

Erityiskertomus

**EU:n tuki Moldovan
julkishallinnon
lujittamiselle**EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4993-7	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/944278	QJ-AB-16-013-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-4953-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/0675	QJ-AB-16-013-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4975-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/956280	QJ-AB-16-013-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Erityiskertomus**EU:n tuki Moldovan
julkishallinnon
lujittamiselle**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Jaosto on erikoistunut ulkoisten toimien menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Hans Gustaf Wessbergin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Peter Eklund, kabinettiaavustaja Emmanuel-Douglas Hellinakis, toimialapäällikkö Sabine Hiernaux-Fritsch, tehtävävastaava Laura Gores sekä tarkastajat Erika Soveges ja Alexandre Tan.



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

Kohta

Lyhenteet

I–VII **Tiivistelmä**

1–8 **Johdanto**

9–11 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

12–67 **Huomautukset**

12–47 **Budjettituella oli vähäinen vaikutus julkishallinnon lujittamiseen tuen kohteena olleilla aloilla**

13–28 Komissio olisi voinut reagoida riskeihin nopeammin eivätkä ohjelmat vastanneet riittävän hyvin kansallisia strategioita

29–34 Ehdollisuutta ei hyödynnetty riittävästi

35–37 Kannustinperusteista lisärahoitusta ei perusteltu hyvin

38–47 Sektoribudjettituen kohteena olevilla aloilla oli vain vähän evidenssiä edistymisestä

48–67 **Hankkeet edistivät osittain julkishallinnon lujittamista**

49–51 Hankkeet olivat relevantteja, mutta tarveanalyseissä esiintyi puutteita

52–63 Hankkeita ei aina koordinoitu hyvin sektoribudjettituen ohjelmien kanssa

64–67 Tulokset eivät olleet aina kestäviä poliittisen tahdon puuttumisen ja muiden ulkoisten tekijöiden takia

68–77 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I — Tarkastetut sopimukset

Liite II — Yhteenveto tarkastusotokseen kuuluneiden sektoribudjettituen sopimusten pisteytyksistä

Liite III — Yhteenveto tarkastusotokseen kuuluneiden hankesopimusten pisteytyksistä

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

ENI: Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusväline

ENP: Euroopan naapuruuspolitiikka

ENPI: Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline

EUHLPAM: European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova (Euroopan unionin korkean tason poliittinen neuvonanto Moldovan tasavallalle)

I

Moldovan tasavalta on Euroopan köyhin maa. Sille on vuodesta 2007 alkaen ohjattu Euroopan naapuruusvälineiden kautta tukea yhteensä 782 miljoonaa euroa. Määrä on vuosittain lähes 37 euroa asukasta kohti. Kyseessä on suurin EU:n itäisille naapureille maksettava tuki. Moldova ja EU allekirjoittivat vuonna 2014 assosiaatiosopimuksen, johon sisältyy pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen perustaminen.

II

Moldovan keskeisiin ongelmiin lukeutuvat laajalle levinnyt korruptio ja julkisten instituutioiden heikkous. Mainitut ongelmat ovat lukeutuneet EU:n tuen keskeisiin kohteisiin vuodesta 2007 alkaen. Huomattava osa tuesta muodostuu budjettituesta. Varoja siirretään kumppanimaan valtionkassaan sillä edellytyksellä, että tietyt vaatimukset täyttyvät. Loppu tuki kanavoidaan hankkeiden kautta.

III

Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko EU:n tuki edistänyt vaikuttavalla tavalla julkishallinnon lujittamista. Tarkastusotos kattoi neljä budjettituen ohjelmaa, jotka koskivat oikeusala, julkista taloutta, julkista terveydenhuoltoa ja vesihuoltoa. Otokseen kuului myös 20:tä eri viranomaisten toteuttamaa hanketta.

IV

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n tuki edisti vain osittain julkishallinnon lujittamista. Ulkoiset tekijät selittivät osan havaituista puutteista. Muut puutteet liittyvät puolestaan tarkastettujen ohjelmien ja hankkeiden suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

V

Tarkastuskohteena olleilla aloilla on edistytty vain vähän, joten tilintarkastustuomioistuin totesi, että budjettituella oli vähäinen vaikutus julkishallinnon lujittamiseen. Komissio olisi voinut reagoida nopeammin tuen yhteydessä toteutuneisiin riskeihin. Ohjelmia ei ollut mukautettu riittävän hyvin Moldovan strategioihin. Ohjelmien mahdollista hyötyä heikensi se, että komissio ei hyödyntänyt täysimääräisesti mahdollisuutta asettaa maksujen suorittamiselle ehtoja. Jotkin erityisehdot täyttyivät ohjelmaneuvottelujen ja sektoribudjettituen käynnistymisen välillä tai eivät olleet suoraan mitattavissa. Komissio olisi voinut arvioida ehtojen täyttymistä tiukemmin. Kannustinperusteisten lisävarojen myöntämistä ei myöskään perusteltu riittävästi.

VI

Hankkeiden suunnittelu havaittiin yleisesti ottaen relevantiksi. Hankkeiden kautta kanavoitu EU:n tuki oli osittain vaikuttavaa julkishallinnon lujittamisen kannalta. Tässä yhteydessä hankkeiden laajuutta ja ajoitusta ei ollut aina koordinoitu hyvin budjettituen ohjelmien kanssa. Hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen tarkoitettu budjettitueen liittyvä erityinen tekninen apu käynnistyi vasta kuukausia pääasiallisen budjettituen ohjelman jälkeen. Muita teknisen avun hankkeita ja twinning-hankkeita ei aina hyödynnetty budjettituen ohjelmien valmistelussa tai tukemisessa. Hankkeista saatiin yleensä tavoitellut tuotokset. Tulokset eivät kuitenkaan olleet aina kestäviä poliittisen tahdon puuttumisesta tai muista ulkoisista tekijöistä johtuen.

VII

Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle joukon suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa EU:n Moldovalle antaman tuen vaikuttavuutta.

01

Moldova sijaitsee Kaakkois-Euroopassa Romanian ja Ukrainan välissä. Maassa on 3,6 miljoonaa asukasta. Moldovasta tuli itsenäinen tasavalta vuonna 1991 Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Transnistrian alue oli tosin antanut yksipuolisen itsenäisyysjulistuksen ja sillä on yhä erillinen hallinto.

02

Pitkittyneen taloudellisen laskusuhdanteen jälkeen Moldovan talous kääntyi kasvuun jälleen vuonna 1998. Maan BKT/asukas on 1 687 euroa ja köyhyysaste 12,7 prosenttia, joten se on kasvusta huolimatta yhä Euroopan köyhin maa¹. Moldovan asukasluku on laskenut maan itsenäistymisestä lähtien, mikä on johtunut lähinnä alhaisesta syntyvyydestä ja runsaasta työvoiman muuttoliikkeestä. Maastamuuttajien rahalahetyksistä on tullut merkittävä tekijä maan yhteiskunta- ja talouselämässä.

03

Moldova ja EU solmivat ensimmäiset sopimussuhteet vuonna 1994 kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen muodossa. Kesäkuussa 2014 ne solmivat assosiaatiosopimuksen, johon sisältyi pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen perustaminen. Sopimuksen tavoitteena on parantaa poliittisia ja taloudellisia suhteita ja liittää Moldova vaiheittain EU:n sisämarkkinoihin. Vapaakauppa-alueeseen liittyy tullitariffien ja tullikiintiöiden poistaminen sekä lainsäädännön ja säädösten yhdenmukaistaminen EU:n lainsäädännön ja säädösten kanssa useilla eri kaupan aloilla. Euroopan parlamentin mukaan Moldova ”voi lähentyä unionia ja hakea Euroopan unionin jäsenyyttä sillä edellytyksellä, että se noudattaa demokratian periaatteita, kunnioittaa perusvapauksia, ihmisoikeuksia ja vähemmistöjen oikeuksia sekä varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen”².

04

EU tekee Moldovan kanssa yhteistyötä Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) puitteissa, tarkemmin sanottuna sen itäisen alueellisen ulottuvuuden – itäisen kumppanuuden – yhteydessä. Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusväline (ENI) on EU:n rahoitusväline, jonka avulla rahoitetaan naapuruuspolitiikkaa kaudella 2014–2020. ENI korvasi kaudella 2007–2013 käytössä olleen eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen (ENPI). Moldovalle on näiden välineiden kautta ohjattu vuosina 2007–2015 yhteensä 782 miljoonaa euroa kahdenvälisestä tukesta³. Vuonna 2014 tukea maksettiin lähes 37 euroa asukasta kohti – enemmän kuin yhdellekään muulle EU:n itäisistä naapureista⁴.

- 1 Eurostatin vuonna 2014 määrittämä BKT/asukas (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); köyhyysaste vuonna 2013 Maailmanpankin tuoreimpien saatavilla olleiden maailman kehitysindikaattoreiden mukaan (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Euroopan parlamentti, ulkoasiainvaliokunta, mietintö, johon sisältyy päätöslauselmaesitys, joka ei liity lainsäädäntöön, esityksestä neuvoston päätökseksi Euroopan unionin, Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Moldovan tasavallan välisen assosiaatiosopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 Saman ajanjakson kuluessa sopimukseen sidottiin yhteensä 547 miljoonaa euroa tukea ja suoritettujen tukimaksujen määrä oli 363 miljoonaa euroa. Moldova sai tukea myös alueellisten hankkeiden kautta, joita rahoitettiin rajat ylittävän ENPI-yhteistyön, makrotaloudellisen tuen, naapuruuspolitiikan investointivälineen, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen sekä vakautusvälineen puitteissa.
- 4 Euroopan naapuruuspolitiikan itäiset kumppanimaat ovat Armenia, Azerbaidžan, Valkovenäjä, Georgia, Moldova ja Ukraina.

05

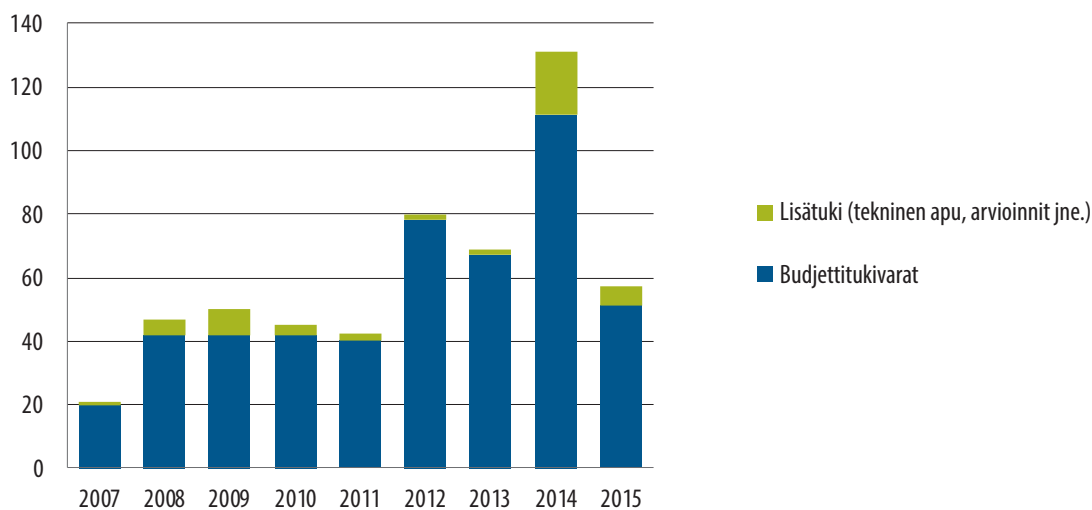
Moldovan keskeisiin ongelmiin lukeutuu julkishallinnon heikkous. Julkisia instituutioita leimaa liiallinen byrokratia. Niissä ei keskitytä ydintoimintoihin ja henkilöstön vaihtuvuus on suuri. Näin ollen myös tehokkuus jää alhaiseksi. Ongelman muodostaa myös korruptio. Moldova oli Transparency International -järjestön korruptioindeksissä vuonna 2015 sijalla 103 yhteensä 168 maan joukossa. Tässä yhteydessä Moldovan julkishallinnolle annettu tuki on muodostanut vuodesta 2007 alkaen tärkeän yhteistyön osa-alueen kaikilla aloilla. Julkishallinnon tukemiseen on kuitenkin kiinnitetty vielä enemmän huomiota Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineen yhteydessä, sillä julkishallinnon uudistus on yksi kolmesta yhteistyön painopistealasta vuosina 2014–2017. Muita painopistealoja ovat maatalous ja maaseudun kehittäminen sekä poliisiuudistus ja rajavaltu.

06

Pääasiallinen tukimuoto Moldovassa on sektoribudjettituki⁵. Budjettitukivarojen ja samojen rahoitussopimusten avulla myönnetyn lisätuen osuus vuosina 2007–2015 maksetusta kahdenvälisestä tuesta oli 74 prosenttia (ks. myös **kaavio 1**). Budjettituen yhteydessä varat siirretään kumppanimaalle edellyttäen, että maa täyttää maksujen suorittamiselle asetetut ehdot. Asetettujen ehtojen noudattaminen on budjettituen olennainen edellytys (ehdollisuuden periaate). Määritetyt kiinteät erät maksetaan, jos tukikelpoisuuskriteerit täyttyvät⁶. Edistymisen perusteella maksetaan lisäksi vaihtelevansuuruisia eriä erityisehtojen täytyessä.

- 5 Budjettitukea voidaan maksaa sektoribudjettitukena tai suorana budjettitukena. Suoran budjettituen avulla edistetään kansallista kehitysstrategiaa ja sektoribudjettituen avulla tuetaan alakohtaista toimintapolitiikkaa. EU on vuodesta 2013 alkaen myöntänyt sektoribudjettitukea *alakohtaisia uudistuksia koskevien sopimusten* perusteella. Niistä käytettiin aiemmin nimitystä *alakohtaisia politiikkoja tukevat ohjelmat*. Johdonmukaisuuden nimissä tässä kertomuksessa käytetään termiä sektoribudjettituki kaikkien tarkastettujen budjettitukisopimusten tapauksessa.
- 6 EU:n budjettitukeen sovelletaan neljää tukikelpoisuuskriteeriä: vakaa makrotalouden kehys, moitteeton julkinen varainhoito, talousarvion seurattavuus ja valvonta sekä relevantit ja uskottavat kansalliset/alakohtaiset politiikat ja uudistukset.

Kaavio 1 Moldovalle vuosina 2007–2015 myönnetty budjettituki (miljoonaa euroa)



Huom. Varat esitetään komission rahoituspäätöksen kohteena olevan varainhoitovuoden mukaan.
Lähde: Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common Relex Information System, CRIS).

07

Moldovassa komission rahoitussopimusten avulla myönnetään myös pääasiallista sektoribudjettitukea täydentävää tukea, jota annetaan etenkin julkisten elinten valmiuksien kehittämiseen liittyvien teknisen avun hankkeiden kautta (sektori-kohtaiseen budjettitukeen liittyvä tekninen apu).

08

Moldova sai tukea eri aloilla myös hankkeiden kautta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotokseen kuuluneet hankkeet olivat twinning-hankkeita ja teknisen avun hankkeita. Twinning-hankkeiden yhteydessä tehdään yhteistyötä EU-jäsenvaltion viranomaisten kanssa. Teknistä apua antavat puolestaan yleensä ulkopuoliset yksityisen sektorin asiantuntijat.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

09

Tarkastuksessa arvioitiin, edistykö EU:n Moldovalle antama tuki vaikuttavalla tavalla julkishallinnon lujittamista tukemalla sen valmiuksia huolehtia erilaisista hallinnollisista toiminnoista (esim. julkisten palvelujen toimittamisesta) vaikuttavasti ja tehokkaasti. Tarkastuksessa keskityttiin kahteen pääasialliseen tukimuotoon ja seuraaviin kahteen kysymykseen:

- a) Edistivätkö sektoribudjettituen ohjelmat vaikuttavalla tavalla julkishallinnon lujittamista?
- b) Edistivätkö hankkeet vaikuttavalla tavalla julkishallinnon lujittamista?

10

Tarkastus keskittyi vuosina 2007–2014 annettuun ENPI- ja ENI-tukeen. Tarkastustokseen sisältyi

- a) neljä sektoribudjettituen ohjelmaa, jotka koskivat alakohtaisen uudistuksen edistämistä: kaksi ohjelmaa liittyi julkishallinnon keskeisiin aloihin (oikeuslaitos ja julkinen talous), ja kaksi koski julkisen terveydenhuollon ja vesihuollon palveluiden parantamista
- b) kaksikymmentä hanketta, joiden tarkoituksena oli keskusviranomaisten lujittaminen: seitsemän hanketta koski oikeusala, kolme liittyi peräkkäisiin hankkeisiin, joiden tarkoituksena oli antaa Euroopan unionin korkean tason poliittista neuvontaa Moldovan tasavallalle (European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova, EUHLPAM), ja yhden hankkeen tavoitteena oli tukea valtiokansliaa, joka on EU-varojen koordinoinnista Moldovassa vastaava keskusviranomainen.

11

Otos kattoi 40 prosenttia sopimuksen kohteena olleesta ENPI/ENI -avusta vuodesta 2007 alkaen (ks. *liite I*). Tarkastus toimitettiin maaliskuun ja syyskuun 2015 välisenä aikana. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi esimerkiksi ohjelma-asiakirjoihin sekä edistymis-, seuranta- ja arviointikertomuksiin. Tarkastuksen yhteydessä toimitettiin asiakirjatarkastus ja tehtiin tarkastuskäynti Moldovaan. Tarkastajat haastattelivat Moldovan viranomaisia ja EU:n Chişinăun edustuston edustajia. Haastatteluja suoritettiin myös Euroopan ulkosuhdehallinnossa, komission naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastossa sekä kansainvälisissä organisaatioissa. Lisäksi haastateltiin muita rahoittajia, konsulttiyrityksiä sekä valtioista riippumattomia järjestöjä.

Budjettituella oli vähäinen vaikutus julkishallinnon lujittamiseen tuen kohteena olleilla aloilla

12

Tässä osassa tutkitaan, kuinka sektoribudjettituen ohjelmat edistivät julkishallinnon parantamista Moldovassa. Osassa arvioidaan ohjelmien suunnittelua, ehdollisuuden soveltamista, lisävarojen myöntämisperusteita sekä sektoribudjettituen vaikutusta kehitykseen tarkastuskohteena olleilla neljällä alalla: oikeuslaitos, julkinen talous, terveydenhuolto ja vesihuolto (ks. *liite II*).

Komissio olisi voinut reagoida riskeihin nopeammin eivätkä ohjelmat vastanneet riittävän hyvin kansallisia strategioita

13

Tilintarkastustuomioistuin pyrki arvioimaan sektoribudjettituen ohjelmien suunnittelua tutkimalla, oliko komissio ryhtynyt riittäviin toimiin analysoidakseen ja lieventääkseen sektoribudjettitukeen liittyviä riskejä. Tarkastuksessa arvioitiin myös, vastasivatko neljä tarkastettua ohjelmaa riittävän hyvin kansallisia uudistusstrategioita.

Komissio olisi voinut reagoida nopeammin sektoribudjettituen yhteydessä toteutuneisiin riskeihin

14

Budjettituki parantaa kohdemaan sitoutumista, alentaa liiketoimikustannuksia ja parantaa rahoittajien koordinoitua. Siihen liittyy kuitenkin joukko tuen luonteesta johtuvia riskejä (ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2010)⁷. Budjettituen erityinen riskiprofiili liittyy siihen, että tuen yhteydessä käytetään kohdemaan järjestelmiä, sillä varat siirretään vastaanottajamaan valtionkassaan⁸. Budjettitukivarat sekoittuvat vastaanottajamaan budjettivaroihin. Niihin kohdistuvat näin ollen kaikki mahdolliset asianomaisen maan varainhoitoon liittyvät puutteet⁹. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, analysoiko ja lievensikö Euroopan komissio kyseisiä riskejä asianmukaisesti.

- 7 Erityiskertomus nro 11/2010 "Miten komissio on hallinnoinut suoraa talousarviotukea Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian maissa?" (<http://eca.europa.eu>)
- 8 Euroopan komissio, kehitys- ja yhteistyöpääosasto, EuropeAid, Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support, syyskuu 2012, s. 126.
- 9 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohdat 8.6–8.8 (EUVL C 373, 10.11.2015).

Huomautukset

15

Komissio otti vuonna 2012 käyttöön systemaattisemman riskinarvioinnin ja budjettituen toimia arvioivat korkean tason ohjausryhmät. Lisäksi alettiin soveltaa riskien toteutumista koskevaa ennakkovaroitusjärjestelmää¹⁰. Kyseessä oli huomattava parannus aikaisempaan lähestymistapaan verrattuna.

16

Hajautetun hallinnon¹¹ ja budjettituen yhteydessä tukeudutaan vahvasti maiden omiin järjestelmiin. EU:n yksiköt eivät vastaa maiden omien julkisen talouden valvontajärjestelmien todentamisesta. EU:n hanketuen yhteydessä ei käytetä hajautettua hallinnointimuotoa. Samanaikaisesti budjettituki oli pääasiallinen käytössä ollut tukimuoto; sen osuus Moldovalle vuosina 2007–2015 maksetun EU-tuen kokonaismäärästä oli lähes kolme neljäsosaa.

17

Korruptioriski on Moldovassa korkea. Transparency International -järjestön korruptioindeksi osoittaa, että tilanne on pahentunut sitten vuoden 2012 (ks. **laatikko 5**).

18

Marraskuussa 2014 makrotaloudelliset riskit toteutuivat Moldovassa, kun julkisuu-teen tuli tieto, että talletettuja varoja oli menetetty miljardi Yhdysvaltain dollaria korruptioskandaalissa, jossa oli mukana kolme moldovalaista pankkia (ks. **laatikko 1**). Joulukuussa 2014 kokoontunut korkean tason ohjauskomitea päätti kiinnittää huomiota Moldovan tapaukseen budjettituen myöntämisen yhteydessä, koska riskitaso oli nousussa. Euroopan komissio analysoi ensin mahdolliset riskien lieventämistoimenpiteet ja reagoi sitten tilanteeseen heinäkuussa 2015 ilmoittamalla julkisesti budjettituen maksun keskeyttämisestä siihen asti kunnes Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja Moldovan välillä on tehty sopimus¹². Komissio myös vähensi ohjelmoitavan budjettituen osuutta vuonna 2015 huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna (ks. **kaavio 1**). Pankkialan tilanne asetti vakavasti vaaka- laudalle Moldovan valtion talousarvioon maksettavan EU:n rahoituksen integriteetin. Ei ole kuitenkaan osoitettavissa, että tilanne olisi koskenut nimenomaisesti EU:n varoja, sillä ne oli sulautettu valtion yleiseen talousarvioon.

10 Ennakkovaroitusjärjestelmä aktivoidaan, jos tilanne heikkenee äkillisesti ja vakavasti tai ilmenee riskiksi määritettävä tapahtuma, jolla on keskeinen vaikutus ohjelman tavoitteisiin. Tällaisissa tapauksissa EU:n on reagoitava välittömästi, jotta EU:sta saatava kuva ja EU:n maine eivät vahingoitu vakavasti. Näin voi käydä esimerkiksi mittavan korruptio- tai petostapauksen seurauksena taikka tapauksissa, joissa perusarvoja on loukattu. EU:n edustuston olisi raportoitava tällaisista tapauksista välittömästi päätoimipaikkaan. Vrt. Budget Support Guidelines, s. 132.

11 Hajautetun hallinnon yhteydessä komissio saattaa päättää soveltaa edunsaajamaan omia hankinta- tai avustusmenettelyjä. Vrt. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, eurooppalaista naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä, 18 artiklan 4 kohta.

12 EU:n Moldovan edustusto, EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions, Chişinău, 8. kesäkuuta 2015.

Taustatietoa Moldovan pankkikriisistä

Marraskuussa 2014 kolme Moldovan pankkia asetettiin maan keskuspankin erityisohjaukseen niiden myönnettyä lainoja miljardin Yhdysvaltain dollarin arvosta. Asianomaisille toimille ei ollut vakaata taloudellista perustetta. Toimien seurauksena pankkien taseet heikkenivät siinä määrin, ettei niiden toiminta enää ollut mahdollista. Tilanne aiheutti mittavat julkiset velat, ja pankkien pelastamisesta aiheutuvien kustannusten osuudeksi arvioidaan vähintään 13 prosenttia Moldovan BKT:sta.

Tarkastuksen aikaan pankkipetosten rikostutkintatoimet olivat edistyneet vain vähän eikä takaisinperintästrategiaa ollut laadittu. Tilanne aiheutti julkisia protesteja ja vaikutti pitkittyneen poliittisen epävakauden jakson syntymiseen. Kolme hallitusta erosi tehtävistään marraskuun 2014 ja joulukuun 2015 välisenä aikana.

19

Moldovan viimeisin IMF-ohjelma päättyi vuonna 2013. Viimeisen ohjelman tarkistusta ei ollut saatu päätökseen verotus- ja finanssipolitiikkaa koskevien erimielisyyksien takia. Maailmanpankki keskeytti 45 miljoonan Yhdysvaltain dollarin budjettituen maksun huhtikuussa 2014 katsoessaan, että pankkialasta julkisille varoille aiheutuvat riskit olivat Moldovan valtionbudjettiin tehtävien varainsiirtojen kannalta liian mittavia.

20

Euroopan komissio yksilöi asianmukaisesti Moldovassa korruptioon ja makrotalouden epävakauteen liittyvät riskit. Komissio olisi kuitenkin voinut reagoida nopeammin tilanteissa, joissa riskit toteutuivat. Assosiaatiosopimuksen/pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen perustamista koskevan sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä vuonna 2014 komissio teki kaksi rahoitussopimusta, joista toinen koski julkisen talouden uudistamiseen liittyviä sektoribudjettituen toimia, ja toinen liittyi puolestaan vapaakauppa-alueen täytäntöönpanoon. Sopimukset tehtiin loka- ja marraskuussa 2014. Tässä yhteydessä komissio suoritti 16 miljoonan euron maksun joulukuussa 2014. Sekä IMF että komissio olivat maininneet pankkialaan liittyvät riskit vuodesta 2012 alkaen¹³.

13 Kansainvälinen valuuttarahasto, IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova, Staff report for the 2012 Article IV consultation, fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria, syyskuu 2012; IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions, kesäkuu 2014.

Sektoribudjettituen ohjelmat eivät vastanneet riittävän hyvin kansallisia strategioita ja oli epäselvää, kuinka sektoribudjettitukea koskevat budjetit määritettiin

21

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, tukivatko sektoribudjettituen ohjelmat relevantteja ja selkeästi muotoiltuja kansallisia strategioita, joihin maa oli täysin sitoutunut. Budjettituen maksuehdot olisi määritettävä kansallisessa strategiassa ja mukautettava siihen¹⁴.

22

Tarkastusotokseen kuuluneista neljästä sektoribudjettituen ohjelmasta kaksi ei täysin vastannut kansallisia strategioita. Julkista taloutta koskeva sektoribudjettituki tukee kansallista strategiaa ilman sektorikohtaisia tavoitteita (ks. **laatikko 2**), oikeusala koskeva sektoribudjettituki ei sen sijaan suoraan vaikuta kansallisen uudistusstrategian täytäntöönpanoon.

14 Ks. tarkempia tietoja: Budget Support Guidelines, liite 3: Assessing Public Policy Eligibility.

Laatikko 2

Erityisehdot eivät vastanneet riittävän hyvin kansallista strategiaa: julkisen talouden uudistuksia koskeva sektoribudjettituki

Julkisen talouden uudistuksia koskeva sektoribudjettituki perustuu Moldovan vuotta 2020 koskevaan kansalliseen kehitysstrategiaan. Strategia kattaa seitsemän alaa, esimerkiksi infrastruktuurin, eläkejärjestelmät ja koulutuksen. Strategiassa ei kuitenkaan aseteta julkista taloutta koskevia tavoitteita. Moldovalla on vuosille 2013–2020 julkista varainhoitoa koskeva kansallinen strategia, johon sisältyy yleinen strategia, vuotuiset toimintasuunnitelmat sekä seurantakehys.

Sektoribudjettitukea koskeva rahoitussopimus sisältää 12 erityisehtoa, jotka on täytettävä ennen sopimukseen perustuvien kolmen vaihtelevansuuruisen erän maksua. Ehdot eivät sisälly kansalliseen kehitysstrategiaan eivätkä ne myöskään suoranaisesti kuvasta julkista varainhoitoa koskevassa strategiassa määritettyjä painopisteitä.

Yksi ehto esimerkiksi koskee finanssipoliittisen neuvoston perustamista, joka ei suoranaisesti sisälly mihinkään Moldovan ja EU:n välillä laadittuun strategia-asiakirjaan. Sama pätee kahteen muuhun ehtoon, jotka koskevat "kansalaisten budjetin" julkistamista¹⁵ ja puolen vuoden välein tapahtuvaa raportointia budjetin toteuttamisesta. Keskeisten finanssitietojen julkinen saatavuus sai vuoden 2011 julkisten menojen ja taloudellisen vastuun¹⁶ arvioinnissa A-luokituksen.

15 Kansalaisten budjetti tarkoittaa epäteknistä esitystä valtion budjetista. Tavoitteena on, että mahdollisimman suuri osa kansasta voisi perehtyä budjettiin ja ymmärtäisi sitä.

16 Julkisten menojen ja taloudellisen vastuun ohjelma (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) on useiden rahoittajien välinen kumppanuus, jonka tarkoituksena on arvioida julkisten menojen, hankintojen ja taloudellisen vastuun järjestelmien tilaa. PEFA-arvioinneissa analysoidaan maan julkisen varainhoidon järjestelmän tuloksellisuutta 31 indikaattorin avulla. Indikaattoreita arvioidaan asteikolla A:sta D:hen (www.pefa.org).

23

Oikeusalan sektoribudjettituen tavoitteeksi on asetettu Moldovan oikeusalan uudistusstrategian tukeminen. Oikeuslaitokseen liittyviä sektoribudjettituen erityisehtoja ei ole kuitenkaan ilmaistu samoin termein. Jotkin sektoribudjettituen ehdot koskevat julkiseen talouteen liittyviä kysymyksiä, eikä niitä mainita uudistusstrategiassa. Oikeusalan uudistusstrategian ja sektoribudjettituen yhteydessä toteutettujen toimien välillä ei näin ollen ole tiivistä korrelaatiota. Tämä edellyttää lisäksi, että sektoribudjettitukea varten määritetään seuranta- ja raportointia koskevia lisävaatimuksia.

24

Julkisten terveydenhuoltopalveluiden ja vesihuoltopalveluiden toimittamisen parantamiseen tähtäävät sektoribudjettituen ohjelmat eivät perustuneet selkeästi muotoiltuihin Moldovan uudistusstrategioihin. Ohjeissa edellytetään, että alakohtaiset strategiat budjetoidaan asianmukaisesti, jotta niille voidaan myöntää sektoribudjettitukea¹⁷. Terveystieteidenhuoltoalan sektoribudjettituen tapauksessa kansallista strategiaa ei kuitenkaan ollut täysin mukautettu kansalliseen yleiseen terveydenhuoltoalan politiikkaan, eivätkä julkisen talouden kehitysarviot olleet täysin strategian mukaisia. Vesihuoltoalan sektoribudjettituki suunniteltiin tukemaan vuoden 2007 kansallista vesistrategiaa. Strategia osoittautui kuitenkin liian kunnianhimoiseksi, sillä siihen sisältyi suuri joukko tavoitteita, joiden saavuttamiselle ei kuitenkaan asetettu aikaan sidottua toimintasuunnitelmaa tai selkeää institutionaalista täytäntöönpanorakennetta.

25

Tilintarkastustuomioistuin perehtyi myös sektoribudjettituen ohjelmien budjettien laadintaperusteisiin. Vuonna 2012 julkaistujen budjettitukiohjeiden mukaan ohjelmien budjettien laadinnan on perustuttava useisiin kriteereihin. Laadinnassa on otettava huomioon esimerkiksi kumppanimaan rahoitustarpeet sekä maan sitoutuminen jakamaan budjettivaroja kansallisen strategian mukaisesti. Kriteereihin kuului myös budjettituen vaikuttavuus, sen avulla varoille saatava vastine sekä tuen vaikutus tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kriteereinä olivat niin ikään toteutuneet aiemmat maksut sekä maksujen hyödyntämisvalmiudet sekä se, kuinka vaikuttavasti sovitut tavoitteet saavutettiin budjettituen avulla. Yhden kriteerin muodosti myös kehitysstrategian tulospainotteisuus.

26

Tarkastukseen valittujen ohjelmien perusteella ei saatu selvää osoitusta siitä, kuinka jaettaviin määriin oli päädytty. Julkisen talouden uudistuksia koskeva sektoribudjettituki oli tarkastusotokseen kuuluneista ohjelmista ensimmäinen, jonka laadinnassa noudatettiin uutta metodologiaa. Kohdassa 25 lueteltujen kriteerien osalta ei kuitenkaan ollut suoritettu kattavaa arviointia.

17 Ks. tarkempia tietoja: Budget Support Guidelines, liite 3: Assessing Public Policy Eligibility, 3.2. Policy Financing.

27

Ohjeita ei sovellettu ennen vuotta 2012 suunniteltuihin sektoribudjettituen ohjelmiin, mutta oikeusalan uudistusstrategian osalta oli suoritettu rahoitustarpeiden ennakoarviointi. Arvioinnin avulla ei kuitenkaan saatu luotettavaa tietoa, sillä alkuperäinen arvio 124 miljoonasta eurosta puolitettiin, kun täytäntöönpanoa oli jatkunut kaksi vuotta¹⁸. Rahoitustarpeiden uudelleenarviointi käynnistyi vuonna 2015 EU:n rahoittaman teknisen avun hankkeen tukemana (ks. kohta 61). Muiden kolmen sektoribudjettituen ohjelman kohdalla ei ollut havaittavissa evidenssiä rahoitustarpeiden arvioinnista.

28

Budjetin laadintamenettelyn osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että suunniteltu budjetti vaihteli valmisteluvaiheessa ilman selkeää syytä. Oikeusalan sektoribudjettituki oli 58,2 miljoonaa euroa; ennen ohjelman suunnittelua laaditussa ulkopuolisessa arvioinnissa ehdotettu määrä oli 40 miljoonaa euroa. Vesialan sektoribudjettitukeen tehtiin tuen täytäntöönpanon yhteydessä poliittisin perustein kertaluontoinen viiden miljoonan euron lisäys.

Ehdollisuutta ei hyödynnetty riittävästi

29

Tuloksellisuuden seurantarjestelmä ja maksukriteerit muodostavat budjettituen ytimen. Ne luovat puitteet tuen ehdollisuudelle. Vaihtelevansuuruisia eriä maksetaan tiettyjen ehtojen täytyessä: ne luovat kannustimen tuloksellisuuden parantamiselle, koska osittainen tuloksellisuus tuottaa osittaisen maksun. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, tarjosivatko erissä suoritettavien maksujen ehdot mielekkäitä kannustimia uudistuksille. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, perustuivatko maksut johdonmukaisesti asianomaisten ehtojen täyttymiseen.

Jotkin maksuerien erityisehdot täyttyivät ohjelmaneuvottelujen ja sektoribudjettituen käynnistymisen välillä tai ehdot eivät olleet suoraan mitattavissa

30

Tarkastusotokseen kuuluneisiin sopimuksiin sisältyi erityisehtoja, jotka edellyttivät vain vähän toimia Moldovan viranomaisilta tai jotka täyttyivät ohjelmaneuvottelujen ja sektoribudjettituen käynnistymisen välillä (ks. **laatikko 3**). Tavoitteet, jotka eivät ole riittävän haastavia, heikentävät kannustinvaikutusta. Jo ennen ohjelman käynnistymistä ehdot täyttävien toimenpiteiden lisäämiseen liittyy riski, sillä on mahdollista, että toimenpiteet olisi toteutettu kokonaan tai osittain myös ilman tukea.

18 Toimintasuunnitelmaan (parlamentin päätös nro 6, 16. helmikuuta 2012, s. 168) sisältyy 1 989 miljoonan Moldovan leun määrä (124 miljoonaa euroa, 2012) oikeusalan uudistusstrategian täytäntöönpanoon. Varainhoitovuoden 2014 vuosikertomuksessa määräksi arvioitiin 1 034 miljoonaa leuta (50 miljoonaa euroa, 2014).

Esimerkkejä erityisehdoista

Esimerkki 1 – Jotkin erityisehdot edellyttivät vain vähän toimia Moldovan viranomaisilta

Vuonna 2014 käynnistyneen julkisen talouden uudistamista koskevan sektoribudjettituen yhtenä ehtona on, että budjetin toteuttamisesta raportoidaan puolivuositain. Moldova oli raportoinut kuukausittain budjettinsa toteuttamisesta jo useiden vuosien ajan.

Esimerkki 2 – Osa erityisehdoista oli täytetty jo ohjelmaneuvottelujen ja sektoribudjettituen käynnistymisen välillä

Terveystalouden sektoribudjettitukea koskeva rahoitussopimus allekirjoitettiin vuonna 2009. Ensimmäinen vaihtelevansuuruinen erä (13,4 miljoonaa euroa) maksettiin 53 indikaattorin arvioinnin jälkeen. Indikaattoreista 22 koski ohjelmaneuvottelujen jälkeen vuonna 2008 toteutettuja toimia.

Oikeusalan sektoribudjettituki käynnistyi kesäkuussa 2013. Kolme maksuehtoa (muutoksenhakujärjestelmän nykyaikaistaminen, rikosprosessin muutos ja tuomareiden koskemattomuuden vähentäminen) täyttyi täysin tai osittain ohjelmaneuvottelujen jälkeen huhti-kesäkuussa 2012 hyväksytyjen lakien perusteella.

31

Asianomaisiin neljään sopimukseen liittyi erityisehtoja, jotka eivät olleet mitattavissa yksiselitteisesti. Esimerkiksi oikeusalan sektoribudjettitukea koskevia erityisehtoja oli tarkennettava ensimmäisen vaihtelevan erän maksun jälkeen, sillä ehtojen merkityksestä oli vaikeuksia päästä yhteisymmärrykseen¹⁹. Julkisen talouden uudistamista koskevaan sektoribudjettitukeen liittyy puolestaan erityisehtoja, mutta erilliset indikaattorit puuttuvat eivätkä kaikki erityisehdot ole suoraan mitattavissa. Terveystalouden sektoribudjettituen tapauksessa noin puolet indikaattoreista oli liian väljiä²⁰. Myös vesihuoltoalan sektoribudjettitukeen liittyi indikaattoreita, jotka eivät olleet todennettavissa tai ne olivat yhdistelmäindikaattoreita taikka epäselviä.

Ehtoja ei sovellettu aina johdonmukaisesti uudistuksen kannustamista silmällä pitäen

32

Budjettitukea koskevissa komission ohjeissa todetaan, että maksuerät olisi suoritettava vasta kun relevantit erityisehdot ja tulosindikaattorit täyttyvät. Tilintarkastustuomioistuimien havaitti esimerkkejä ehdollisuuden epä johdonmukaisesta käytöstä tarkastuskohteena olleista neljästä ohjelmasta kolmen tapauksessa²¹. Kuten **laatikosta 4** käy ilmi, terveydenhuoltoalan sektoribudjettitukeen liittyvien varojen maksua jatkettiin myös silloin, kun ehdot eivät täyttyneet. Terveystalouden-, oikeus- ja vesihuoltoalaa koskevien kolmen sektoribudjettituen ohjelman yhteydessä olisi lisäksi voitu arvioida tiukemmin useiden ehtojen täyttymistä.

- 19 EU:n rahoittaman teknisen avun hankkeen tuella oli laadittava selventäviä taulukoita (ks. kohta 61), joita käsiteltiin sektoribudjettituen seurannasta vastaavassa työryhmässä.
- 20 Esimerkkejä indikaattoreista: "perusterveydenhuollon rakenteen optimointi", "analyysi mahdollisuuksista edistää yksityisiä investointeja terveydenhuoltojärjestelmään" tai "terveydenhuoltoalan strategisen suunnittelun parantamisen jatkaminen keskipitkän aikavälin menokehyksen perusteella".
- 21 Tarkastuksen aikaan erityisehtojen täyttymistä ei ollut vielä arvioitu julkisen talouden uudistuksia koskevan budjettitukiohjelman osalta, joka oli käynnistynyt vasta vuoden 2014 lopussa.

Maksuja suoritettiin, vaikka erityisehdot ja tulosindikaattorit eivät täyttyneet

Esimerkki 1 – Suoritettujen maksujen määrä oli ulkoisessa arviointiraportissa suositettua suurempi

Sektoribudjettitukea koskevat maksupäätökset perustuivat ulkoiseen arviointiraporttiin, jossa käsiteltiin maksujen suorittamiselle asetettujen erityisehtojen täyttymistä. Terveystenhooltoalan sektoribudjettitukea koskevat maksut poikkesivat ulkoisessa arviointiraportissa suositelluista määristä kahdessa vaihtelevansuuruisessa erässä kolmesta. Vuonna 2011 toisen vaihtelevansuuruisen erän kokonaismäärä oli 13,6 miljoonaa euroa eli yhdeksän prosenttia suositeltua 12,5 miljoonan euron määrää suurempi. Maksun perustaksi arvioitiin 28 ehdon täyttymistä. Vuonna 2012 suoritettu kolmas erä (4,1 miljoonaa euroa) oli 11 prosenttia suurempi (arviointi oli kohdistettu yhdeksän ehdon täyttymiseen). Ero aiheutui pitkälti siitä, että maksut suoritettiin varoista, jotka oli kohdennettu uudelleen teknisen avun sektoribudjettituesta budjettitukeen, johon ei liittynyt mitään uusia toimia tai ehtoja.

Esimerkki 2 – Maksut eivät perustuneet riittävän tiukkaan ehtojen noudattamisen arviointiin

Erään vesihuoltoalan sektoribudjettitukea koskevan ehdon mukaan kansallisesta budjetista oli ohjattava vähintään 600 miljoonaa Moldovan leuta vesi- ja jätevesihuoltoon. Vuonna 2012 alalle ohjattujen varojen määrä oli 252 miljoonaa leuta (42 prosenttia 600 miljoonasta leusta), mikä jäi huomattavasti asetetun vähimmäisrajan alapuolelle. Ehto arvioitiin kuitenkin osittain täytetyksi ja niin ollen varoista maksettiin 42 prosenttia.

Erään toisen terveydenhuoltoalan sektoribudjettitukea koskevan ehdon mukaan inflaatioon mukautettujen terveydenhuoltoalan julkisten menojen ei pitäisi laskea. Vuonna 2010 Moldovan terveydenhuoltoalan budjetti kasvoi nimellisarvoltaan viisi prosenttia vuoteen 2009 verrattuna. Kuitenkin kun huomioon otetaan vuonna 2010 vallinnut yhdeksän prosentin inflaatiotasoa, siihen mukautetut terveydenhuoltoalan menot itse asiassa laskivat edeltävään vuoteen verrattuna. Ehdon katsottiin kuitenkin täyttyneen.

33

Komission budjettitukiohjeiden mukaan maksattamatta olevien varojen kohdentaminen uudelleen myöhempien erien yhteydessä saattaa heikentää ehtojen alkuperäistä kannustinvaikutusta. Terveystenhooltoalan sektoribudjettitukeen sisältyi kuitenkin viimeinen erä, johon oli koottu aiemmista eristä maksattamatta jääneiden varojen loppusumma.

34

Vesihuoltoalan sektoribudjettitukeen ei liittynyt ohjelman käynnistyessä vuonna 2009 jäljellä olevia varoja koskevaa viimeistä maksuerää. Myöhemmin kuitenkin luotiin 6,1 miljoonan euron lisämaksuerä. Tämä tapahtui assosiaatio/vapaakauppa-aluesopimuksen allekirjoittamisen lähestyessä vuonna 2014. Tällöin yksilöitiin uusia ehtoja, jotka vastasivat vesihuoltoalan sektoribudjettituen yleisiä tavoitteita. Menettely mahdollisti 4,9 miljoonan euron maksun varoista, jotka olivat jääneet jäljelle aiempia erää koskeneiden ehtojen jäätyä täyttymättä.

Kannustinperusteista lisärahoitusta ei perusteltu hyvin

35

Vuonna 2012 komissio alkoi soveltaa enemmän -periaatetta, jonka yhteydessä kumppanimaan demokratiakehitystä palkitaan myöntämällä kannustinperusteista lisärahoitusta. Järjestelmän tarkoituksena on, että maalle maksettava lisärahoitus on riippuvainen ENP:n edistymiskertomuksessa arvioidusta uudistusprosessin edistymisestä ja että lisärahoituksen maksussa noudatetaan kansainvälisesti hyväksytyjä standardeja ja viitearvoja²².

36

Moldovalle maksettiin tällä tavoin vuosina 2012–2014 yhteensä 93 miljoonaa euroa. Määrään sisältyi itäistä kumppanuutta koskevan integraatio- ja yhteistyöohjelman kautta maksettu tuki, jonka osuus oli vuonna 2012 yhteensä 28 miljoonaa euroa ja vuonna 2013 yhteensä 35 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 maksettiin puolestaan ENI:n yleisohjelman kautta yhteensä 30 miljoonaa euroa²³. Varat ohjattiin lähinnä uusiin tai käynnissä oleviin sektoribudjettituen ohjelmiin.

37

Asiakirjatarkastuksessa kävi ilmi, että Moldovalle myönnettyä lisärahoitusta koskevat perustelut eivät olleet selkeitä. Maksujen perustana oli kaikkina kolmena vuotena vain vähäinen edistymisen analysointi. ENP:n edistymiskertomuksista ei käy ilmi, että Moldova olisi edistynyt demokratiakehityksessään. Vuoden 2013 kertomuksen mukaan Moldova oli ensimmäisen vuosipuoliskon aikana syvimmässä poliittisessä kriisissä vuosien²⁴. Kriisiä kuvattiin institutionaaliseksi romahdukseksi²⁵, joka aiheutti pitkäaikaista vahinkoa Moldovan demokraattisten instituutioiden uskottavuudelle²⁶.

Sektoribudjettituen kohteena olevilla aloilla oli vain vähän evidenssiä edistymisestä

38

Tilintarkastustuomioistuin arvioi saatavilla olleiden indikaattoreiden ja raporttien avulla mahdollisimman laajasti, olivatko sektoribudjettituen ohjelmat tukeneet edistymistä neljällä tarkastuskohteena olleella alalla (oikeusala, julkinen talous, terveydenhuolto ja vesihuolto). OECD esittää budjettituen arviointiin kolmivaiheista lähestymistapaa: i) ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan budjettituen panoksia ja välittömiä sekä välillisiä tuotoksia; ii) toisessa vaiheessa arvioidaan valtion politiikkoja, strategioita ja menoja; iii) kolmannessa vaiheessa perehdytään budjettituen vaikutukseen niihin valtion politiikkoihin, strategioihin ja menoihin, jotka ovat tuottaneet toisessa vaiheessa yksilöidyt tulokset ja vaikutukset; kolmannessa vaiheessa suoritettava arviointi tapahtuu yhdistelemällä ja vertailemalla ensimmäisen ja toisen vaiheen tuloksia²⁷.

22 Edistymisen arvioinnin keskeisiä kriteereitä ovat demokraattiset ja uskottavat vaalit, yhdistymis-, ilmaisun- ja kokoontumisvapaus sekä tiedonvälityksen vapaus ja oikeusvaltioperiaate, jonka toteutumista valvoo riippumaton oikeuslaitos. Kriteereinä ovat niin ikään oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, korruption torjunta, turvallisuus- ja lainvalvonta-alan uudistus, asevoimien demokraattinen valvonta sekä muiden ihmisoikeuksien kunnioittaminen (komission täytäntöönpanopäätöksen C(2012)4170 liite, 26.6.2012).

23 ENI-budjetista on varattu kymmenen prosenttia kannustinperusteiseen lähestymistapaan: useita maita kattavien yleisohjelmien avulla palkitaan syvän ja kestävä demokratian luomisen edistymisestä ja sovitujen uudistustavoitteiden täytäntöönpanosta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 232/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan naapurussuhteiden perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 27), 7 artiklan 6 kohta, johdanto-osan 4 kappale; komission täytäntöönpanopäätös C(2014)2988, 2.5.2014). Itäistä kumppanuutta koskevan integraatio- ja yhteistyöohjelman avulla myönnettiin lisärahoitusta kumppaneille, jotka onnistuivat hyvin demokratian syventämistä ja ihmisoikeuksia edistävissä uudistuksissa. (komission täytäntöönpanopäätökset C(2012)4170, 26.6.2012 ja C(2013)8140, 27.11.2013).

24 Euroopan komissio, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, 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 Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013, s. 5.

25 Sama, s. 2.

39

Vaikka toimen ja tulosten välille olisikin mahdollista luoda selkeä looginen yhteys²⁸, voi silti siis olla vaikeaa tai jopa mahdotonta arvioida, miltä osin tulokset on EU:n tukitoimien ansiota ja mikä osa tuloksista johtuu muista tekijöistä²⁹. Kumppanimaan talousarviolla tuetaan maan kehitysstrategiaa, ja EU:n budjettituen tuotokset liittyvät siten muutoksiin, jotka eivät ole pelkästään budjettituki-ohjelman seurausta, vaan johtuvat myös monista muista valtion toimista, tukiohjelmista ja ulkoisista tekijöistä³⁰. Saatu evidenssi osoittaa mainituista rajoitteista huolimatta, että sektoribudjettituen avulla saavutettiin Moldovassa vain vähäisiä tuloksia, sillä indikaattorit ja raportit eivät osoita, että tarkastuskohteena olleista aloista kolmella (oikeusala, terveydenhuolto ja vesihuoltopalvelut) olisi juurikaan edistytty. Tarkastuksen aikaan oli liian varhaista arvioida sektoribudjettituen mahdollisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

40

Oikeusalan sektoribudjettituen yhteydessä 30 miljoonasta eurosta on tähän mennessä maksettu kahdessa erässä yhteensä 28,2 miljoonaa euroa. Maksun määrää vähennettiin, sillä ehdoista täyttyi vain 88 prosenttia. Tavoitteena olleet tuotokset, kuten lainsäädäntömuutokset, jäivät saavuttamatta oikeuskäsittelyä edeltävän tutkintaprosessin, nuoriso-oikeuden ja korruptiota koskevan intoleranssin aloilla.

41

Maaliskuussa 2015 julkaistun ENP:n edistymiskertomuksen mukaan Moldova oli kaiken kaikkiaan edistynyt jonkin verran oikeusalan uudistusstrategian täytäntöönpanossa. Kansainvälisten indikaattoreiden valossa edistymistä on kuitenkin syytä epäillä (ks. **laatikko 5**).

- 26 Sama, s. 5.
- 27 OECD-DAC, Evaluating Budget Support, Methodological Approach, s. 3.
- 28 Tulokset kattavat yleensä kolme luokkaa: tuotokset, tulokset ja vaikutukset. Tarkemmat määritelmät, ks. erityiskertomus nro 21/2015 "EU:n kehitysyhteistyötoimia koskevaan tulosperusteiseen lähestymistapaan liittyvien riskien arviointi", s. 7 (<http://eca.europa.eu>).
- 29 Erityiskertomus nro 21/2015 "EU:n kehitysyhteistyötoimia koskevaan tulosperusteiseen lähestymistapaan liittyvien riskien arviointi" (<http://eca.europa.eu>).
- 30 Erityiskertomus nro 21/2015, s. 23.

Kansainväliset indikaattorit osoittavat, että Moldova oli edistynyt vain vähän oikeusalan uudistuksissa ja korruption torjunnassa

Useat mietintäryhmät ja valtioista riippumattomat järjestöt eri puolilla maailmaa julkaisevat oikeusalaan ja korruptiota koskevia indikaattoreita. Ne antavat vaihtelevan kuvan Moldovan edistyksestä.

Freedom House -järjestö heikensi vuosien 2012 ja 2015 välillä Moldovan pisteytystä oikeudellisen järjestelmän ja riippumattomuuden osalta 4,5:stä 4,75:een (asteikolla 1–7); korruptiota koskeva pisteytys parantui hiukan, 6:sta 5,75:een³¹.

Kansainvälisen kilpailukykyraportin (Global Competitiveness Report) 2014–2015 pisteytyksen mukaan Moldova sijoittui oikeudellisen riippumattomuuden osalta 144 maan joukossa sijalle 141³².

Maailmanpankin oikeusvaltioperiaatetta koskeva indikaattori heikkeni 45 prosenttipisteestä 42,7:ään prosenttipisteeseen vuodesta 2012 vuoteen 2013, mutta parani 46,6:een vuonna 2014³³.

Politiikan tutkimusinstituutin mukaan kansalaisten luottamus oikeuslaitokseen laski viimeisten kymmenen vuoden aikana 41 prosentista 23 prosenttiin vuoden 2014 loppuun mennessä³⁴.

Moldovan sijoitus Transparency International -järjestön korruptioindeksissä heikkeni: vuonna 2012 se sijoittui 176 maan joukossa sijalle 94, ja vuonna 2015 yhteensä 168 maan joukossa sijalle 103. Moldovalaiset pitivät oikeusalaan toiseksi korruptoituneimpana alana poliisin jälkeen³⁵.

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 Moldovan politiikan tutkimusinstituutti, yleinen mielipidemittaus, marraskuu 2014 (<http://www.ipp.md>)

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

Huomautukset

42

Terveysthuoltoalan sektoribudjettitukea maksettiin 43,5 miljoonaa euroa – 99,2 prosenttia budjetista. Näin suuri maksuaste saavutettiin, koska viimeisen erän yhteydessä oli mahdollisuus maksaa varat, jotka olivat jääneet maksamatta siitä syystä, että aiempia eriä koskeneita ehtoja ei ollut noudatettu (ks. kohta 33). Tätä ennen maksuaste oli ollut 89,7 prosenttia.

43

Maaillan terveysjärjestön vuonna laatima arviointi 2012 antaa vaihtelevan kuvan Moldovan terveydenhuoltoalalla saavutetuista tuloksista. Edistys on jäänyt odotettua heikommaksi taloudellisen suojelun (missä määrin ihmisiä suojellaan heikon terveyden aiheuttamilta taloudellisilta seurauksilta) ja terveydenhuoltojärjestelmän rahoituksen tasapuolisuuden osalta. Ongelmana oli edelleen terveydenhuoltopalvelujen epätasainen saatavuus. Terveysthuoltopalveluiden yleistä laatua on vaikea arvioida, mutta tutkimuksessa todettiin, että edistystä on tapahtunut jonkin verran etenkin ennaltaehkäisevän terveydenhuollon alalla³⁶. Kaiken kaikkiaan on vaikea arvioida, kuinka sektoribudjettien ohjelma on vaikuttanut terveydenhuoltojärjestelmien parantamiseen ja samalla Moldovan väestön terveyteen. Tilanteeseen vaikuttivat myös muut tekijät, kuten sosioekonomisen aseman parantuminen³⁷. Lisäksi relevanttia tietoa ei kerätty eikä asetettu saataville systemaattisesti³⁸. Tilannetta selittää myös se, että terveydenhuoltoalan sektoribudjettien vaikutusta koskevaa seuranta-arviointia ei suoritettu ohjelman päätyttyä vuonna 2013.

44

Vesihuoltoalan sektoribudjettituki ei täyttänyt odotuksia rahoitussopimuksessa asetettujen tuotostavoitteiden osalta. Ulkoiset tekijät, kuten Moldovassa vuonna 2009 puhjennut talouskriisi ja maan poliittinen epävakaus, yhdistettynä vesihuoltoalan heikkoihin instituutioihin ja teknisen avun puutteeseen, merkitsivät, että ehdot täyttyivät vain osittain kaikkien vaihtelevansuuruisten erien kohdalla. Tästä syystä komissio maksoi kolmannesta maksuerästä ainoastaan 68 prosenttia.

36 Euroopan terveysjärjestelmien ja -politiikkojen seurantakeskus, WHO:n johtama kumppanuus, "Republic of Moldova, Health system review", Health Systems in Transition, Vol. 14 No. 7, 2012, s. 131–139.

37 "It is always difficult to disentangle the contribution that health care makes to improving health from overall improvements in socioeconomic status" [terveydenhuollon vaikutusta terveyden parantumiseen on aina vaikea erottaa yleisestä sosioekonomisen aseman parantumisesta]; "this is particularly the case for the Republic of Moldova, which has a relatively small population so some trends over time have to be treated with caution" [tämä pätee erityisesti Moldovan tasavallan kohdalla, jonka väestö on suhteellisen pieni, minkä seurauksena joitakin ajan mittaan ilmeneviä kehityssuuntauksia on arvioitava varovasti], sama, s. 135.

38 "It is difficult to assess overall quality in the delivery of health services because the necessary data for such indicators are not routinely collected and made available" [terveydenhuoltopalveluiden yleistä laatua on myös vaikea arvioida, koska tällaisia indikaattoreita varten tarvittavia tietoja ei kerätä ja aseteta käyttöön rutiinomaisesti]; "for example, patient-reported outcome measures are not routinely used, and in-hospital mortality rates for acute admissions are not collected" [esimerkiksi potilaiden raporttoimia tulostavuuksia ei käytetä rutiinomaisesti, eikä akuuttitapauksiin liittyvien sairaalakuolemien määristä kerätä tietoja]; "patient safety data are also not routinely collected and analysed" [myöskään potilasturvatiotoja ei kerätä ja analysoida rutiinomaisesti]; "for example, although data on post-operative complications in general are collected, they are not broken down by cause or contributory factors and so they cannot be used as patient safety indicators" [esimerkkinä voidaan mainita, että leikkauksen jälkeisistä komplikaatioista kerätään yleensä tiedot, mutta niitä ei eritellä syiden tai komplikaatioihin vaikuttaneiden tekijöiden mukaan, joten tietoja ei voida käyttää potilasturvan indikaattoreina], sama, s. 136.

45

Moldovan julkisissa vesihuoltopalveluissa on yhä puutteita. Vain noin 50 prosentilla maan väestöstä on saatavillaan puhdasta vettä, ala on huomattavan alikehittynyt, institutionaaliset valmiudet ovat heikot ja vesihuoltojärjestelmien hallinnointiin ja vesihuoltoon liittyvät kuntien täytäntöönpanovalmiudet ovat rajalliset. Moldovan tarkastuselin totesi vuonna 2012 vesihuoltoalan tuloksellisuudesta julkaisemassaan raportissa, että Moldovan tasavallan kuntien vesi- ja jätevesihuollon tilanne on vaikea ja ajautunut umpikujaan. Toisessa vuonna 2012 julkaisemassaan raportissa tarkastuselin totesi, että juoma- ja jätevesijärjestelmien kunnostamisen ja rakentamisen alalla odotettujen hyötyjen saavuttaminen edellyttää, että näiden hyötyjen saavuttamiseen tähtäävien julkisten välineiden hallinnointia sekä alalla toteuttavien hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten hallintojärjestelmiä parannetaan. WHO:n ja UNICEFin hiljattain julkaisema tutkimus kuitenkin osoittaa, että vesilähteiden ja jätevesihuoltopalveluiden käyttö parani vuodesta 1995 vuoteen 2015³⁹.

46

Sektoribudjettituki voi tuottaa vain vähäistä lisäarvoa kansallisten alakohtaisten budjettien kannalta. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että tämä tilanne koski terveydenhuoltoalan sektoribudjettitukea, sillä inflaatioon mukautetut kansalliset terveydenhuoltoalan budjetit pienenevät ohjelman täytäntöönpanon aikana vuosina 2010 ja 2011⁴⁰ (ks. **laatikko 4**, esimerkki 2). Tätä pidettiin merkinä siitä, että alalle annettiin vain vähän painoarvoa. Tilanne herättää epäilyksen terveysministeriön valmiuksista panna täytäntöön kansallista terveyspolitiikkaa. WHO:n vuonna 2012 julkaisemassa tutkimuksessa tuotiin esille, että terveydenhuoltoalan kokonaismenot olivat yhä melko alhaiset muihin Euroopan maihin verrattuna. Tämä rajoitti huomattavasti tarjotun palvelupaketin volyymiä ja laatua⁴¹.

47

Vastaavasti vesihuoltoalan sektoribudjettituen kohdalla on edistytty vain vähän, mikä johtuu vaalikaudesta, alakohtaisten investointimäärärahojen puuttumisesta sekä ympäristöministeriön hallinnollisista ongelmista (ks. myös **laatikko 4**, esimerkki 2). Tilanne osoittaa, kuinka tärkeää on, että EU:n budjettitukitoimien yhteydessä tehdyt sitoumukset näkyvät valtioiden budjeteissa tarjoamalla relevantteille alakohtaisille ministeriöille varat, jotka ne tarvitsevat voidakseen täyttää maksujen suorittamisedot.

- 39 WHO / UNICEF, Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation, kesäkuu 2015 (wssinfo.org).
- 40 Useimpien lähteiden mukaan valtion terveydenhuoltomenot laskivat reaalisesti vuodesta 2010 vuoteen 2011 (WHO, A review of health financing reforms in the Republic of Moldova, 2012, s. 4; Maailmanpankin laskelmat, joissa on otettu huomioon inflaatio (kuluttajahintaindeksi, BKT-deflaattori) (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) ja Moldovan kansallisen tilastokeskuksen julkaisema kuluttajahintaindeksi (<http://www.statistica.md>)). Todelliset menot kasvoivat hieman vuonna 2011 kansallisen tilastokeskuksen BKT-deflaattorin avulla arvioituna.
- 41 Euroopan terveysjärjestelmien ja -politiikkojen seurantakeskus, WHO:n johtama kumppanuus, "Republic of Moldova, Health system review", Health Systems in Transition, Vol. 14 No. 7, 2012, s. 43. Ks. myös WHO, A review of health financing reforms in the Republic of Moldova, 2012, s. 3: "the share of the government budget allocated for health is widely used as an indication of the priority given by government to health relative to other sectors of the economy. (...) the message is clearly one of falling importance" [valtion budjetista terveydenhuoltoalaan suunnattua osuutta käytetään laajalti indikaattorina siitä, millaisen painoarvon valtio asettaa terveydenhuoltoalalle suhteessa muihin talouden aloihin].

Hankkeet edistivät osittain julkishallinnon lujittamista

48

Tässä osassa arvioidaan, kuinka hankkeet edistivät Moldovan julkishallinnon lujittamista. Osassa käsitellään hankkeiden suunnittelua, niiden sektoribudjettituen ohjelmille tarjoamaa tukea sekä tulosten kestävyttä (ks. *liite III*).

Hankkeet olivat relevantteja, mutta tarveanalyysissä esiintyi puutteita

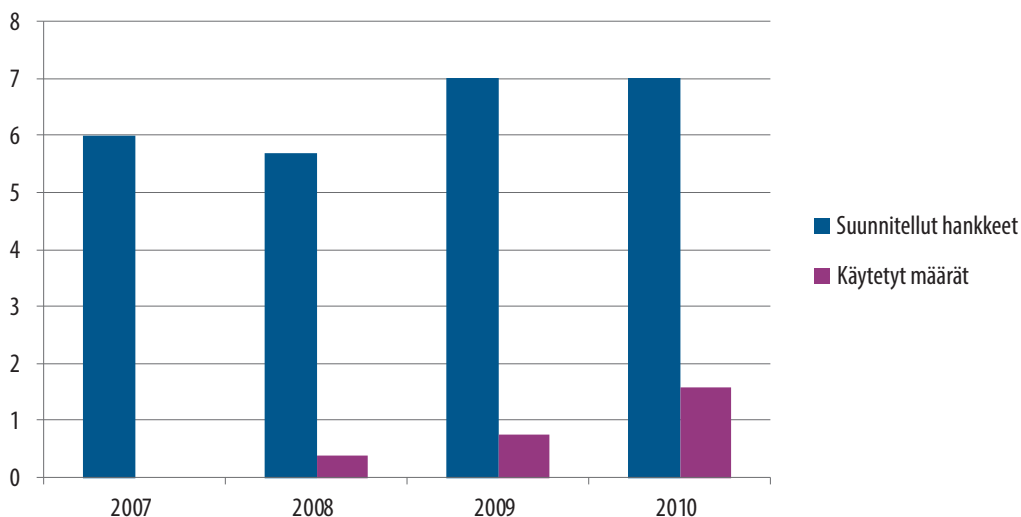
49

EU antoi huomattavaa tukea, jonka tarkoituksena oli parantaa Moldovan keskusviranomaisten valmiuksia hallinnoida ja koordinoida EU:n tukea. Tuki suunnattiin erityisesti valtionkansliaan, joka toimi EU-varojen kansallisena koordinoituyksikkönä⁴². Tämän tyyppinen tuki on relevanttia, kun otetaan huomioon Moldovan viranomaisten rajoitteet hallinnoida varoja, mikä ilmeni esimerkiksi heidän vaikeuksistaan perustaa twinning-hankkeita (ks. *kaavio 2*).

42 Kansallinen koordinoituyksikkö vastaa ulkomaisten rahoittajien tarjoaman tuen koordinoinnista kansallisella tasolla.

Kaavio 2

Twinning: suunnitellut hankkeet vs. tosiasiasa toteutetut hankkeet vuosina 2007–2010 (miljoonaa euroa)



Lähde: Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common Relex Information System, CRIS).

50

Kuten **liitteestä III** (kysymys 1.1) käy ilmi, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että hankkeita varten suoritettut tarveanalyysit olivat yleisesti ottaen tyydyttäviä: analyysi oli puutteellinen ainoastaan kahden tarkastusotokseen kuuluneen hankkeen kohdalla. Yhdeksän hankkeen tapauksessa analyysiä kuitenkin hankaloittivat osittaiset puutteet, joiden seurauksena hankkeet eivät täysin vastanneet Moldovan hallintoviranomaisten tarpeita tai tavoitteita.

51

Joissakin tapauksissa näihin puutteisiin voitaisiin puuttua hanketäytäntöönpanon aikana tai myöhemmissä vaiheissa. Teknisen avun hankkeen n:o 13 (ks. **liite III**) tapauksessa konsultti pyrki mukauttamaan alkuperäistä toimeksiannon kuvausta useita kuukausia hankkeen käynnistymisen jälkeen korkeimman oikeuden, ylimmän tuomarineuvoston, alueellisten tuomioistuinten ja muiden rahoittajien kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen⁴³. EUHLPAM-hankkeen tarkoituksena oli antaa Euroopan unionin korkean tason poliittista neuvontaa Moldovan tasavallalle. Hankkeen ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa EU:n edustusto ei suorittanut jäseneltyä analyysiä, jonka avulla olisi vahvistettu Moldovan hallinnon tosiasialiset tarpeet ja ongelmat ja voitu asettaa niiden osalta painopisteet vaikuttavalla tavalla ja toteuttaa tarpeisiin ja ongelmiin paremmin kohdennettuja toimia. Tämä jätettiin yksittäisten neuvonantajien tehtäväksi. Tehtävien siirtämismenettelyjä ei ollut, joten jokaisen uuden neuvonantajan oli suoritettava itse tarveanalyysi. Tällaisiin analyyseihin kiinnitettiin kuitenkin enemmän huomiota hankkeen kolmannessa vaiheessa.

Hankkeita ei aina koordinoitu hyvin sektoribudjettituen ohjelmien kanssa

52

Kahdessa seuraavassa osiossa käsitellään koordinoitua sektoribudjettituen ja kahden erityyppisen hankkeen välillä. Ensimmäisessä osiossa käsitellään sektoribudjettitukeen liittyvää teknistä apua, joka perustuu sektoribudjettitukea koskeviin rahoitussopimuksiin (ks. kohta 7 ja **kaavio 1**), ja toisessa tarkastellaan muuta teknistä apua ja twinning-hankkeita (ks. kohta 8).

43 Alkuperäisissä toimeksiannon ehdoissa lueteltuja kahtatoista toimea ei pidetty enää relevantteina, koska edunsaajan taholta tuleva kysyntä oli laskenut.

Hallintovalmiuksien kehittämistä koskeva sektoribudjettitukeen liittyvä tekninen apu viivästyi sopimuksentekomenettelyiden takia

53

Komissio antoi erityistä teknistä apua, jonka tarkoituksena oli tukea Moldovan hallintoa sektoribudjettituen täytäntöönpanossa neljän tarkastuskohteena olleen rahoitussopimuksen osalta. Tämä johtuu siitä, että kumppanivaltioilla on usein rajalliset institutionaaliset valmiudet, mikä saattaa haitata sektoribudjettituen avulla tuetun strategian täytäntöönpanoa.

54

Tätä teknistä apua ei ole kuitenkaan synkronoitu pääasiallisen budjettituen ohjelman kanssa. Apu voidaan käynnistää vasta kun sektoribudjettituen ohjelmaa koskeva rahoitussopimus on allekirjoitettu. Tarjouskilpailu- ja sopimuksentekomenettelyihin liittyvien viiveiden seurauksena apu käynnistyy useita kuukausia pääasiallisen ohjelman jälkeen (ks. **taulukko**).

Taulukko Budjettituen ja sektoribudjettitukeen liittyvän erityisen teknisen avun väliset viiveet tarkastettujen sopimusten tapauksessa¹

Sektoribudjettituen ohjelma	Sektoribudjettitukea koskevaan rahoitussopimukseen perustuva tekninen apu (miljoonaa euroa)	Sektoribudjettituen käynnistyminen (rahoitussopimuksen allekirjoittaminen)	Teknisen avun toimien käynnistyminen (sopimuksen allekirjoittaminen)	Viive
Terveysala	3,15	Helmikuu 2009	Kesäkuu 2010	16 kuukautta
Oikeusala	1,8 ²	Kesäkuu 2013	-	-
Julkisen talouden uudistamisohjelmat	4	Lokakuu 2014	Lokakuu 2015	12 kuukautta
Vesihuolto	3	Elokuu 2009	Syyskuu 2011	25 kuukautta

1 Vain nimenomaisesti sektoribudjettitukea koskevan avustuksen kautta käyttöön asetettu tekninen apu. Muita saman alan hankkeita on toteutettu esimerkiksi oikeusalalla.

2 Tämän määrän avulla rahoitetaan ennen maksuerien suorittamista tehtävät arviointiin liittyvät virkamatkat.

Lähde: Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common Relex Information System, CRIS).

55

Mainitut viiveet vaikuttivat kielteisesti terveydenhuoltoalan ja vesihuoltoalan sektoribudjettituen täytäntöönpanoon, sillä kansalliset hallinnolliset valmiudet eivät riittäneet ohjelmien hallintaan. Terveystuotoalan sektoribudjettitukea koskevat erityisehdot jäivät täyttämättä, koska tekninen apu käynnistyi myöhäisessä vaiheessa. Vesihuoltoalan sektoribudjettitukea koskevassa vuoden 2012 seurantakertomuksessa todetaan, että suunnitellun teknisen avun ja sektoribudjettituen ajoituksen parempi synkronointi tuottaisi enemmän hyötyä ja varmistaisi täytäntöönpanon onnistumisen. Toimeksisaaja suositti loppuraportissaan, että teknistä apua olisi annettava ennen budjettitukea eikä sen jälkeen, kuten nyt tapahtui.

Muita teknisen avun hankkeita ja twinning-hankkeita ei aina hyödynnetty sektoribudjettituen ohjelmien valmistelussa tai tukemisessa

56

EU:n edustusto kiinnitti huomiota sektoribudjettituen ja muiden samaan alaan kohdistuvien hankkeiden välisten synergioiden luomiseen. Twinning-hankkeita ja teknistä apua käytettiin yleensä sektoribudjettituen ohjelmien tukena. Näin tapahtui esimerkiksi erään maaseutualueita koskevan ohjelman yhteydessä (vaikka ohjelma ei kuulunutkaan tarkastuksen piiriin). Hankkeet myös loivat pohjaa sektoribudjettituella, esimerkiksi vapaakauppa-alueita koskevalle ohjelmalle. Lisäksi neljä oikeusalan teknisen avun hanketta kattoi tarpeita, jotka liittyivät budjettituen kohteena olleisiin tarpeisiin (ks. *liite III*, hankkeet 12–14).

57

Näistä toimista huolimatta hankkeita ei tarkastuskohteena olleissa tapauksissa aina käytetty sektoribudjettituen ohjelmien valmisteluun tai tukemiseen (ks. kohdat 58–63 ja *laatikko 6*). Komissio käytti tukimuotoina lähinnä budjettitukea ja twinning-hankkeita, vaikka tekniselle avulle oli tarvetta ja valtiolla oli sille suuri kysyntä etenkin aloilla, joilla suunniteltiin maksettavaksi jälkeinpäin budjettitukea. Teknisen tuen avulla olisi voitu valmistella alaa parempiin tuloksiin.

Moldovan viranomaisille tarkoitettu budjettitukikoulutus tuli myöhässä

Ensimmäinen täysimittainen budjettitukea koskeva koulutus järjestettiin moldovalaisille virkamiehille maaliskuussa 2014 teknisen avun hankkeen kautta, jonka arvo oli 40 000 euroa (ks. *liite III*, hanke n:o 9). Tuolloin budjettituki oli ollut käytössä Moldovassa yli seitsemän vuoden ajan.

Koulutus kesti kuusi päivää ja siihen osallistui 24 virkamiestä. Koulutuksessa kävi ilmi, että virkamiehillä oli suppea ymmärtämys tästä tukimuodosta. Osallistujat eivät edistyneet merkittävästi, sillä saadut pistemäärät paranivat alkutestin ja lopputestin välillä vain 3,2 pisteestä 3,9 pisteeseen kymmenestä. Pistemäärät jopa heikkenivät kymmenestä arvioidusta alasta neljällä.

Heikon tuloksen perusteella ei toteutettu kattavia toimia eikä suoritettu kattavaa seurantaa, sillä annetun koulutuksen jälkeen ei ole järjestetty uutta täysimittaista budjettitukikoulutusta. Komissio kuitenkin järjesti Moldovassa useita puolen päivän mittaisia pyöreän pöydän keskusteluja ja esityksiä.

58

Vuonna 2011 komissio rahoitti oikeusalaan koskeneen ennakoarvioinnin. Arvioinnissa suositeltiin keskittymistä tekniseen apuun pääasiallisena tukimuotona ennen sektoribudjettitukea koskevaa ohjelmasuunnittelua. Aiempi tekninen apu on välttämätöntä, sillä valtio ei pystyisi kehittämään oikeusalan uudistusstrategiaa koordinoimatta toimia oikeuslaitoksen kanssa, joka on perustuslain mukaan erillään toimeenpanovallasta. Vuonna 2011, jolloin oikeusalan uudistusstrategia oli valmisteilla, toimeenpanovallan toteuttamiin kansallisiin koordinoituihin liittyneet puutteet herättivät epäilyksen sen valmiuksista laatia johdonmukainen uudistusstrategia, jonka oikeuslaitos vahvistaisi täysimääräisesti.

59

Oikeusallalla oli mainitun arvioinnin mukaisesti suunniteltu neljä teknisen avun hanketta vuodesta 2011 alkaen. Asianomaiset hankkeet kuitenkin viivästyivät EU:n edustuston henkilöstöpulan takia. Yksi hanke käynnistyi kaksi kuukautta ennen sektoribudjettitukea koskeneen rahoitussopimuksen allekirjoittamista huhtikuussa 2013. Kolme muuta hanketta käynnistyivät 18 kuukautta myöhemmin (ks. *liite III*, hankkeet 12–14).

60

Moldovan oikeusalan uudistusstrategia hyväksyttiin vuonna 2011. Tavoitteena oli sektoribudjettitukeen oikeuttava tukikelpoisuus. Strategian täytäntöönpanoa haittaavat syyttäjälaitoksen uudistuksen riittämätön edistyminen ja oikeuslaitoksen tarjoaman tuen puutteellisuus. Ylimmän tuomarineuvoston ja korkeimman oikeuden laatima uusi uudistusaloite julkistettiin toukokuussa 2015. Aloitteeseen liittyi teknisen avun hankkeen n:o 13 logistinen tuki.

61

Teknisen avun hankkeen n:o 12 avulla tuetaan tällä hetkellä työryhmiä oikeusalan uudistusstrategiaa koskevien talousarvioesitysten tarkistuksessa ja sektoribudjettituen erityisehtojen selvittämisessä (ks. kohdat 27 ja 31). Tämä teknisen avun hanke on esimerkki joustavasta mukautumisesta sektoribudjettituen ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä ilmeneviin lisätarpeisiin silloinkin, kun tällainen tuki ei suoranaisesti sisällynyt alkuperäiseen hankesopimukseen.

62

Julkisen varainhoidon ala tarjoaa esimerkkejä eri tukimuotojen käyttöön otosta; niitä ovat mm. SIGMA⁴⁴, tekninen apu, twinning ja sektoribudjettituki. Julkisia hankintoja ja sisäistä varainhoidon valvontaa koskevat twinning-hankkeet päättyivät vuonna 2012 ja 2013. Hankeraporteissa painotettiin tulosten konsolidointitarvetta (ks. *liite III*, hankkeet 2 ja 4). Toimien toteuttaminen jatkuu näillä aloilla SIGMAN ja poliittisen vuoropuhelun kautta. Julkisen talouden uudistuksia koskevan sektoribudjettituen erityisehdoissa ei kuitenkaan mainita näitä puutteita. EU:n rahoittamia neuvonantajia sijoitettiin (EUHLPAM-hankkeen yhteydessä) instituutioihin, kuten verotarkastusvirastoon, jotka ovat relevantteja julkisen varainhoidon kannalta. Sektoribudjettituen ohjelman täytäntöönpanosta vastaviin kolmeen instituutioon (tarkastuselin, valtiovarainministeriö ja parlamentti) ei kuitenkaan sijoittunut yhtään neuvonantajaa.

63

Komissio on kuitenkin kiinnittänyt vuodesta 2014 alkaen paremmin huomiota synergioiden luomiseen sektoribudjettituen ja hankkeiden välillä. Tätä osoittavat Moldovan tarkastuselimessä toteutettu twinning-hanke (ks. *liite III*, hanke n:o 5) sekä parlamenttiin vuonna 2016 suunnitteilla oleva EUHLPAM-neuvonantajan nimittäminen.

44 SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) on EU:n ja OECD:n yhteinen aloite. SIGMAN asiantuntijat antavat tukea kuudella keskeisellä julkishallinnon alalla (<http://www.sigmaweb.org>).

Tulokset eivät olleet aina kestäviä poliittisen tahdon puuttumisen ja muiden ulkoisten tekijöiden takia

64

Hankkeet tuottivat kaiken kaikkiaan odotetut tuotokset. Esimerkkeinä konkreettista saavutuksista voidaan mainita kansalaisjärjestöjen Moldovassa toteuttamien toimien seurantaan koskeva online-foorumi, strateginen neuvonta eri ministereille, valtiontukea koskeva lakiluonnos sekä EU-tuen hallinnointia koskeva menettelykäsikirja.

65

Hanketulosten kestävydestä vallitsee epävarmuutta, mikä johtuu useissa tapauksissa kansallisten viranomaisten riittämättömästä poliittisesta tahdosta puuttua joihinkin viranomaisten lujittamisen esteisiin (ks. **laatikko 7**). Kuten **liitteestä III** (kysymys 1.3) käy ilmi, arvioidusta 14 hankkeesta puoleen liittyi jonkinasteista epävarmuutta ja loppuihin huomattavaa epävarmuutta.

66

Komissio antoi teknistä apua, jonka tarkoituksena oli tukea the Moldovan valtionkansliaa TTSIB-hankkeen yhteydessä (ks. **laatikko 7**) vuosina 2011–2013. Hankkeen tarkoituksena oli kehittää valtionkanslian valmiuksia johtaa teknisesti ulkoisen tuen avulla rahoitettavien toimien yksilöintiä, valmistelua ja täytäntöönpanoa. TTSIB-neuvonantajat tarjosivat kuitenkin lisäksi palveluja, jotka korvasivat osittain valtionkanslian henkilöstön operatiiviset tehtävät. TTSIB-hankeraporttien mukaan monet odotetut tulokset oli saavutettu. Raporteissa katsottiin kuitenkin, että valtionkanslialla ei ollut riittäviä valmiuksia suorittaa tehtäviä, hyödyntää koulutusta ja soveltaa opittuja taitoja.

67

Kestävyystekijät olivat puuttuneet aiempien hankkeiden yhteydessä. EU:n edustusto pyrki tarttumaan tähän ongelmaan kannustamalla hyvänä käytäntönä vetäytymisstrategian laatimista sekä TTSIB- että EUHLPAM-hankkeen kolmannessa vaiheessa. Tarkoituksena oli varmistaa, että kukin neuvonantaja kiinnittäisi kestävyysongelmiin huomiota ennen tehtäviensä päättymistä. Strategiaa ei kuitenkaan pantu täytäntöön TTSIB-hankkeen tapauksessa, sillä Moldovan viranomaiset katsoivat sen vaativan liikaa resursseja.

Hankkeen kestävyysongelmat: Moldovalle annettu tekninen apu, jonka tarkoituksena oli tukea tukijärjestelmien soveltamisvalmiuksien kehittämistä (1,9 miljoonaa euroa)

Erään teknisen avun hankkeen yhteydessä tuettiin Moldovan valtionkansliaa EU-tuen yleisessä koordinoinnissa ja erityisesti twinning-hankkeiden soveltamisvalmiuksien kehittämisessä, TAIEX⁴⁵- ja SIGMA-välineiden käytössä sekä kokonaisvaltaisen institutionaalisten rakenteiden kehittämisohjelman valmistelussa ja täytäntöönpanossa (TTSIB-hanke, ks. *liite III*, hanke n:o 6).

Hankkeen päätyttyä vuonna 2013 EU-tuen koordinoititehtävä siirrettiin osittain valtionkanslialta ulkoministeriölle. Moldovan viranomaiset eivät varmistaneet, että valtionkanslialle vuosien mittaan kertynyt tietämys olisi säilytetty siirtämällä koulutettua henkilöstöä tai ohjeistamalla ulkoministeriön henkilöstöä. EU:n edustusto suunnitteli ministeriölle teknisen avun hankkeen, joka oli kuitenkin sisällöltään TTSIB-hanketta suppeampi. Suunnitteilla on siirtää koordinoititehtävä takaisin valtionkanslialle. Huomattava osa valtionkanslian henkilöstöstä on kuitenkin vaihtunut sitten vuoden 2013.

⁴⁵ TAIEX on Euroopan komission teknisen avun ja tiedonvaihdon väline. TAIEXin avulla tuetaan julkishallintoja EU:n lainsäädäntöön lähentymisessä sekä sen soveltamisessa ja täytäntöönpanon valvonnassa. Sen avulla myös helpotetaan EU:n parhaiden käytäntöjen jakamista.

68

EU:lla on huomattavia haasteita Moldovaa koskevan tuen täytäntöönpanossa. Poliittinen ja makrotaloudellinen epävakaus sekä heikko hallinto ja julkishallinto heikentävät huomattavasti komission uudistusta edistävää vaikutusta.

69

Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko EU:n tuki Moldovalle edistänyt vaikuttavalla tavalla julkishallinnon lujittamista. Tätä silmällä pitäen tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka hyvin komissio oli suunnitellut ja pannut täytäntöön taloudellisen tuen yhtäältä sektoribudjettituen ohjelmien ja toisaalta perinteisten hankkeiden kautta. Tarkastus koski hankkeita ja sektoribudjettitukea aloilla, jotka saivat suurimman osan EU-tuesta: oikeusala, julkinen talous, terveydenhuolto ja vesihuolto.

70

Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastustyön perusteella, että EU:n tuki edisti ainoastaan osittain julkishallinnon lujittamista. Ulkoiset tekijät selittivät osan havaituista puutteista. Muut puutteet liittyvät puolestaan tarkastettujen ohjelmien ja hankkeiden suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

71

Tarkastuskohteena olleilla aloilla on edistytty vain vähän. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin totesi, että budjettituki ei ole lujittanut julkishallintoa vaikuttavalla tavalla (ks. kohdat 38–47).

72

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio olisi voinut reagoida nopeammin tuen yhteydessä toteutuneisiin riskeihin. Ohjelmia ei ollut mukautettu riittävän hyvin Moldovan strategioihin (ks. kohdat 13–28).

73

Ohjelmien mahdollista hyötyä heikensi se, että ehdollisuutta ei hyödynnetty riittävästi: jotkin erityisehdot täytyivät ohjelmaneuvottelujen ja sektoribudjettituen käynnistymisen välillä tai eivät olleet suoraan mitattavissa. Komissio olisi voinut arvioida maksuehtojen noudattamista tiukemmin (ks. kohdat 29–34). Kannustinperusteisten lisävarojen myöntämistä ei myöskään perusteltu riittävästi (ks. kohdat 35–37).

Johtopäätökset ja suositukset

74

Hankkeiden suunnittelu havaittiin yleisesti ottaen relevantiksi. Hankkeiden kautta kanavoitu EU:n tuki oli osittain vaikuttavaa julkishallinnon lujittamisen kannalta.

75

Hankkeiden sisältöä ja ajoitusta ei aina koordinoitu hyvin sektoribudjettituen ohjelmien kanssa (ks. kohdat 52–63). Hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen tarkoitettu budjettitukeen liittyvä erityinen tekninen apu käynnistyi vasta kuukausia pääasiallisen budjettituen ohjelman jälkeen. Muita teknisen avun hankkeita ja twinning-hankkeita ei aina hyödynnetty budjettituen ohjelmien valmistelussa tai tukemisessa.

76

Hankkeista saatiin yleensä tavoitellut tuotokset. Tulokset eivät kuitenkaan olleet aina kestäviä poliittisen tahdon puuttumisesta tai muista ulkoisista tekijöistä johtuen (ks. kohdat 64–67).

77

Edellä esitettyjen johtopäätösten perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

Suositus 1 Budjettituen toimiin liittyviä riskejä olisi lievennettävä

Komission olisi sovellettava olemassa olevia varhaisvaroitusjärjestelmän toimenpiteitä tarkemmin estääkseen tai lieventääkseen riskejä. Sen olisi myös annettava tarkemmat toimintaohjeet tapauksiin, joissa riskit käyvät toteen. Tällaiset toimet olisi toteutettava oikea-aikaisesti.

Suositus 2 Sektoribudjettituen ohjelmat olisi mukautettava hyvin määriteltyyn kansalliseen uudistusstrategiaan

Komission olisi yhdistettävä budjettituen ohjelmat paremmin kansallisiin strategioihin. Komission olisi jaksotettava tuki ja varmistettava, että kansallinen uudistusohjelma on hyvin määritelty. Komission olisi arvioitava erityisesti maan strategian relevanttiutta ja uskottavuutta suhteessa käytettävissä oleviin institutionaalisiin ja taloudellisiin resursseihin.

Suositus 3 **Ehtojen ja tulosindikaattoreiden käyttöä olisi lujitettava**

Komission olisi lujitettava ehdollisuuden soveltamista. Tässä yhteydessä olisi: i) asetettava selkeät ja relevantit ehdot ja tulosindikaattorit, joiden avulla tuloksia voitaisiin arvioida ja ilmentää paremmin, ii) toimittava tehokkaasti, suhteutetusti ja nopeasti tilanteissa, joissa Moldovan hallinto ei sitoudu riittävästi sovittuihin toimiin.

Suositus 4 **Kannustinperusteinen lisärahoitus olisi sidottava selkeämmin osoitettavissa olevaan edistykseen**

Olemassa olevaa metodologiaa olisi sovellettava tiukemmin kannustinperusteisia varoja myönnettäessä.

Suositus 5 **Hankkeita olisi koordinoitava sektoribudjettituen ohjelmien kanssa**

Komission olisi käytettävä hankkeita systemaattisemmin sektoribudjettituen ohjelmien valmisteluun tai tukemiseen. Sektoribudjettitukeen liittyvä tekninen apu olisi ajoitettava paremmin, jotta se tukisi sektoribudjettituen ohjelmia alusta alkaen.

Suositus 6 **Hankkeiden kestävyys olisi varmistettava**

Komission olisi varmistettava, että kestävyysnäkökohdat sisällytetään kaikkien hankkeiden suunnitteluun arvioimalla systemaattisemmin viranomaisten valmiuksia ja poliittista sitoutumista tulosten säilyttämiseen.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel PINXTENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 19. huhtikuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidenti

Tarkastetut sopimukset

Hankkeet				
Sopimuksen- tekovuosi	Tila	Sopimuksen aihe	Suunniteltu määrä (euroa)	Maksettu määrä (euroa)
Oikeusalan uudistus				
2009	Saatettu päätökseen	Moldovalle suunnattu vankilajärjestelmän ja rikoslain uudistamista koskeva tuki	850 500	850 500
2010	Saatettu päätökseen	Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen arviointi ja oikeusalan hallinnointi koko alan kattavaa ohjelmasuunnittelua silmällä pitäen	198 193	198 193
2011	Saatettu päätökseen	Oikeusalan sektoribudjettituen muotoilua ja alaa koskevien tarjousten laadintaa koskeva tuki	139 304	139 304
2012	Käynnissä	Oikeusalan uudistuksen seuranta hallituksen tilivelvollisuuden lisäämistä silmällä pitäen	274 105	246 695
2013	Käynnissä	Oikeusalan uudistuksen koordinoinnin tukeminen Moldovassa	2 231 800	1 476 324
2014	Käynnissä	Moldovan tuomioistuinten tehokkuuden, tilivelvollisuuden ja avoimuuden lisääminen	2 078 700	709 357
2014	Käynnissä	Oikeudenkäyntiä edeltävän tutkinnan, syyttäjätöiminnan ja puolustuksen järjestämisen tukeminen Moldovassa	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Muu julkinen keskushallinto				
2009	Saatettu päätökseen	Tuki Moldovan julkisen varainhoidon uudistuksille	114 474	114 474
2010	Saatettu päätökseen	EU:n antama korkean tason poliittinen neuvonta (EU HLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Saatettu päätökseen	Tuki Moldovan tasavallan julkiselle hankintajärjestelmälle	914 008	914 008
2011	Saatettu päätökseen	Tuki kilpailu- ja valtiontukipolitiikan toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon	926 244	926 244
2011	Saatettu päätökseen	Kokonaisvaltaisen institutionaalisten rakenteiden kehittämisohjelman täytäntöönpanoa koskeva tuki Moldovan tasavallalle	111 370	111 370
2011	Käynnissä	Tuki Moldovan hallituksen tukemiseksi lahjonnan torjumisessa, sisäministeriön ja poliisin uudistamisessa ja henkilötietojen suojauksessa	2 853 790	2 832 718
2011	Saatettu päätökseen	Tekninen apu, jolla tuetaan Moldovan tasavallan hallitusta twinning-, TAIEX- ja SIGMA-välineiden soveltamisvalmiuksien luomisessa sekä annetaan tukea CIB-ohjelman valmistelussa ja täytäntöönpanossa	1 900 859	1 900 859
2011	Saatettu päätökseen	Julkisen varainhoidon lujittaminen Moldovan tasavallassa	1 369 926	1 369 926
2012	Saatettu päätökseen	EU:n antama korkean tason poliittinen neuvonta, toinen vaihe (EU HLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Käynnissä	EU:n antama korkean tason poliittinen neuvonta, kolmas vaihe (EU HLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Käynnissä	EU:n budjettitukea koskeva koulutus Moldovan hallitukselle	39 148	37 533
2014	Käynnissä	Institutionaalisten rakenteiden kehittämistä koskevien EU-ohjelmien hallinnointivalmiuksien kehittäminen	225 018	211 448
2014	Käynnissä	Ulkaisen julkisen tarkastuksen konsolidointi ja vahvistaminen Moldovan tasavallassa	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Yhteensä			26 826 755	22 547 579

Hankkeet				
Sopimuksen- tekovuosi	Tila	Sopimuksen aihe	Suunniteltu määrä (euroa)	Maksettu määrä (euroa)
Julkishallinto – monialaiset toiminnot				
2013	Käynnissä	Oikeusalan tuki	58 200 000	28 200 000
2014	Käynnissä	Tuki Moldovan julkisen talouden uudistuksille	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Julkishallinto – julkiset palvelut				
2009	Saatettu päätökseen	Terveys- ja sosiaalihuoltoalan alakohtainen tukiohjelma	43 114 336	43 114 336
2009	Saatettu päätökseen	Vesihuoltoalan alakohtainen tukiohjelma (ENPin vuotuinen toimintasuunnitelma 2009)	35 777 200	35 777 200
2010	Saatettu päätökseen	Terveys- ja sosiaalihuoltoalan alakohtaiseen tukiohjelmaan liittyvä tekninen apu	2 992 753	2 992 753
2010	Käynnissä	Vesihuoltojärjestelmän kunnostaminen Nisporenin kunnassa Moldovan tasavallassa	5 000 000	4 500 000
2011	Käynnissä	Vesihuoltoalan alakohtaisen tukiohjelman täytäntöönpanoa koskeva tekninen apu	2 771 010	1 611 437
2012	Saatettu päätökseen	Vesihuoltoalan alakohtainen tukiohjelma, ENPin vuotuinen toimintasuunnitelma 2009 – FA 2009/020-520, lisäys 01 (viiden miljoonan euron lisäys budjettitukea koskevaan osa-alueeseen)	5 000 000	5 000 000
2013	Saatettu päätökseen	Itäistä kumppanuutta koskeva integraatio- ja yhteistyöohjelma – terveys- ja sosiaalihuoltoalan alakohtaisen tukiohjelman edistäminen (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Yhteensä			191 855 299	135 195 726
Kaikki yhteensä			218 682 054	157 743 305

Yhteenvedo tarkastusotokseen kuuluneiden sektoribudjettituen sopimusten pisteytyksistä

AIHE		Tuki Moldovan julkisen talouden uudistuksille	Tuki oikeusalan uudistuksille	Vesihuoltoalan alakohtainen tukiohjelma	Terveystalouden alakohtaisen tukiohjelman muodostava sektoribudjettituen ohjelma
Sopimuksen kesto, kuukausina		60	72	108	60
SOPIMUKSENTEKOVOUSSI		2014	2013	2009	2009
Tarkastuskysymys 2: Edistivätkö sektoribudjettituen ohjelmat vaikuttavalla tavalla julkishallinnon lujittamista? 2.1 Olivatko sektoribudjettituen ohjelmat hyvin suunniteltuja? 2.2 Oliko sektoribudjettituen ohjelmat pantu hyvin täytäntöön? 2.3 Tuottivatko sektoribudjettituen ohjelmat konkreettisia ja kestäviä tuloksia?	Ohjelma edisti selkeää yleisstrategiaa				
	Kansalliset painopisteet oli muotoiltu selkeästi, ja sektoribudjettituki perustui niihin				
	Ohjelman tavoitteet olivat kansallisten painopisteiden mukaisia				
	Poliittiset ja taloudelliset riskit arvioitiin vähäisiksi ennen sektoribudjettituen myöntämistä				
	Fidusiarista riskiä lievennettiin uudistuksen kustannuksia koskevan ennakoarvion avulla				
	Sektoribudjettituen käytölle oli dokumentoidut, selkeät, objektiiviset ja relevantit syyt				
	Aiemmat arvioinnit / kokemukset otettiin huomioon				
	Moldovan hallinto pani ohjelman täytäntöön kokonaisuudessaan ja ajoissa	ohjelma käynnissä	ohjelma käynnissä		
	Tekninen apu oli kohdennettua, oikea-aikaista ja sen avulla luotiin kestävät valmiudet		ei relevantti		
	Maksuerät suoritettiin vasta kun ehdot täyttyivät	vaihtelevansuuruista erää ei ole maksettu			
	Tavoitteet olivat suoraan mitattavissa				
	Budjettilisäykset olivat perusteltuja	ei relevantti			
	Seuratakehukseen sisältyy SMART-tavoitteet ja mitattavissa olevat indikaattorit				
	Lähtötilanteen määrittämistä ja edistymisen seuranta/arviointia varten oli saatavilla tietoa				
	Seuranta ja arviointi oli jatkuva				
	Korjaaviin toimiin ryhdyttiin, kun ohjelma ei edennyt suunnitelmien mukaan	ohjelma käynnissä	ohjelma käynnissä		
	Odotetut tuotokset/tulokset saavutettiin	ohjelma käynnissä	ohjelma käynnissä		
	Ehdot edistivät uudistuksia vaikuttavalla tavalla	vaihtelevansuuruista erää ei ole maksettu	ohjelma käynnissä		
	Ohjelmalla oli myönteinen vaikutus hallinnollisiin valmiuksiin	ohjelma käynnissä	ohjelma käynnissä		
	Sektoribudjettituki toi relevanttia tukea ja loi kestäviä valmiuksia Moldovan hallinnossa	ohjelma käynnissä	ohjelma käynnissä		
Rahoitetut toimet olivat selkeästi lisätoimia Moldovan ennen tukea toteuttimiin toimiin nähden					
Sektoribudjettituen vaikutukset olivat tavoitteiden mukaisia	ohjelma käynnissä	ohjelma käynnissä			

Selitteet: Pisteytys tapahtui seuraavan asteikon avulla:

kriteerit täyttyivät
 kriteerit täyttyivät osittain
 kriteerit eivät täyttyneet

Yhteenveto tarkastusotokseen kuuluneiden hankesopimusten pisteytyksistä

Hanke n:o	SOPIMUKSENTEKO-VUOSI	Sopimuksen kesto, kuukausina	AIHE
1	2009	2	Tekninen apu – tuki Moldovan julkisen varainhoidon uudistuksille
2	2010	24	Twinning – tuki julkiselle hankintajärjestelmälle
3	2011	30	Tekninen apu – tuki Moldovan hallitukselle korruption torjumisessa ja sisäministeriön ja uudistamisessa (osa-alue III)
4	2011	24	Twinning – julkisen varainhoidon lujittaminen
5	2014	24	Twinning – ulkoisen julkisen tarkastuksen konsolidointi ja lujittaminen
6	2011	38	Tekninen apu – tuki Moldovan hallitukselle twinning-, TAIEX- ja SIGMA-välineiden sekä CIB-ohjelman (TTSIB) soveltamisvalmiuksien luomiseen
7	2011	21	Twinning – tuki kilpailu- ja valtiontuki politiikan toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon
8	2011	5	Tutkimus – CIB-ohjelman täytäntöönpanon tukeminen
9	2014	3	Tekninen apu – EU:n budjettitukea koskeva koulutus Moldovan hallitukselle
10	2014	12	Tekninen apu – institutionaalisten rakenteiden kehittämistä koskevien EU-ohjelmien hallinnointivalmiuksien kehittäminen
11	2012	24	Oikeusalan uudistuksen seuranta hallituksen tilivelvollisuuden lisäämistä silmällä pitäen (PROMOLEX)
12	2013	36	Tekninen apu – oikeusalan uudistuksen koordinoinnin tukeminen Moldovassa
13	2014	36	Tekninen apu – Moldovan tuomioistuinten tehokkuuden, tilivelvollisuuden ja avoimuuden lisääminen
14	2014	36	Tekninen apu – oikeudenkäyntiä edeltävän tutkinnan, syyttäjätöiminnan ja puolustuksen järjestämisen tukeminen Moldovassa
15	2009	24	Twinning – vankilajärjestelmän uudistaminen
16	2010	26.5	EU:n antama korkean tason poliittinen neuvonta (EUHLPAM I)
17	2012	20	EU:n antama korkean tason poliittinen neuvonta (EUHLPAM II)
18	2013	18	EU:n antama korkean tason poliittinen neuvonta (EUHLPAM III)
19	2010	18	<i>Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen arviointi (konsulttitoiminto)</i>
20	2011	17	<i>Sektoribudjettituen valmistelun tukeminen (konsulttitoiminto)</i>

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

40

Tiivistelmä

V

Komissio toteaa, että kahdella neljästä tarkastuskohteena olleista budjettituen alasta (vesi- ja terveydenhuolto) on edistytty, tosin vain osittain. Kahdella muulla alalla (oikeusasiat ja julkisen talouden uudistukset) on käynnissä uudempia ohjelmia, joiden lopullisia tuloksia ei voida vielä mitata.

Komissio reagoi riskien toteutumiseen itse asiassa nopeasti, kun otetaan huomioon tapahtumien tosiasiallinen kulku ja sisäiset päätökset, kuten 13–28 kohtaan annetuista komission vastauksista käy ilmi.

Moldovan budjettituen maksuissa tilanne on tällä hetkellä se, että kaikki maksut on keskeytetty, kunnes kaikki yleiset ehdot täytetään, mukaan lukien makrotalouden vakauteen ja talousarvion seurattavuuteen liittyvät ehdot. Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) hyväksyntä on tässä asiassa olennaisen tärkeä.

Kansallisiin strategioihin mukauttamisesta komissio toteaa, että sen strategiäksite ei ole staattinen eikä muodollinen. Komissio kiinnitti huomiota strategian kannalta olennaisiin asiakysymyksiin. Samalla se mukautti toimintaansa sen mukaan, mitä kunnianhimoisen assosiaatio-ohjelman ja haastavan geopoliittisen ympäristön tarpeet vaativat. Komissio ei epäröinyt tarvittaessa ylittää kansallisten strategioiden jossain määrin suppeata soveltamisalaa. Tämä osoittaa komission varmistaneen, että ehdoista saatiin mahdollisimman suuri vipuvaikutus uudistusten etenemiselle.

Komissio korostaa, että tukijärjestelynä talousarviotuki on kattava toimenpiteiden kokonaisuus, johon kuuluvat muun muassa rahoitus, valmiuksien kehittäminen, poliittinen vuoropuhelu ja tuloksellisuusindikaattorit. Poliittinen vuoropuhelu voi johtaa jo ohjelman suunnitteluvaiheessa siihen, että maan hallitus toteuttaa toimenpiteitä ennen varojen siirtämistä, mikä on hyvin positiivinen seikka.

Lisäksi komissio korostaa, että tuloksellisuuskriteerien osittainen täyttäminen edellyttäisi myös osittaista maksua. Komissio myöntää, että erityisesti yhdessä tapauksessa arviointi olisi voinut olla tiukempaa, mutta huomauttaa, että pääsääntöisesti ei toimita näin.

Komissio huomauttaa, että sisäisten tarkastusten jälkeen rahoitusta myönnettiin ”enemmällä enemmän” -periaatteen mukaisesti. Komissio teki kyseiset päätökset ulkoista apua koskevan täytäntöönpanovaltuutuksensa mukaisesti ja noudattaen Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) poliittista ohjausta. Jäsenvaltiot vahvistivat päätökset komiteamenettelyä täysimääräisesti noudattaen.

VI

Tilintarkastustuomioistuin viittaa aiheellisesti hankkeiden suunnittelun laatuun sekä niiden vaikuttavuuteen ja tuotoksiin.

Komissio on samaa mieltä siitä, että teknisen avun, twinning-hankkeiden ja budjettituen jaksotusta on koordinoitava paremmin. Nykyisten varainhoitosääntöjen puitteissa ei voida kuitenkaan välttyä siltä tosiasialta, että teknisen avun tai twinning-hankkeiden ja budjettitukitoimien välillä on tietty viive.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

Johdanto

05

Erityisesti julkisten varojen hoitoon ja korruptioon liittyvät julkishallinnon heikkoudet haittaavat yleistä kehitystä ja tuen vaikuttavuutta. Niiden mahdollinen vaikutus ei rajoitu budjettitukeen. On selvää, että budjettituen yhteydessä saavutettu varainhoidon valvonnan ja julkisten hankintajärjestelmien tehostuminen vähentää käytännössä mahdollisuuksia korruptioon.

07

Komissio korostaa, että saman ohjelman puitteissa myönnettävän täydentävän tuen lisäksi monissa tapauksissa on alkuvaiheessa myönnetty merkittävästi hankeperusteista tukea ennen budjettitukitoimia.

Tarkastettujen ohjelmien osalta tämä koskee etenkin oikeusasioden alaa, mutta hankeperusteista tukea käytetään myös muilla aloilla, kuten ammatillisessa koulutuksessa ja naapuruuspolitiikkaan kuuluvassa maatalouden ja maaseudun kehittämisohjelmassa.

Huomautukset

14

Komissio korostaa, että kansallisia järjestelmiä käytettäessä budjettituki parantaa kohdemaan sitoutumista ja alentaa sen liiketoimikustannuksia.

Sektoribudjettituella, joka ei ole kohdennettua budjettitukea, pyritään pikemminkin palkitsemaan tuloksista kuin rahoittamaan toimintaa. Näin ollen on selvää, että valvonta ja tarkastukset eivät yleensä voi ulottua yli sen vaiheen, jossa varat siirretään sovittujen ehtojen täytyttyä.

Budjettitukea käytetään kehittyvissä maissa tilanteissa, joissa esimerkiksi julkiseen varainhoitoon liittyviin valtion keskeisimpiin järjestelmiin saattaa sisältyä merkittäviä heikkouksia. Huomautuksessa ei kuitenkaan oteta huomioon sitä seikkaa, että sektoribudjettituella vahvistetaan kestävä kehitystä tukevia maakohtaisia järjestelmiä, lujitetaan kansallisten instituutioiden asemaa, edistetään avoimuutta, lisätään kotimaista vastuuvollisuutta ja parannetaan poliittista vuoropuhelua.

Tukikelpoisuusehdot ovat tiukkoja. Kumppanimaan budjettituen saamista koskevat tukikelpoisuusvaatimukset täytyvät vasta, kun valtiolla on toteuttamiskelpoinen ja uskottava strategia ongelmien ratkaisemiseksi. Komissio voi myös vaatia erityisiä lyhyen aikavälin toimenpiteitä riskien lieventämiseksi. Uudet budjettituen suuntaviivat (joita tarkistettiin vuonna 2012 uutta lähestymistapaa budjettitukeen koskevien komission ehdotusten ja neuvoston 14. toukokuuta 2012 tekemien päätelmien perusteella) sisältävät useita uusia säännöksiä, joilla näitä sääntöjä on selkiytetty entisestään. Näitä ovat muun muassa avoimuutta ja valvontaa koskevat uudet tukikelpoisuussäännöt, virallinen riskinarviointiprosessi ja puitteet ylemmän johdon valvonnalle.

Julkisen varainhoidon kriteerit ovat yleisiä ehtoja, jotka on sisällytetty kaikkiin uusiin sektoribudjettituen ohjelmiin. Näiden ehtojen täytyminen tarkistetaan jokaisen maksupäätöksen yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa julkisen varainhoidon maakohtaisten järjestelmien käytön sisältävän riskejä, mutta ei mainitse sitä, että hyvä talouden hallinta, kestävä kehitys, toimiva julkisen varainhoidon järjestelmä ja vankka kotimainen tulopohja ovat tarpeellisia.

Tämä tuentoimitusjärjestelmä on yksi tapa, jolla komissio on vastannut kansainvälisen kehitysyhteisön ja EU:n sidosryhmien vaatimuksiin vaikuttavammista tukitoimenpiteistä, joissa keskitytään tuloksiin ja sitoutumiseen ja jotka ovat hallinnollisesti yksinkertaisempia ja vähentävät näin kumppanimaille tuen toimittamisesta aiheutuvia kustannuksia. Sen avulla vältetään rajoitteet, joita esiintyy perinteisissä hankejärjestelmissä tuettaessa keskeisiä uudistuksia.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

16

Komissio huomauttaa, että budjettituki ja hajautettu hallinnointi ovat tuen täytäntöönpanon kaksi eri muotoa, jotka eivät perustu samalla tavoin maan järjestelmiin.

Kuten edellä selitetään, budjettitukea käytetään kehittyvissä maissa tilanteissa, joissa julkiseen varainhoitoon liittyviin valtion keskeisimpiin järjestelmiin saattaa sisältyä merkittäviä heikkouksia. Tukikelpoisuusehdot ovat kuitenkin tiukkoja. Kumppanimaan budjettituen saamista koskevat tukikelpoisuusvaatimukset täyttyvät vasta, kun valtiolla on toteuttamiskelpoinen ja uskottava strategia ongelmien ratkaisemiseksi. Komissio voi myös vaatia erityisiä lyhyen aikavälin toimenpiteitä riskien lievittämiseksi. Uudet budjettituen suuntaviivat (joita tarkistettiin vuonna 2012 uutta lähestymistapaa talousarviotukeen koskevien komission ehdotusten ja neuvoston 14. toukokuuta 2012 tekemien päätelmien perusteella) sisältävät nykyisin useita uusia säännöksiä, joilla näitä sääntöjä on selkiytetty entisestään. Näitä ovat muun muassa avoimuutta ja valvontaa koskevat uudet tukikelpoisuussäännöt, virallinen riskinarviointiprosessi ja puitteet ylemmän johdon valvonnalle.

Komissio huomauttaa myös, että tilintarkastustuomioistuimen esittämään budjettituen osuuteen kaikista myönnettyistä tuista sisältyy todellisuudessa kaikki lisätuki, kuten twinning-toiminta ja tekninen apu, joka on myönnetty samoilla rahoitussopimuksilla. Tällainen lisätuki maksetaan suoraan tuen myöntäjille eikä sitä siirretä valtion kassaan.

17

Komissio huomauttaa, että korruptio heikentää yleisesti tuen vaikuttavuutta, eikä sen vaikutus rajoitu suoran budjettituen ohjelmiin. On selvää, että budjettitukiohjelmien yhteydessä saavutettu varainhoidon valvonnan ja julkisten hankintajärjestelmien parantuminen voi tehokkaasti estää korruptiota.

18

Komissio kehottaa kiinnittämään huomiota jäljempänä esitettävään kuvaukseen tapahtumien todellisesta kulusta ja sisäisistä päätöksistä.

Pankkialan skandaalin tultua ilmi marraskuussa 2014 komission budjettituen ohjauskomitea päätti pian sen jälkeen joulukuussa 2014 tarkistaa tukijärjestelyjä vuoden 2015 ohjelmasuunnittelun yhteydessä ja ottaa käyttöön muita riskinhallintatoimenpiteitä. Niihin sisältyivät seuraavat: asian järjestelmällinen käsittely Moldovan korkea-arvoisten viranomaisten kanssa; rahoitustuen ohjauskomitean helmikuussa tekemä päätös nostaa Moldovan riskiluokitusta, minkä vuoksi kaikki budjettitukitoimet tutkitaan tehostetusti; riskien tiiviimpää seuranta koskevat ohjeet EU:n edustustolle. Tapahtuneen vuoksi komissio myös pienensi vuodelle 2015 ohjelmoitavan budjettituen osuutta huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna.

Kolme suurta moldovalaista pankkia asetettiin valtion erityisohjaukseen marraskuussa 2014, mutta kesäkuun 2015 jälkeen ei ole havaittu merkittävää edistymistä pankkipetosten rikostutkinnassa. Myöskään takaisinperintästrategiaa ei ole laadittu, ja kesäkuun puoliväliin suunniteltu IMF:n valtuuskunnan matka jouduttiin perumaan pääministerin erottua. Tämän vuoksi komissio ilmoitti heinäkuussa 2015 julkisesti budjettituen maksun keskeyttämisestä siihen asti kun IMF:n ja Moldovan välillä on tehty sopimus.

Lisäksi pitäisi olla selvää, että kolmeen moldovalaispankkiin menetetyt miljardi Yhdysvaltain dollaria olivat (pääasiassa moldovalaisien) tallettajien rahoja. Komission tietojen mukaan kyseessä eivät siis olleet EU:n veronmaksajien rahat.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

Laatikko 1 – Taustatietoa Moldovan pankkikriisistä

Komissio on kehottanut Moldovan viranomaisia selvittämään kadonneiden varojen kohtaloa kaikin mahdollisin keinoin ja kaikissa asiaankuuluvissa instituutioissa ja toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet varojen takaisinperimiseksi.

EU:n kanta vahvistettiin helmikuussa 2016 annetuissa neuvoston päätelmissä, joiden mukaan takaisinperimiseen tähtäviä toimia olisi jatkettava, eikä varoja voida katsoa lopullisesti menetetyiksi.

Tarkastuksen aikaan Moldovan hallitus oli kansainvälisten yhteistyökumppanien tuella ottamassa käyttöön takaisinperintämekanismia, jolla väärin käytetyistä varoista saadaan mahdollisimman paljon takaisin.

20

Komissio muistuttaa, että se suoritti joulukuussa 2014 maksut sen jälkeen kun komission budjettituen ohjauskomiteassa oli käyty keskustelut maan tilanteeseen liittyvistä poliittisista ja makrotaloudellisista riskeistä; komissio päätyi yleisarvion perusteella hyväksymään keskeytetyt maksut sillä edellytyksellä, että tukijärjestelyjä tarkistetaan ja riskinhallintatoimenpiteitä toteutetaan. Näin tapahtui seuraavien viikkojen ja kuukausien aikana, kuten edellä kuvataan.

22

Komissio korostaa sekä julkisen talouden että oikeusasioiden tuen olleen ankkuroitu kansallisiin strategioihin. Kansallisten strategioiden rajat ylitettiin tarkasti määritellyissä tapauksissa, kuten jäljempänä selitetään.

Tämä kunnianhimoinen lähestymistapa on myös linjassa sen kanssa, että komissio haluaa aikaansaada mahdollisimman suuren vipuvaikutuksen tuen ehdollisuudesta, jolla edistetään uudistusten etenemistä (ks. komission vastaukset 29–34 kohtaan).

Laatikko 2 – Erityisehdot eivät vastanneet kansallista strategiaa: julkisen talouden uudistuksia koskeva sektoribudjettituki

Komissio korostaa, että julkista taloutta koskeva sektoribudjettituki menee pidemmälle kuin suppeampi julkisen varainhoidon strategia ja tukee kansallista Moldova 2020 -kehitysstrategiaa sekä julkisen varainhoidon uudistustavoitteita. Julkisen talouden uudistuksia koskeva sektoribudjettituki perustuu paitsi kansalliseen julkiseen varainhoitostrategiaan sisältyviin näkökohtiin myös strategisempaan vastuullisen finanssipolitiikan kehittämiseen, jonka tavoitteena on Moldovan kansallisen kehitysstrategian läpinäkyvä ja luotettava täytäntöönpano. Tämä vietiin kirjoihin laadunvalvontaprosessissa, joka johti julkisen talouden uudistuksia koskevan budjettitukiohjelman lopulliseen hyväksymiseen.

Kuten edellä todetaan, sektoribudjettituki on ankkuroitu laajempaan strategiseen asiakirjaan, ja tarkoin määriteltyissä tapauksissa voidaan jäljempänä selitetyllä tavalla käyttää myös muussa yhteydessä vahvistettuja strategisia tavoitteita.

Komissio haluaa aikaansaada mahdollisimman suuren vipuvaikutuksen tuen ehdollisuudesta, jolla edistetään uudistusten etenemistä (ks. komission vastaukset 29–34 kohtaan).

Finanssipoliittisen neuvoston perustaminen perustuu EU:n ja Moldovan välisen assosiaatiosopimuksen 47 artiklaan, yleiseen käytäntöön useissa EU:n jäsenvaltioissa sekä yhdistettyyn tukikehykseen. Lisäksi tässä asiakirjassa mainitut odotukset vastaavat julkisen varainhoidon hyviä kansainvälisiä käytäntöjä. Moldovan on kehitystasonsa vuoksi edistytävä budjettikurissa, keskipitkän aikavälin budjetoinnissa ja läpinäkyvyyden lisäämisessä.

23

Komissio katsoo, että muodollisen yhtenevyyden lisäksi oikeusalan sektoribudjettituen toimenpidesuunnitelma on asiallisesti yhdenmukainen kansallisen vuosien 2011–2016 oikeusalan uudistusstrategian kanssa. Merkittävä poikkeus on tärkeä ehto, joka liittyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjan ratifiointia koskevan lain laatimiseen, antamiseen ja hyväksymiseen. Näin poistettiin merkittävä huolenaihe ja sovitettiin tilanne budjettitukea koskevien uusien suuntaviivojen mukaiseksi. Komissio haluaa aikaansaada mahdollisimman suuren vipuvaikutuksen tuen ehdollisuudesta, jolla edistetään uudistusten etenemistä (ks. komission vastaukset 29–34 kohtaan).

24

Komissio toteaa, että alakohtaisia strategioita koskeva kustannuslaskenta ei valitettavasti ole vielä kovin yleistä monissa maissa. Tämä ei ole sinänsä tukikelpoisuutta koskeva edellytys. Budjettituen vuoden 2012 suuntaviivojen, jotka tulivat voimaan tammikuussa 2013 (joka tapauksessa sen jälkeen, kun terveydenhuollon sektoribudjettituki perustettiin), mainituissa liitteissä vahvistetaan analyysin puitteet, mutta tukikelpoisuutta koskeva päätös perustuu uskottavaan ja toteuttamiskelpoiseen alakohtaiseen strategiaan. Tätä arvioidaan käyttäen useita eri perusteita ja harkintaa.

Käsiteltävänä olevassa asiassa sektoribudjettituen ohjelma, jolla parannetaan julkisten terveydenhuoltopalvelujen toimittamista, perustui terveydenhuoltojärjestelmän kehittämisstrategiaan. Se on alakohtainen strategia, jossa käsitellään muun muassa terveydenhuollon rahoitusta ja alan palvelujen toimittamista. Sektoribudjettituen ohjelma, jolla parannetaan vesihuoltopalvelujen toimittamista, ei kuitenkaan perustunut selkeästi muotoiltuun Moldovan uudistusstrategiaan. Vesihuollon sektoribudjettituella oli tarkoitus tukea kansallista vuoden 2007 vesihuoltostrategiaa. Vesihuoltostrategia osoittautui kuitenkin ohjelman täytäntöönpanovaiheessa liian kunnianhimoiseksi, koska siihen sisältyi suuri joukko tavoitteita ilman täytäntöönpanoa varten määritettyä aikaan sidottua toimintasuunnitelmaa tai selkeää institutionaalista rakennetta. Institutionaalisia kysymyksiä pyrittiin ratkomaan riskejä lieventävillä toimenpiteillä, kuten asiantuntija-avulla.

26

Komissio huomauttaa, että toiminta-asiakirja sisältää perustelut tuen määrän määrittelylle seuraavasti:

- Kriteerin ”Kumppanimaan rahoitustarpeet” osalta julkisen talouden uudistusohjelman laatimisvaiheessa tehtiin tarvearviointi, jossa arvioitiin teknisiä ja taloudellisia resursseja, jotka tarvitaan julkisen varainhoidon uudistusstrategian täytäntöönpanoon vuosina 2013–2020. Keskeiset havainnot esitetään tiivistetysti lopullisessa toiminta-asiakirjassa. Tässä julkisen talouden uudistuksia koskevassa toiminta-asiakirjassa esitetään myös lyhyt analyysi kriteeristä ”kumppanimaan sitoutuminen osoittamaan varoja kansallisesta talousarviosta kehitysstrategian ja -tavoitteiden toteuttamiseen”.
- Kriteerin ”kumppanimaan kehitysstrategian tuloskeskeisyys ja seurantajärjestelmän olemassaolo” osalta julkista politiikkaa koskevaa toiminta-asiakirjaa täydentävässä asiakirjassa arvioidaan valtioneuvoston kanslian laatiman kansallisen kehitysstrategian täytäntöönpanon seurantajärjestelmää.
- Kriteerin ”tähänastiset kokemukset tuen maksamisesta kumppanimaalle, tuen vastaanottokyky ja se, kuinka tehokkaasti budjettitukitoimilla saavutettiin sovitut tavoitteet” osalta jokaisen budjettitukiohjelman (esimerkiksi maaseudun ESRA-ohjelma ja energia-alan budjettituki) maksutiedostossa annetaan säännöllisesti asiaa koskevat yksityiskohtaiset tiedot.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

28

Komissio muistuttaa, että oikeusalan sektoribudjettituessa budjetin muuttuminen johtuu osittain päätöksestä ottaa mukaan ihmisoikeuksien suojelua koskeva komponentti.

30

Komissio korostaa, että tukijärjestelynä talousarviotuki on kattava toimenpiteiden kokonaisuus, johon kuuluvat muun muassa rahoitus, valmiuksien kehittäminen, poliittinen vuoropuhelu ja tuloksellisuusindikaattorit. Budjettituen rakenteessa uudistusten vipuvaikutus saavutetaan palkitsemalla hallituksen omasta edistymisestä sen sijaan, että jaettaisiin panoksia. Poliittinen vuoropuhelu voi johtaa jo ohjelman suunnitteluvaiheessa siihen, että maan hallitus toteuttaa toimenpiteitä ennen varojen siirtämistä, mikä on hyvin positiivinen seikka.

Lisäksi varainhoitoasetuksesta ja rahoitusvälineisiin sovellettavista säännöksistä johtuvat pitkät ohjelmakaudet johtavat siihen, että hallitukset ovat tietoisia ehdoista jo kauan ennen kuin varsinainen rahoitussopimus allekirjoitetaan. Tarkastetuissa tapauksissa toimenpiteitä toteutettiin ohjelman määrittelyvaiheen jälkeen.

Laatikko 3 – Esimerkkejä erityisehdoista

Esimerkki 1 – Jotkin ehdot edellyttivät vain vähän toimia Moldovan viranomaisilta

Komissio ei katso, että tämä julkisen talouden uudistamista koskevan sektoribudjettituen ehto oli erityisen helppo täyttää. Valtiovarainministeriö ei julkaissut väliraportteja, jotka olisivat sisältäneet tarvittavat yhdistelmätiedot. Julkisia menoja ja taloudellista vastuuvollisuutta koskevissa vuosien 2011 ja 2015 PEFA-ohjelmissa viitataan ainoastaan kuukausiraportteihin. Talousarvion seurattavuuden ja täytäntöönpanoraporttien laadun vuoksi komissio katsoi aiheellisesti, että nämä parannukset olivat tärkeitä ja välttämättömiä.

Esimerkki 2 – Osa erityisehdoista oli täytetty jo ohjelmaa koskevien neuvottelujen ja sektoribudjettituen käynnistymisen välisenä aikana

Komissio vahvistaa, että sen jälkeen kun hanke oli määritelty ja sen suunnittelu oli pitkällä, terveydenhuoltoalan sektoribudjettituen saajat toteuttivat osan indikaattorien edellyttämistä toimista.

Komissio korostaa, että oikeusalan sektoribudjettituen osalta kyseisen tuen kartoitustoimet alkoivat heinäkuussa 2010. Luonnos oli valmis huhtikuussa 2011, ja ohjelman laatuarviointi suoritettiin 5. maaliskuuta 2012 eli ennen lakien antamista. Moldovan sisäisten menettelyjen vuoksi budjettitukikomponentin virallisesti käynnistävä rahoitussopimus ratifioitiin 25. syyskuuta 2013.

31

Sektoribudjettituen ehtojen mitattavuuden osalta komissio korostaa, että on otettava huomioon sekä jatkuvasti muuttuvat olosuhteet että pitkät ohjelmakaudet, jotka johtuvat varainhoitoasetuksesta ja rahoitusvälineisiin sovellettavista säännöksistä.

Oikeusalan sektoribudjettituesta on laadittu taulukko, joka selventää molempien osapuolten eli EU:n edustuston ja oikeusministeriön rooleja. On otettava kuitenkin huomioon, että kunkin maksettavan erän arviointi perustuu myös ulkoiseen arvioon.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

32

Komissio huomauttaa, että jos havaittiin, että ehtoja ei ollut täytetty kokonaan, varoista maksettiin vain osa. Komission oma arvio suorituspyynnöistä voi johtaa ehtojen täyttymisestä tehdyn arvion päivittämiseen, jolloin varoja maksetaan vähemmän tai enemmän kuin ulkoisessa arviointiraportissa suositetaan.

Laatikko 4 – Maksuja suoritettiin, vaikka tietyt erityisehdot eivät täyttyneet eikä tuloksellisuusindikaattoreita noudatettu

Esimerkki 1 – Suoritettujen maksujen määrä oli ulkoisessa arviointiraportissa suositettua suurempi

Komissio huomauttaa, että sen tehtävänä on ulkoisten arvioijien antamien suositusten tarkastelu. Komissio maksaa omaan arvioonsa ja tietolähteisiinsä nojautuen oikeaksi katsomansa määrän varoja sopimusehtojen mukaisesti.

Terveydenhuoltoalan sektoribudjettituen tapauksessa asiantuntijan analyysin ja EU:n edustuston suorittaman tarkastuksen väliin jäävä aika selittää asiantuntijoiden suosittaman ja komission toisena maksueränä tosiasiallisesti maksaman määrän välillä. Komissio suoritti maksun edustuston laadittua maksuasiakirjat toukokuussa 2012. Joulukuun 2011, jolloin asiantuntijoiden raportti valmistui, ja toukokuun 2012 välisenä aikana havaittiin positiivista kehitystä.

Esimerkki 2 – Maksut suoritettiin ehtojen noudattamisen löyhän arvioinnin perusteella

Komissio korostaa, että jos havaittiin, että ehtoja ei ollut täytetty kokonaan, varoista maksettiin vain osa. Vesihuoltoalan sektoribudjettituen tapauksessa hallitus pystyi esittämään näyttöä siitä, että kansallisten budjettivarojen kohdentamista vesi- ja jätevesihuoltoon koskeva ehto oli täyttynyt osittain.

Komissio myöntää, että erityisesti tässä tapauksessa ehtojen soveltaminen olisi voinut olla tiukempaa, mutta huomauttaa, että pääsääntöisesti ei toimita näin.

Lisäksi on tärkeää pitää mielessä, että Moldova käyttää Maailman terveysjärjestön (WHO) Euroopan alueen maista suurimman prosenttiosuuden valtion kokonaismenoista terveydenhuoltoon. Tämän vuoksi julkisen talouden liikkumavarasta johtuvan kyseisen indikaattorin lievän vaihtelun ei pitäisi tulkita tarkoittavan sitä, että hallitus ei pidä terveydenhuoltoa painopistealana. Terveydenhuoltobudjetti kasvoi paitsi reaalmääräisesti, kuten tarkastusasiakirjoissa todetaan, myös suhteessa julkisiin kokonaismenoihin. Käytännössä menojen kasvu vahvistaa hallituksen sitoumuksen jatkaa terveydenhuollon kehittämistä, koska väestön (mukaan lukien vakuuttamattomat ihmiset) saatavilla oleva etuuspaketti on kasvanut vuodesta 2009, julkinen terveydenhoito on tullut maksuttomaksi ja koko väestölle tarjotaan ensiapupalveluja. Lisäksi on laajennettu maksuttomien diagnostiikka- ja sairaalahoitopalvelujen saatavuutta.

34

Komissio toteaa, että aitoja ponnisteluja, joilla vauhditetaan uudistusten etenemistä käytettävissä olevilla varoilla, on jo toteutettu uusien ehtojen mukaisesti.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

37

Komissio ja EUH huomauttavat, että sisäiset tarkastukset tehtiin kumpanakin vuonna. Komissio teki tämän päätöksen ulkoista apua koskevan täytäntöönpanovaltuutuksensa mukaisesti ja noudattaen EUH:n poliittista ohjausta. Jäsenvaltiot vahvistivat päätöksen komiteamenettelyä täysimääräisesti noudattaen.

Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) vuosien 2011, 2012 ja 2013 edistymiskertomuksissa kerrotaan sekä huomattavasta edistymisestä että huolenaiheista. Vuoden 2013 edistymiskertomuksen mukaan Moldova oli ensimmäisen vuosipuoliskon aikana syvimässä poliittisessa kriisissä vuosiin. Kriisiä kuvattiin institutionaaliseksi romahdukseksi, joka aiheutti pitkäaikaista vahinkoa Moldovan demokraattisten instituutioiden uskottavuudelle. Tätä lausumaa tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon sen asyayhteys, erityisesti edellisessä virkkeessä oleva yleinen päätelmä, jonka mukaan vuoden 2013 alkupuoliskolla tapahtuneesta taantumisesta huolimatta Moldova edistyi Euroopan naapuruuspolitiikan toimintaohjelman tärkeillä ja herkillä aloilla, jotka nimettiin painopisteiksi edellisessä Euroopan naapuruuspolitiikan edistymiskertomuksessa. Useilla konkreettisilla uudistustoimilla, mukaan lukien lakien tarkistaminen ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpano, tuettiin päätöstä edetä kohti syvää ja kestäväää demokratiaa vuonna 2013. Tämä on linjassa Moldovaa koskevassa Euroopan naapuruuspolitiikan kyseisen vuoden edistymiskertomuksessa esitetyn arvion kanssa.

Komissio ja EUH korostavat, että koska asiasta ei ole nimenomaista unionin säännöstöä, nimenomaisia normeja eikä syvään ja kestäväään demokratiaan liittyviä jäsenvaltioiden vastaavia käytänteitä, kaikkiin arvioihin yksittäisten uudistusten arvosta sisältyy hieman subjektiivisia näkemyksiä.

54

Komissio huomauttaa, että teknistä apua ei aina kyetä synkronoimaan pääasiallisen budjettituen ohjelman kanssa. Se voidaan aloittaa vasta kun sektoribudjettitukea koskeva sopimus on allekirjoitettu. Tarjouskilpailu- ja sopimuskomenettelyjen lakimääräisen keston vuoksi apu käynnistyy useita kuukausia pääohjelman alkamisen jälkeen.

57

Komissio korostaa, että neljällä oikeusalan teknisen avun hankkeella pyrittiin tukemaan oikeusalan uudistamisstrategian (2011–2016) täytäntöönpanoa. Oikeusalan sektoribudjettituki perustuu alan kansalliseen uudistamisstrategiaan.

59

Komissio huomauttaa, että sektoribudjettituen yhteydessä annettava tekninen apu, jolla tuetaan oikeusalan uudistamisen koordinoitua, käynnistyi 9. huhtikuuta 2013. Vasta puoli vuotta myöhemmin ratifioitiin rahoitussopimus, jolla käynnistettiin virallisesti oikeusalan sektoribudjettituen ohjelma 25. syyskuuta 2013.

61

Tämä on esimerkki joustavasta mukautumisesta sektoribudjettituen ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä ilmeneviin lisätarpeisiin silloinkin, kun tällainen tuki ei suoranaisesti sisällynyt alkuperäiseen hankesopimukseen.

Päätelmät ja suositukset

70

Komissio toteaa, että kahdella neljästä tarkastellusta budjettituen alasta (vesi- ja terveydenhuolto) on edistytty, tosin vain osittain. Kahdella muulla alalla (oikeusasiat ja julkisen talouden uudistukset) on käynnissä uudempia ohjelmia, joiden lopullisia tuloksia ei voida vielä mitata. Tilintarkastustuomioistuin viittaa aiheellisesti hankkeiden hyviin tuotoksiin. Budjettituesta poiketen perinteiset tukihankkeet kärsivät rakenteensa vuoksi heikommasta sitoutumisesta, mikä voi vaikuttaa niiden kestävyYTEEN. Tilintarkastustuomioistuimen otoksesta tehdyt yksityiskohtaiset havainnot kuitenkin viittaavat pikemminkin siihen, että hankkeet ovat osittain kestäväällä pohjalla.

71

Komissio toteaa, että kahdella neljästä tarkastuskohteena olleista budjettituen alasta (vesi- ja terveydenhuolto) on edistytty, tosin vain osittain. Kahdella muulla alalla (oikeusasiat ja julkisen talouden uudistukset) on käynnissä uudempia ohjelmia, joiden lopullisia tuloksia ei voida vielä mitata.

72

Komissio on samaa mieltä siitä, että reagointi olisi voinut olla nopeampaa. Komissio reagoi riskien toteutumiseen itse asiassa nopeasti, kun otetaan huomioon tapahtumien tosiasiallinen kulku ja sisäiset päätökset, kuten 13–28 kohtaan annetuista komission vastauksista käy ilmi.

Moldovan budjettituen maksuissa tilanne on tällä hetkellä se, että kaikki maksut on keskeytetty, kunnes kaikki yleiset ehdot täytetään, mukaan lukien makrotalouden vakauteen ja talousarvion seurattavuuteen liittyvät ehdot. Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) hyväksyntä on tässä asiassa olennaisen tärkeä.

Kansallisiin strategioihin mukauttamisesta komissio toteaa, että sen strategiakäsité ei ole staattinen eikä muodollinen. Komissio kiinnitti huomiota strategian kannalta olennaisiin asiakysymyksiin. Samalla se mukautti toimintaansa sen mukaan, mitä kunnianhimoisen assosiaatio-ohjelman ja haastavan geopoliittisen ympäristön tarpeet vaativat.

Komissio ei epäröinyt tarvittaessa ylittää kansallisten strategioiden jossain määrin suppeata soveltamisalaa. Tämä osoittaa komission varmistaneen, että ehdoista saatiin mahdollisimman suuri vipuvaikutus uudistusten etenemiselle.

73

Komissio korostaa, että tukijärjestelynä talousarviotuki on kattava toimenpiteiden kokonaisuus, johon kuuluvat muun muassa rahoitus, valmiuksien kehittäminen, poliittinen vuoropuhelu ja tuloksellisuusindikaattorit. Poliittinen vuoropuhelu voi johtaa jo ohjelman suunnitteluvaiheessa siihen, että maan hallitus toteuttaa toimenpiteitä ennen varojen siirtämistä, mikä on hyvin positiivinen seikka.

Lisäksi komissio korostaa, että tuloksellisuuskriteerien osittainen täyttäminen edellyttäisi myös osittaista maksua. Komissio myöntää, että erityisesti yhdessä tapauksessa arviointi olisi voinut olla tiukempaa, mutta huomauttaa, että pääsääntöisesti ei toimita näin.

Komissio huomauttaa, että sisäisten tarkastusten jälkeen rahoitusta myönnettiin ”enemmällä enemmän” -periaatteen mukaisesti. Komissio teki kyseiset päätökset ulkoista apua koskevan täytäntöönpanovaltuutuksensa mukaisesti ja noudattaen Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) poliittista ohjausta. Jäsenvaltiot vahvistivat päätökset komiteamenettelyä täysimääräisesti noudattaen.

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

74

Komissio painottaa hankkeiden suunnittelun laatua sekä niiden vaikuttavuutta ja tuotoksia.

75

Komissio on samaa mieltä teknisen avun, twinning-hankkeiden ja budjettituen jaksotuksesta. Nykyisten varainhoitosääntöjen puitteissa ei voida kuitenkaan välttyä siltä tosiasialta, että teknisen avun tai twinning-hankkeiden ja budjettitukitoimien välillä on tietty viive.

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 2

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 3

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 4

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 5

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 6

Komissio hyväksyy suosituksen.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	24.3.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	15.2.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	19.4.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	25.5.2016

EU:n itäisistä naapureista Moldova saa eniten EU:n tukea asukasta kohti. Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko EU:n tuki edistänyt vaikuttavalla tavalla maan julkishallinnon lujittamista.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että budjettituella oli ollut vain vähäinen vaikutus. Komissio olisi voinut reagoida toteutuneisiin riskeihin nopeammin, eivätkä ohjelmat vastanneet riittävän hyvin Moldovan strategioita. Komissio ei hyödyntänyt täysimääräisesti mahdollisuutta asettaa maksujen suorittamiselle ehtoja, eikä kannustinperusteisten lisävarojen myöntämistä perusteltu riittävästi.

Tilintarkastustuomioistuimen arvioimat hankkeet olivat relevantteja ja ne olivat tuottaneet tavoitellut tuotokset. Hankkeita ei kuitenkaan aina ollut koordinoitu hyvin budjettituen ohjelmien kanssa, eivätkä tulokset olleet aina kestäviä.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto