή από την Καγκελαρία.
- Όσον αφορά το κριτήριο «Επισκόπηση και ικανότητα απορρόφησης των προηγούμενων εκταμιεύσεων, καθώς και βαθμός επίτευξης των συμφωνηθέντων στόχων χάρη στις ενέργειες δημοσιονομικής στήριξης», υποβάλλονται συστηματικά συγκεκριμένες πληροφορίες στον φάκελο εκταμίευσης κάθε προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης (π.χ. ESRA και δημοσιονομική στήριξη στον τομέα της ενέργειας).

28

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι στην περίπτωση της ΤΔΣ στον τομέα της δικαιοσύνης, η διακύμανση του προϋπολογισμού οφειλόταν εν μέρει στην απόφαση να προστεθεί συνιστώσα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

30

Η Επιτροπή τονίζει ότι η δημοσιονομική στήριξη ως μέθοδος χορήγησης βοήθειας αποτελεί ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων που περιλαμβάνουν τη χρηματοδότηση, την ανάπτυξη ικανοτήτων, τον διάλογο για τη διαμόρφωση πολιτικής και τους δείκτες επιδόσεων. Όπως έχει σχεδιαστεί, η δημοσιονομική στήριξη επιτυγχάνει μόχλευση μεταρρυθμίσεων επιβραβεύοντας την πρόοδο της κυβέρνησης και όχι παρέχοντας εισροές. Ο διάλογος για τη διαμόρφωση πολιτικής, ακόμα και στο στάδιο εκπόνησης του προγράμματος, μπορεί να οδηγήσει στη λήψη κυβερνητικών μέτρων πριν από τη μεταβίβαση κεφαλαίων, που είναι κάτι πολύ θετικό.

Επιπλέον, οι μεγάλοι κύκλοι προγραμμάτων που απορρέουν από τον δημοσιονομικό κανονισμό και από τους κανονισμούς σχετικά με τα μέσα συνεπάγονται ότι οι κυβερνήσεις γνωρίζουν τους όρους πολύ πριν από την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης. Στις περιπτώσεις που ελέγχθηκαν, τα μέτρα λήφθηκαν μετά το στάδιο προσδιορισμού του προγράμματος.

Πλαίσιο 3 – Παραδείγματα ειδικών όρων

Παράδειγμα 1 – Ορισμένοι ειδικοί όροι απαιτούσαν περιορισμένη δράση από πλευράς των молδαβικών αρχών

Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι ήταν ιδιαίτερα εύκολο να εκπληρωθεί ο συγκεκριμένος όρος της ΤΔΣ σχετικά με τις ΜΠΔΟ. Το Υπουργείο Οικονομικών δεν δημοσίευσε ενδιάμεσες εκθέσεις με τα αναγκαία συγκεντρωτικά δεδομένα. Οι αξιολογήσεις PEFA 2011 και 2015 αναφέρονται μόνο σε μηνιαίες εκθέσεις. Όσον αφορά τη δημοσιονομική διαφάνεια και την ποιότητα των εκθέσεων σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, η Επιτροπή ορθώς έκρινε ότι οι βελτιώσεις αυτές ήταν σημαντικές και αναγκαίες.

Παράδειγμα 2 – Ορισμένοι ειδικοί όροι πληρούνταν ήδη κατά το διάστημα μεταξύ της διαπραγμάτευσης των προγραμμάτων και της έναρξης της ΤΔΣ

Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι, μετά τον προσδιορισμό των έργων και ενώ ήταν ήδη σε εξέλιξη η διαμόρφωση των έργων, οι δικαιούχοι της ΤΔΣ για την υγεία έλαβαν ορισμένα από τα μέτρα που απαιτούνταν από τους δείκτες.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, στην περίπτωση της ΤΔΣ για τη δικαιοσύνη, η σχετική αποστολή προσδιορισμού άρχισε τον Ιούλιο του 2010 και είχε ως αποτέλεσμα ένα σχέδιο που εκπονήθηκε τον Απρίλιο του 2011· η επανεξέταση ποιότητας του προγράμματος πραγματοποιήθηκε στις 5 Μαρτίου 2012, δηλ. πριν από την έγκριση των νόμων. Λόγω των εσωτερικών διαδικασιών της Μολδαβίας, η συμφωνία χρηματοδότησης για την ενεργοποίηση της επίσημης εφαρμογής της συνιστώσας για τη δημοσιονομική στήριξη επικυρώθηκε τελικά στις 25 Σεπτεμβρίου 2013.

31

Όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο ήταν μετρήσιμοι οι όροι της ΤΔΣ, η Επιτροπή τονίζει ότι είναι αναγκαίο να εξεταστούν τόσο οι διαρκώς εξελισσόμενες συνθήκες όσο και οι μεγάλοι κύκλοι προγραμμάτων που απορρέουν από τον δημοσιονομικό κανονισμό και από τους κανονισμούς σχετικά με τα μέσα.

Για την ΤΔΣ στον τομέα της δικαιοσύνης, ο επεξηγηματικός πίνακας καταρτίστηκε προκειμένου να υπάρχει μεγαλύτερη σαφήνεια για τα δύο μέρη, την αντιπροσωπεία της ΕΕ και το Υπουργείο Δικαιοσύνης, ενώ εξυπακούεται ότι η αξιολόγηση για την εκταμίευση κάθε δόσης βασίζεται επίσης σε αποστολή εξωτερικής αξιολόγησης.

32

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι εκταμιεύονταν εν μέρει κεφάλαια σε περιπτώσεις όπου διαπιστωνόταν μερική εκπλήρωση των σχετικών κριτηρίων. Η αξιολόγηση των αιτημάτων εκταμίευσης από την ίδια την Επιτροπή μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα η Επιτροπή να επικαιροποιήσει την αξιολόγηση της εκπλήρωσης των όρων και να εκταμιεύσει λιγότερα ή περισσότερα κεφάλαια από τα προταθέντα στην έκθεση εξωτερικής αξιολόγησης.

Πλαίσιο 4 – Πραγματοποίηση εκταμιεύσεων ακόμη και σε περιπτώσεις που οι ειδικοί όροι και οι δείκτες επιδόσεων δεν πληρούνταν**Παράδειγμα 1 – Εκταμίευση ποσών υψηλότερων από τα προταθέντα στην έκθεση εξωτερικής αξιολόγησης**

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι έχει την ευθύνη να επανεξετάζει τις συστάσεις των εξωτερικών αξιολογητών και, με βάση τη δική της αξιολόγηση και τις δικές της πηγές πληροφοριών, να εκταμιεύει λιγότερα ή περισσότερα σύμφωνα με τους όρους των συμβάσεων.

Στην περίπτωση της ΤΔΣ για την υγεία, το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την ανάλυση των εμπειρογνομόνων έως την επανεξέταση από την αντιπροσωπεία της ΕΕ εξηγεί τη διαφορά μεταξύ των συστάσεων των εμπειρογνομόνων και της εκταμίευσης της δεύτερης δόσης από την Επιτροπή, που βασίστηκε στον φάκελο πληρωμής τον οποίο είχε καταρτίσει η αντιπροσωπεία τον Μάιο του 2012. Πράγματι σημειώθηκαν ορισμένες θετικές εξελίξεις από τον Δεκέμβριο του 2011 (ολοκλήρωση της έκθεσης των εμπειρογνομόνων) έως τον Μάιο του 2012.

Παράδειγμα 2 – Πραγματοποίηση εκταμιεύσεων κατόπιν μη επαρκώς αυστηρής αξιολόγησης της συμμόρφωσης με τους όρους

Η Επιτροπή τονίζει ότι εκταμιεύονταν εν μέρει κεφάλαια σε περιπτώσεις όπου διαπιστωνόταν μερική εκπλήρωση των σχετικών κριτηρίων. Στην περίπτωση της ΤΔΣ για την ύδρευση, η κυβέρνηση μπόρεσε να προσκομίσει στοιχεία που αποδείκνυαν τη μερική εκπλήρωση του όρου σχετικά με την εθνική κατανομή των πιστώσεων του προϋπολογισμού στους τομείς της ύδρευσης και της αποχέτευσης.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, ιδίως σε αυτήν την περίπτωση, η αξιολόγηση θα μπορούσε να ήταν πιο αυστηρή ως προς την εφαρμογή των όρων, αλλά αυτό δεν αποτελεί συστηματικό πρόβλημα.

Επιπλέον, είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη ότι η Μολδαβία διαθέτει το μεγαλύτερο ποσοστό κρατικών δαπανών για την υγεία, ως ποσοστό των συνολικών κρατικών δαπανών, μεταξύ όλων των χωρών μελών του ΠΟΥ στην ευρωπαϊκή περιφέρεια. Ως εκ τούτου, οι ελαφρές διακυμάνσεις του εν λόγω δείκτη, ως αποτέλεσμα του δημοσιονομικού χώρου, δεν θα πρέπει να ερμηνεύονται ως ένδειξη ότι η κυβέρνηση θεωρεί τον τομέα της υγείας χαμηλής προτεραιότητας. Ο προϋπολογισμός για την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη αυξήθηκε όχι μόνο σε πραγματικές τιμές, όπως τεκμηριώνεται στα έγγραφα αξιολόγησης, αλλά και σε σχέση με τις συνολικές κρατικές δαπάνες. Σε πρακτικούς όρους που επιβεβαιώνουν περαιτέρω την προσήλωση της κυβέρνησης στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αυτή η αύξηση των δαπανών κατέστησε επίσης δυνατή την αύξηση των κοινωνικών παροχών για τον πληθυσμό (συμπεριλαμβανομένων των ανασφάλιστων) από το 2009, την καθιέρωση της δωρεάν πρόσβασης στη δημόσια ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και στην επείγουσα περίθαλψη για το σύνολο του πληθυσμού, καθώς και την περαιτέρω επέκταση της πρόσβασης σε δωρεάν διαγνωστικές υπηρεσίες και ενδονοσοκομειακή νοσηλεία.

34

Η Επιτροπή αναγνωρίζει τις πραγματικές προσπάθειες που έχουν ήδη γίνει για τη μόχλευση περαιτέρω μεταρρυθμιστικής προόδου από τους διαθέσιμους πόρους, μέσω νέων όρων.

37

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ επισημαίνουν ότι πραγματοποιήθηκαν εσωτερικές αξιολογήσεις για καθένα από αυτά τα έτη. Επιπλέον, η εν λόγω απόφαση που λήφθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο της εντολής της για την εκτέλεση της εξωτερικής βοήθειας, με πολιτική καθοδήγηση από την ΕΥΕΔ, εγκρίθηκε από τα κράτη μέλη, με πλήρη τήρηση της διαδικασίας επιτροπολογίας.

Οι εκθέσεις προόδου της ΕΠΓ για τα έτη 2011, 2012 και 2013 αναφέρουν σημαντικά στοιχεία προόδου, αλλά και σημεία που προκαλούν ανησυχία. Σύμφωνα με την έκθεση προόδου του 2013, κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους η Μολδαβία γνώρισε τη βαθύτερη πολιτική κρίση των τελευταίων ετών, η οποία περιγράφεται ως «κατάρρευση των θεσμών» που προκάλεσε «μόνιμη βλάβη στην αξιοπιστία των δημοκρατικών θεσμών της Μολδαβίας». Ωστόσο, η πρόταση αυτή πρέπει να εξεταστεί σε ένα γενικότερο πλαίσιο, και ιδίως σε σχέση με το γενικό συμπέρασμα στην προηγούμενη πρόταση ότι «... παρά την οπισθοδρόμηση κατά το πρώτο εξάμηνο του 2013, η Μολδαβία κατόρθωσε να σημειώσει πρόοδο σε σημαντικούς και ευαίσθητους τομείς του σχεδίου δράσης της ΕΠΓ, οι οποίοι προσδιορίζονταν ως προτεραιότητες στην προηγούμενη έκθεση προόδου της ΕΠΓ». Μια σειρά από συγκεκριμένα μεταρρυθμιστικά μέτρα, όπως, μεταξύ άλλων, η αναθεώρηση νόμων και η υλοποίηση σχεδίων δράσης, αποτελούσε τη βάση της απόφασης σχετικά με την πρόοδο ως προς την εδραίωση ισχυρής και βιώσιμης δημοκρατίας το 2013, σύμφωνα με την αξιολόγηση που περιλαμβάνεται στην έκθεση προόδου της ΕΠΓ για τη Μολδαβία του ίδιου έτους.

Η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ υπογραμμίζουν ότι, ελλείψει ειδικού ενωσιακού κεκτημένου ή σαφών προτύπων ή ακόμη και πανομοιότυπων πρακτικών των κρατών μελών στον τομέα της ισχυρής και βιώσιμης δημοκρατίας, κάθε αξιολόγηση της αξίας των ειδικών μεταρρυθμίσεων που έχουν αναληφθεί θα περιλαμβάνει ένα εναπομένον στοιχείο υποκειμενικότητας.

54

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η τεχνική βοήθεια δεν είναι πάντα συντονισμένη με το κύριο πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης. Μπορεί να ξεκινήσει μόνο μετά την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης για το πρόγραμμα ΤΔΣ και, δεδομένων των ρυθμιστικών περιόδων για τις διαδικασίες διαγωνισμού και σύναψης συμβάσεων, αρχίζει αρκετούς μήνες μετά τη δρομολόγηση του κύριου προγράμματος.

57

Η Επιτροπή τονίζει ότι σκοπός των τεσσάρων έργων τεχνικής βοήθειας στον τομέα της δικαιοσύνης ήταν να στηρίξουν την υλοποίηση της στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης (2011-2016). Η ΤΔΣ για τη δικαιοσύνη βασίζεται στη στρατηγική της χώρας για τη μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης.

59

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το έργο τεχνικής βοήθειας που συνοδεύει την ΤΔΣ και στηρίζει τον συντονισμό της μεταρρύθμισης του τομέα της δικαιοσύνης άρχισε στις 9 Απριλίου 2013, δηλ. ένα εξάμηνο πριν από την επικύρωση της συμφωνίας χρηματοδότησης που ενεργοποίησε την επίσημη έναρξη του προγράμματος ΤΔΣ για τη δικαιοσύνη στις 25 Σεπτεμβρίου 2013.

61

Πρόκειται για παράδειγμα ευέλικτης προσαρμογής στις πρόσθετες ανάγκες που ανακύπτουν κατά την υλοποίηση ενός προγράμματος τομεακής δημοσιονομικής στήριξης, ακόμη και αν στήριξη τέτοιου είδους δεν προβλέπεται ρητά στην αρχική σύμβαση του έργου.

Συμπερασματα και συστασεις

70

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι υπήρξε πρόοδος, αν και μερική, σε δύο (ύδρευση και υγεία) από τους τέσσερις ελεγχθέντες τομείς δημοσιονομικής στήριξης, ενώ τα άλλα δύο πιο πρόσφατα προγράμματα (δικαιοσύνη και ΜΠΔΟ) εξακολουθούν να βρίσκονται σε εξέλιξη και, επομένως, τα τελικά τους αποτελέσματα δεν μπορούν ακόμη να μετρηθούν. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ορθώς επισημαίνει τις καλές εκροές των έργων. Σε αντίθεση με τη δημοσιονομική στήριξη, τα παραδοσιακά έργα παροχής βοήθειας, όπως σχεδιάζονται, χαρακτηρίζονται από περιορισμένη ανάληψη ευθύνης η οποία μπορεί, επομένως, να επηρεάσει τη βιωσιμότητα. Ωστόσο, τα λεπτομερή πορίσματα από το δείγμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου καταδεικνύουν μάλλον μερική επίτευξη βιωσιμότητας.

71

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι υπήρξε πρόοδος, αν και μερική, σε δύο (ύδρευση και υγεία) από τους τέσσερις ελεγχθέντες τομείς δημοσιονομικής στήριξης, ενώ τα άλλα δύο πιο πρόσφατα προγράμματα (δικαιοσύνη και ΜΠΔΟ) εξακολουθούν να βρίσκονται σε εξέλιξη και, επομένως, τα τελικά τους αποτελέσματα δεν μπορούν ακόμη να μετρηθούν.

72

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η απόκριση θα μπορούσε να ήταν πολύ ταχύτερη. Η απόκριση της Επιτροπής στον κίνδυνο ήταν στην πραγματικότητα ταχεία, λαμβανομένης υπόψη της πραγματικής εξέλιξης των γεγονότων και των εσωτερικών αποφάσεων, όπως αναφέρεται στις απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 13-28.

Η παρούσα κατάσταση όσον αφορά τις πληρωμές στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης στη Μολδαβία είναι ότι όλες οι εκταμιεύσεις έχουν ανασταλεί, εν αναμονή της εκπλήρωσης όλων των γενικών όρων, συμπεριλαμβανομένων της μακροοικονομικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής διαφάνειας. Από την άποψη αυτή, είναι ουσιώδους σημασίας μια συμφωνία με το ΔΝΤ.

Όσον αφορά την ευθυγράμμιση με τις εθνικές στρατηγικές, η έννοια που αποδίδει η Επιτροπή στη στρατηγική δεν είναι στατική και τυπική. Η Επιτροπή έδωσε προσοχή στα ουσιώδη, σημαντικά στοιχεία στα οποία θα πρέπει να βασίζεται μια στρατηγική, προσαρμοζόμενη συνεχώς στις πιεστικές ανάγκες που υπαγορεύονταν από ένα φιλόδοξο θεματολόγιο σύνδεσης και ένα γεωπολιτικό περιβάλλον γεμάτο προκλήσεις.

Το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν δίστασε να υπερβεί το ενίοτε περιορισμένο πεδίο εφαρμογής ορισμένων εθνικών στρατηγικών αποδεικνύει πράγματι ότι μερίμνησε για τη μέγιστη δυνατή μεταρρυθμιστική μόχλευση από τους όρους.

73

Η Επιτροπή τονίζει ότι η δημοσιονομική στήριξη ως μέθοδος χορήγησης βοήθειας αποτελεί ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων που περιλαμβάνουν τη χρηματοδότηση, την ανάπτυξη ικανοτήτων, τον διάλογο για τη διαμόρφωση πολιτικής και τους δείκτες επιδόσεων. Ο διάλογος για τη διαμόρφωση πολιτικής, ακόμα και στο στάδιο εκπόνησης του προγράμματος, μπορεί να οδηγήσει στη λήψη κυβερνητικών μέτρων πριν από τη μεταβίβαση κεφαλαίων, που είναι κάτι πολύ θετικό.

Επιπλέον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η μερική εκπλήρωση των κριτηρίων επιδόσεων δικαιολογεί τη μερική εκταμίευση. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, σε μία περίπτωση ειδικότερα, η αξιολόγηση θα μπορούσε να ήταν πιο αυστηρή, αλλά αυτό δεν αποτελεί συστημικό πρόβλημα.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η χρηματοδότηση των «αναλογικών κερδών» («more for more») χορηγήθηκε μετά από εσωτερικές αξιολογήσεις. Οι αποφάσεις αυτές λήφθηκαν από την Επιτροπή στο πλαίσιο της εντολής της για την εκτέλεση της εξωτερικής βοήθειας, με πολιτική καθοδήγηση από την ΕΥΕΔ και κατόπιν έγκρισης από τα κράτη μέλη, με πλήρη τήρηση της διαδικασίας επιτροπολογίας.

74

Η Επιτροπή τονίζει την ποιότητα του σχεδιασμού των έργων, την αποτελεσματικότητα και τις εκροές τους.

75

Η Επιτροπή συμφωνεί με την ύπαρξη αλληλουχίας μεταξύ της τεχνικής βοήθειας, των έργων αδελφοποίησης και της δημοσιονομικής στήριξης. Ωστόσο, στο πλαίσιο των υφιστάμενων δημοσιονομικών κανόνων, θα μεσολαβεί πάντα ένα χρονικό διάστημα μεταξύ της τεχνικής βοήθειας/αδελφοποίησης και των δράσεων δημοσιονομικής στήριξης.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 5

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 6

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Στάδιο	Date
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	24.3.2015
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	15.2.2016
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	19.4.2016
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	25.5.2016

Η Μολδαβία λαμβάνει το υψηλότερο κατά κεφαλήν ποσό βοήθειας της ΕΕ μεταξύ όλων των χωρών της Ανατολικής Γειτονίας. Εξετάσαμε κατά πόσον η βοήθεια της ΕΕ συνέβαλε αποτελεσματικά στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης της χώρας.

Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική στήριξη είχε περιορισμένη επίδραση. Η Επιτροπή θα μπορούσε να είχε αντιδράσει ταχύτερα όταν οι κίνδυνοι επαληθεύθηκαν, και τα προγράμματα δεν ήταν ευθυγραμμισμένα σε ικανοποιητικό βαθμό με τις εθνικές στρατηγικές της Μολδαβίας. Η Επιτροπή δεν αξιοποίησε πλήρως τη δυνατότητα επιβολής όρων για την εκταμίευση της βοήθειας και η χορήγηση πρόσθετων κεφαλαίων στο πλαίσιο μιας προσέγγισης παροχής κινήτρων δεν ήταν πλήρως δικαιολογημένη.

Τα έργα που αξιολογήσαμε ήταν συναφή και πέτυχαν τις προσδοκώμενες εκροές. Ωστόσο, δεν ήταν πάντοτε καλά συντονισμένα με τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης και τα αποτελέσματα δεν ήταν πάντοτε βιώσιμα.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων