

HR

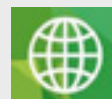
2016.

BR.

13

Tematsko izvješće

Pomoć EU-a jačanju javne uprave u Moldovi



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-4960-9	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/819838	QJ-AB-16-013-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4971-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/824994	QJ-AB-16-013-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4992-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/667848	QJ-AB-16-013-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Tematsko izvješće

Pomoć EU-a jačanju javne uprave u Moldovi

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Karel Pinxten, a specijalizirano je za rashodovna područja vanjskog djelovanja. Reviziju je predvodio član Suda Hans Gustaf Wessberg, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Peter Eklund, ataše u uredu Emmanuel-Douglas Hellinakis, glavna rukovoditeljica Sabine Hiernaux-Fritsch, voditeljica radnog zadatka Laura Gores te revizori Erika Soveges i Alexandre Tan.



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

Odlomak

Pokrate

I.–VII. **Sažetak**

1.–8. **Uvod**

9.–11. **Opseg revizije i revizijski pristup**

12.–67. **Opažanja**

12.–47. **Proračunskom potporom ostvaren je ograničen učinak na jačanje javne uprave u ciljanim sektorima**

13.–28. Komisija je mogla pružiti brži odgovor u slučajevima u kojima rizici i programi nisu bili dovoljno usklađeni s nacionalnim strategijama

29.–34. Nije dovoljno iskorištena mogućnost uvjetovanja

35.–37. Upotreba dodatnih financijskih sredstava temeljenih na poticajima nije bila odgovarajuće opravdana

38.–47. Postoje tek ograničeni dokazi o napretku ostvarenom u sektorima na koje se usmjeravala sektorska proračunska potpora

48.–67. **Projektima se ostvario djelomičan doprinos jačanju javne uprave**

49.–51. Projekti su bili relevantni, no postojali su određeni nedostaci u analizama potreba

52.–63. Projekti nisu u svim slučajevima bili dobro usklađeni s programima sektorske proračunske potpore

64.–67. Rezultati nisu u svim slučajevima bili održivi zbog nedostatka političke volje i drugih vanjskih čimbenika

68.–77. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — **Popis ugovora obuhvaćenih revizijom**

Prilog II. — **Sažeti prikaz ocjena ugovora o sektorskoj proračunskoj potpori koji su obuhvaćeni revizijskim uzorkom**

Prilog III. — **Sažeti prikaz ocjena projektnih ugovora obuhvaćenih revizijskim uzorkom**

Odgovori Komisije i ESVD-a

ENI: Europski instrument za susjedstvo

ENP: Europska politika susjedstva

ENPI: Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo

EUHLPAM: Savjetodavna misija Europske unije na visokoj razini za politike u Republici Moldovi

JSRS: Strategija reforme sektora pravosuđa

PFPR: Reforme politike javnih financija

SBS: Sektorska proračunska potpora

I

Republika Moldova najsiromašnija je zemlja u Europi. Od 2007. godine dodijeljeno joj je 782 milijuna eura iz europskih instrumenata za susjedstvo, odnosno gotovo 37 eura po glavi stanovnika godišnje, što je najveći iznos dodijeljen jednoj od istočnih susjednih zemalja EU-a. Moldova i EU potpisali su 2014. godine sporazum o pridruživanju kojim je predviđeno uvođenje produbljenog i sveobuhvatnog područja slobodne trgovine.

II

Raširena korupcija i nedostatci u radu javnih institucija ubrajaju se u glavne problema Moldove te se pomoć EU-a od 2007. godine usmjeravala upravo na rješavanje tih problema. Velik dio pomoći dodjeljuje se u obliku proračunske potpore. To uključuje prijenos sredstava u državnu riznicu te partnerske zemlje pod uvjetom da se ispune određeni uvjeti. Preostali dio pomoći usmjerava se kroz projekte.

III

Ispitali smo je li pomoć EU-a djelotvorno doprinijela jačanju javne uprave. Uzorkom smo obuhvatili četiri programa proračunske potpore u sektorima pravosuđa, javnih financija, javnog zdravstva i vode. Uzorak je obuhvaćao i 20 projekata u različitim javnim tijelima.

IV

Utvdili smo da je pomoć EU-a tek djelomično doprinijela jačanju javne uprave. Određeni broj uočenih nedostataka može se objasniti vanjskim čimbenicima. Drugi se pak nedostatci mogu pripisati nedostacima u izradi i provedbi programa i projekata nad kojima je obavljena revizija.

V

S obzirom na to da je u ciljanim sektorima ostvaren neznatan napredak, zaključili smo da se proračunskom potporom ostvario ograničen učinak na jačanje javne uprave. Komisija je mogla pružiti brži odgovor u slučajevima u kojima su se ostvarili rizici povezani sa sektorskom proračunskom potporom. Programi nisu bili dovoljno usklađeni s moldavskim strategijama. Moguće koristi programa umanjila je činjenica da Komisija nije u potpunosti iskoristila svoju mogućnost postavljanja preduvjeta za plaćanje. Neki od posebnih uvjeta već su bili ispunjeni u razdoblju od pregovora o programima do početka sektorske proračunske potpore ili ti uvjeti nisu bili izravno mjerljivi. Komisija je mogla strože procjenjivati ispunjavanje uvjeta. Isto tako, dodjeljivanje dodatnih sredstava temeljenih na poticajima nije bilo u potpunosti opravdano.

VI

Utvrđeno je da su projekti općenito izrađeni tako da budu relevantni. Pomoć EU-a usmjerena preko projekata bila je djelomično djelotvorna u jačanju javne uprave. U vezi s time, opseg i rokovi projekata nisu uvijek bili dobro usklađeni s programima proračunske potpore. Posebna tehnička pomoć povezana s proračunskom potporom koja se pružala za razvoj administrativnih kapaciteta počela se provoditi tek mjesecima nakon glavnog programa proračunske potpore. Ostali projekti tehničke pomoći i *twinning* projekti nisu se uvijek upotrebljavali za pripremu ili podupiranje programa proračunske potpore. Projektima su općenito postignuta očekivana ostvarenja. Međutim, rezultati nisu u svim slučajevima bili održivi zbog nedostatka političke volje i drugih vanjskih čimbenika.

VII

Iznosimo određeni broj preporuka za Komisiju o tome kako bi se mogla povećati djelotvornost pomoći EU-a Moldovi.

01

Moldova je smještena u jugoistočnoj Europi, između Rumunjske i Ukrajine, te u njoj živi 3,6 milijuna stanovnika. Nezavisnost je stekla 1991. godine raspadom Sovjetskog saveza, dok je pokrajina Pridnjestrovlje jednostrano proglasila nezavisnost te se njome i dalje upravlja zasebno.

02

Nakon dužeg razdoblja gospodarskog pada moldavsko gospodarstvo opet je zabilježilo rast 1998. godine. Unatoč tome, s BDP-om od 1 687 eura po glavi stanovnika i stopom siromaštva od 12,7 %, Moldova se još uvijek smatra najsiromašnijom zemljom u Europi¹. Broj stanovnika Moldove bilježi pad od stjecanja nezavisnosti poglavito zbog niske stope nataliteta i visoke razine migracije radne snage te je društveni i gospodarski život stanovnika počeo uvelike ovisiti o novčanim doznakama iz inozemstva.

03

Moldova i EU prvi su puta uspostavili ugovorne odnose 1994. godine sporazumom o partnerstvu i suradnji. U lipnju 2014. godine Moldova i EU potpisali su sporazum o pridruživanju kojim je predviđeno produbljeno i sveobuhvatno područje slobodne trgovine. Svrha je tog sporazuma poboljšati političke i gospodarske odnose te omogućiti postupnu integraciju Moldove u unutarnje tržište EU-a. Uvođenje područja slobodne trgovine podrazumijeva ukidanje carinskih pristojbi i kvota te usklađivanje zakona i propisa sa zakonima i propisima EU-a u različitim trgovinskim sektorima. U izvješću Europskog parlamenta stoji da Moldova „ima europsku perspektivu i može podnijeti zahtjev za članstvo u Europskoj uniji pod uvjetom da se pridržava načela demokracije, poštuje temeljne slobode i prava manjina te zajamči vladavinu prava”².

04

EU surađuje s Moldovom u okviru Europske politike susjedstva, odnosno, u okviru istočne regionalne dimenzije Europske politike susjedstva – istočnog partnerstva. Europski instrument za susjedstvo financijski je instrument EU-a namijenjen susjednim zemljama za razdoblje 2014.–2020. Njime je zamijenjen Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo za razdoblje 2007.–2013. U okviru tih instrumenata Moldovi je u razdoblju 2007.–2015. dodijeljeno 782 milijuna eura u obliku bilateralne pomoći³. U 2014. godini ta je pomoć iznosila gotovo 37 eura po glavi stanovnika, što je najveći iznos dodijeljen jednoj od istočnih susjednih zemalja EU-a⁴.

- 1 BDP po glavi stanovnika u 2014., prema podatcima Eurostata (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); Stopa siromaštva u 2013. prema najnovijim svjetskim razvojnim pokazateljima Svjetske banke (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Europski parlament, Odbor za vanjske poslove, Izvješće koje sadrži prijedlog nezakonodavne rezolucije o nacrtu odluke Vijeća o sklapanju, u ime Europske unije, Sporazuma o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica s jedne strane i Republike Moldove s druge strane, A8. – 002.2/2014, 21. 10. 2014.
- 3 Tijekom istog razdoblja ugovorena je pomoć u iznosu od 547 milijuna eura, a isplaćeno je 363 milijuna eura pomoći. Moldova je primila pomoć i kroz regionalne projekte u okviru prekogranične suradnje predviđene Europskim instrumentom za susjedstvo i partnerstvo, u okviru makrofinancijske pomoći, Fonda za poticanje ulaganja u susjedstvo, Instrumenta za razvojnu suradnju, Europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava i Instrumenta za stabilnost.
- 4 U istočne zemlje uključene u Europsku politiku susjedstva ubrajaju se Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Gruzija, Moldova i Ukrajina.

05

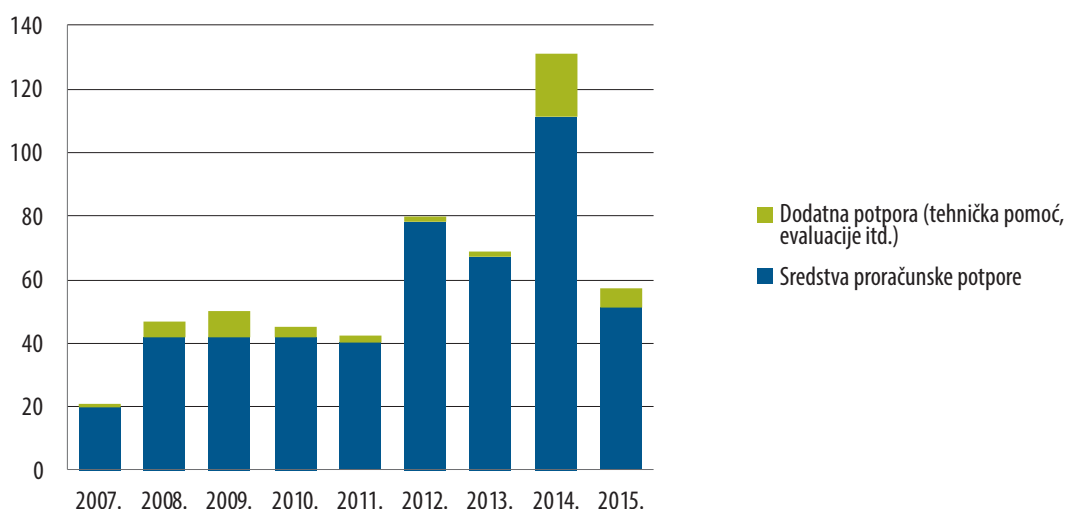
Jedan od glavnih problema s kojima se Moldova suočava su nedostaci u radu javne uprave. Javne institucije zagušene su prekomjernom birokracijom, ne stavlja se naglasak na ključne funkcije te su izmjene osoblja česte, što dovodi do niske razine učinkovitosti. Korupcija je i dalje jedan od glavnih problema te Moldova prema indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International* za 2015. zauzima 103. od ukupno 168 mjesta. U vezi s time, potpora javnoj upravi Moldove od 2007. godine jedna je od važnih sastavnih dijelova suradnje u svim sektorima. Međutim, na nju je dodatan naglasak stavljen u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo, s obzirom na to da je „reformna javne uprave”, uz „poljoprivredu i ruralni razvoj” te „reformu policije i upravljanje granicama”, jedno od triju prioritarnih područja za razdoblje 2014.–2017.

06

Glavni je način pružanja pomoći u Moldovi čini sektorska proračunska potpora⁵. 74 % bilateralne pomoći isplaćene u razdoblju 2007.–2015. bilo je u obliku sredstava proračunske potpore i dodatne potpore koja su pružena u okviru istih sporazuma o financiranju (vidjeti također **grafikon 1.**). Proračunska potpora sastoji se od prijenosa financijskih sredstava partnerskoj zemlji pod uvjetom da je ona ispunila dogovorene uvjete za plaćanje. Ispunjavanje tih uvjeta ključan je preduvjet za proračunsku potporu (to se načelo naziva „uvjetovanost”). Isplaćuju se fiksne tranše ako se zadovolje kriteriji prihvatljivosti⁶. Postoje i varijabilne tranše koje su povezane s napretkom ostvarenim u odnosu na posebne uvjete.

- 5 Proračunska potpora može se pružiti ili u obliku sektorske proračunske potpore ili u obliku opće proračunske potpore. Općom proračunskom potporom podupire se razvojna strategija države, dok se sektorskom proračunskom potporom podupiru sektorske politike. Od 2013. godine EU dodjeljuje sektorsku proračunsku potporu s pomoću *ugovora o sektorskoj reformi* koji su se prethodno nazivali *programima potpore sektorskoj politici*. U svrhu dosljednosti, u ovom se izvješću termin „sektorska proračunska potpora” upotrebljava za sve ugovore o proračunskoj potpori obuhvaćene revizijom.
- 6 Proračunska potpora EU-a dodjeljuje se na temelju četiriju kriterija prihvatljivosti, a to su: stabilan makroekonomski okvir, dobro upravljanje javnim financijama, transparentnost i nadzor nad proračunom te relevantne i vjerodostojne nacionalne/sektorske politike i reforme.

Grafikon 1. Proračunska potpora dodijeljena Moldovi u razdoblju 2007.–2015. (u milijunima eura)



Napomena: Financijska sredstva prikazana su prema proračunskoj godini povezane odluke Komisije.

Izvor: Zajednički informacijski sustav Relex (CRIS).

07

U Moldovi se, uz glavne operacije sektorske proračunske potpore, sporazumima Komisije o financiranju pruža i dodatna potpora, posebice u okviru projekata tehničke pomoći za razvoj kapaciteta u javnim tijelima („tehnička pomoć u okviru sektorske proračunske potpore“).

08

Moldova je primila pomoć i u obliku projekata u različitim područjima. Projekti obuhvaćeni našim revizijskim uzorkom bili su *twinning* projekti ili projekti tehničke pomoći. *Twinning* projekti obuhvaćaju suradnju s javnim tijelima u određenoj državi članici EU-a dok tehničku pomoć obično pružaju vanjski stručnjaci iz privatnog sektora.

09

Revizijom je ispitano je li pomoć EU-a Moldovi djelotvorno doprinijela jačanju javne uprave u smislu kapaciteta za djelotvorno i učinkovito obavljanje različitih upravljačkih funkcija, uključujući i pružanje javnih usluga. Obavili smo pregled dvaju glavnih načina pružanja pomoći usmjerivši se na sljedeća dva pitanja:

- (a) Je li se programima sektorske proračunske potpore djelotvorno doprinijelo jačanju javne uprave?
- (b) Je li se projektima djelotvorno doprinijelo jačanju javne uprave?

10

Revizija je bila usmjerena na pomoć pruženu u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo i Europskog instrumenta za susjedstvo u razdoblju 2007.–2014. Revizijski uzorak obuhvaćao je:

- (a) četiri programa sektorske proračunske potpore za promicanje sektorskih reformi, od kojih su dva provedena u ključnim područjima javne uprave, tj. pravosuđu i politici upravljanja javnim financijama, dok je svrha preostala dva bila poboljšati pružanje javnih zdravstvenih i vodnih usluga;
- (b) 20 projekata za jačanje središnjih tijela, od kojih je sedam provedeno u sektoru pravosuđa, tri uzastopna projekta za savjetodavne usluge na visokoj razini u području politika namijenjene moldavskim ministarstvima (poznati kao projekti EUHLPAM-a, odnosno projekti Savjetodavne misije Europske unije na visokoj razini za politike u Republici Moldovi) te projekt za potporu glavnom tajništvu vlade koje je središnje tijelo zaduženo za koordiniranje fondova EU-a u Moldovi.

11

Našim je uzorkom obuhvaćeno 40 % bilateralne pomoći u okviru instrumenata ENPI i ENI koja je ugovorena od 2007. godine (vidjeti **prilog I.**). Revizija je obavljena između ožujka i rujna 2015. godine. Pregledali smo dokumentarne dokaze kao što su programski dokumenti te izvješća o napretku, praćenju i evaluaciji. Revizija se sastojala i od pregleda dokumentacije i terenskog posjeta u Moldovi. Obavili smo razgovore s osobljem moldavskih vlasti, delegacije EU-a u Kišinjevu, Europske službe za vanjsko djelovanje, Glavne uprave Komisije za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, međunarodnih organizacija, drugih donatora, konzultantskih poduzeća i nevladinih organizacija.

Proračunskom potporom ostvaren je ograničen učinak na jačanje javne uprave u ciljanim sektorima

12

U ovom poglavlju ispitujemo doprinos programa sektorske proračunske potpore poboljšanju javne uprave u Moldovi. Iznosimo našu procjenu izrade programa, primjene uvjetovanosti, osnove za dodjelu dodatnih sredstava i doprinosa sektorske proračunske potpore razvoju četiriju sektora obuhvaćenih revizijom: pravosuđa, javnih financija, zdravstva i vode (vidjeti **prilog II.**).

Komisija je mogla pružiti brži odgovor u slučajevima u kojima rizici i programi nisu bili dovoljno usklađeni s nacionalnim strategijama

13

Kako bismo procijenili izradu programa sektorske proračunske potpore, ispitali smo je li Komisija poduzela dostatne korake za analizu i ublažavanje rizika povezanih sa sektorskom proračunskom potporom. Također, ispitali smo jesu li četirima programima obuhvaćenima revizijom dovoljno uzete u obzir nacionalne strategije reforme.

Komisija je mogla pružiti brži odgovor u slučajevima u kojima su se ostvarili rizici povezani sa sektorskom proračunskom potporom

14

Iako proračunska potpora ima niz prednosti, kao što je veća uloga države u vođenju programa, smanjeni troškovi transakcija i bolja koordinacija donatora, za nju su karakteristični i određeni rizici koji se javljaju zbog njezinih posebnih značajki (vidjeti tematsko izvješće Revizorskog suda br. 11/2010)⁷. Proračunska potpora izložena je specifičnom profilu rizika zbog toga što je za njezinu provedbu potrebno služiti se sustavima zemlje korisnice jer ona podrazumijeva prijenos financijskih sredstava u državnu riznicu zemlje korisnice⁸. S obzirom na to da se sredstva proračunske potpore spajaju s proračunskim sredstvima zemlje korisnice, takva su sredstva također izložena utjecaju nedostataka u financijskom upravljanju te zemlje⁹. Procijenili smo je li Europska komisija ispravno analizirala i ublažila takve rizike.

- 7 Tematsko izvješće br. 11/2010 „Upravljanje Komisije općom proračunskom potporom u zemljama AKP-a, Latinske Amerike i Azije“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Europska komisija, Glavna uprava za razvoj i suradnju – EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (Smjernice za proračunsku potporu – Planiranje, izrada i upravljanje – Suvremeni pristup proračunskoj potpori), rujun 2012., str. 126.
- 9 Godišnje izvješće za financijsku godinu 2014., odlomci 8.6.–8.8. (SL C 373, 10.11.2015.).

15

U 2012. godini Komisija je uvela sustavniju analizu rizika, upravljačke odbore na visokoj razini za operacije proračunske potpore, te sustav ranog upozoravanja¹⁰ u slučaju ostvarenja rizika. To je bilo vidno poboljšanje u odnosu na prethodni pristup.

16

Decentralizirano upravljanje¹¹ i proračunska potpora uvelike ovise o sustavima predmetne zemlje. Sustave koji su u zemlji uspostavljeni u području kontrole javnih financija ne certificiraju službe EU-a. Nije uspostavljen decentralizirani način upravljanja pomoći EU-a namijenjenoj provedbi projekata. Istodobno, proračunska potpora bila je glavni način pružanja pomoći te je na nju otpalo gotovo tri četvrtine ukupne pomoći EU-a isplaćene Moldovi u razdoblju 2007.–2015.

17

U Moldovi postoji velik rizik od korupcije. Indeks percepcije korupcije organizacije *Transparency International* upućuje na to da se situacija pogoršala od 2012. godine (vidjeti **okvir 5.**).

18

U studenome 2014. u Moldovi su se ostvarili makroekonomski rizici kada je u korupcijskom skandalu u koji su bile uključene tri moldavske banke izašlo na vidjelo da su iz banaka nestala štedna sredstva u iznosu od 1 milijarde američkih dolara (vidjeti **okvir 1.**). Na sastanku upravljačkog odbora na visokoj razini u prosincu 2014. odlučeno je da je u 2015. potrebno obratiti posebnu pažnju na slučaj Moldove u kontekstu dodjele proračunske potpore jer će doći do povećanja rizika. Nakon unutarnje analize mogućih mjera ublažavanja rizika Europska komisija odgovorila je u srpnju 2015. objavivši da će privremeno obustaviti plaćanje proračunske potpore u iščekivanju sklapanja sporazuma između Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i Moldove¹². Isto tako, znatno je smanjila udio proračunske potpore predviđene programima za 2015. u odnosu na prethodne godine (vidjeti **grafikon 1.**). Stanje u bankovnom sektoru ozbiljno je dovelo u pitanje integritet financijskih sredstava EU-a uplaćenih u državni proračun Moldove. Međutim, nije moguće dokazati da je bila riječ o sredstvima EU-a jer su se ona spajala s ukupnim državnim proračunom.

10 Sustav ranog upozoravanja aktivira se u slučajevima kada dođe do neposrednog i ozbiljnog pogoršanja stanja ili pojave događaja koji se smatra rizikom s velikim učinkom na ciljeve programa. U tim slučajevima EU mora odmah odgovoriti kako bi se izbjeglo nanošenje ozbiljne štete ugledu i slici EU-a u javnosti. Do toga može doći, primjerice, kad je riječ o ozbiljnom slučaju korupcije ili prijave ili o nepoštovanju temeljnih vrijednosti. Delegacije EU-a trebale bi odmah obavijestiti sjedište o takvim slučajevima. *Budget Support Guidelines* (Smjernice za proračunsku potporu), str. 132.

11 U slučaju decentraliziranog upravljanja Komisija može odlučiti da će primijeniti postupke javne nabave ili dodjele bespovratnih sredstava zemlje korisnice. Članak 18. stavak 4. Uredbe (EZ) br. 1638/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2006. o utvrđivanju općih odredbi o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo.

12 Delegacija EU-a u Moldovi, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions* (Proračunska potpora EU-a Republici Moldovi – u iščekivanju ispunjenju određenih uvjeta), Kišinjev, 8. srpnja 2015.

Pozadina bankovne krize u Moldovi

U studenome 2014. Moldavska narodna banka preuzela je upravljanje trima moldavskim bankama nakon što su one izdale zajmove u vrijednosti od 1 milijarde američkih dolara. Te transakcije nisu imale čvrsto ekonomsko opravdanje te su dovele do znatnog pogoršanja bilance banaka do tog stupnja da one više nisu bile održive u smislu trajnosti poslovanja. Taj je incident doveo do masovnog gomilanja javnih obveza te procijenjeni trošak sanacije banaka iznosi najmanje 13 % BDP-a Moldove.

U vrijeme obavljanja revizije kaznene istrage bankovne prijevare nisu bile daleko odmakle te nisu bile pripremljene nikakve strategije oporavka. Izbili su javni prosvjedi te je nastupilo razdoblje dugotrajne političke nestabilnosti. U razdoblju od studenoga 2014. do prosinca 2015. ostavku su podnijele tri vlade.

19

Posljednji program MMF-a u Moldovi završio je 2013. godine. Posljednji pregled programa nije dovršen zbog nesuglasica oko fiskalne i financijske sektorske politike. Svjetska banka obustavila je proračunsku potporu u iznosu od 45 milijuna američkih dolara u travnju 2014. jer je smatrala da su rizici za javna financijska sredstva koji proizlaze iz bankovnog sektora preveliki da bi se izvršavali prijenosi u državni proračun Moldove.

20

Iako je Europska komisija ispravno utvrdila rizike od korupcije i makroekonomske nestabilnosti u Moldovi, mogla je brže reagirati kada su se ti rizici ostvarili. U okviru potpisivanja sporazuma o pridruživanju/produbljenom i sveobuhvatnom području slobodne trgovine u 2014., Komisija je u listopadu i studenome 2014. sklopila dva sporazuma o financiranju, jedan za operacije sektorske proračunske potpore za reforme politike javnih financija i jedan o uspostavi područja slobodne trgovine. U vezi s time, u prosincu 2014. godine Komisija je isplatila 16 milijuna eura. Rizike povezane s bankovnim sektorom i MMF i Komisija ističu još od 2012. godine¹³.

13 Međunarodni monetarni fond, izvješće MMF-a za zemlju br. 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* (Republika Moldova, Izvješće o ocjeni u vezi sa savjetovanjem o članku IV. iz 2012., peti pregledi u okviru proširenog mehanizma i u okviru trogodišnjeg mehanizma u sklopu proširenog kredita te zahtjevi za izuzeća za nepromatranje i izmjene kriterija uspješnosti), rujna 2012.; izvješće MMF-a za zemlju br. 14/190, *Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions* (Izvješće o ocjeni u vezi sa savjetovanjem o članku IV. iz 2014. i prve rasprave o promatranju nakon završetka programa), lipanj 2014.

Programi sektorske proračunske potpore nisu bili dovoljno usklađeni s nacionalnim strategijama te nije bilo jasno kako se utvrđuju proračuni za sektorsku proračunsku potporu

21

Procijenili smo jesu li se programima sektorske proračunske potpore podupirale bitne i jasno definirane strategije za koje su tijela preuzela punu odgovornost. Uvjeti za isplatu sredstava proračunske potpore trebali bi proizlaziti iz nacionalne strategije i biti usklađeni s njom¹⁴.

22

Dva programa sektorske proračunske potpore od njih četiri obuhvaćenih revizijskim uzorkom nisu u potpunosti bila u skladu s nacionalnim strategijama. Sektorskom proračunskom potporom za javne financije podupire se nacionalna strategija koja ne sadržava ciljeve povezane sa sektorom (vidjeti **okvir 2.**), dok se sektorskom proračunskom potporom za pravosuđe ne doprinosi izravno provedbi nacionalne strategije reforme.

14 Za više pojedinosti vidjeti *Budget Support Guidelines*, prilog 3.: *Assessing Public Policy Eligibility* (Procjena prihvatljivosti javne politike).

Okvir 2.

Posebni uvjeti nisu bili dovoljno usklađeni s nacionalnom strategijom: sektorska proračunska potpora za reforme politike javnih financija

Sektorska proračunska potpora za reforme politike javnih financija temelji se na nacionalnoj razvojnoj strategiji Moldove za 2020., koja obuhvaća sedam sektora, uključujući infrastrukturu, mirovinski sustav i obrazovanje. Međutim, tom strategijom nisu utvrđeni nikakvi ciljevi povezani s javnim financijama. Moldova ima nacionalnu strategiju za upravljanje javnim financijama za razdoblje 2013.–2020. koja se sastoji od opće strategije, godišnjih akcijskih planova i okvira praćenja.

Sporazum o financiranju za sektorsku proračunsku potporu sadržava 12 posebnih uvjeta koji moraju biti ispunjeni da bi se isplatile tri varijabilne tranše. Ti uvjeti nisu predviđeni nacionalnom razvojnom strategijom te se u njima izravno ne odražavaju prioritete utvrđeni strategijom upravljanja javnim financijama.

Na primjer, jedan od uvjeta odnosi se na uspostavu fiskalnog vijeća koje nije izričito predviđeno nijednim strateškim dokumentom koji su zajednički usvojili Moldova i EU. Isto vrijedi i za dva uvjeta kojima je predviđena objava „proračuna za građane”¹⁵ i polugodišnjih izvješća o izvršenju proračuna. U procjeni javnih rashoda i financijske odgovornosti¹⁶ iz 2011. javna dostupnost ključnih fiskalnih informacija ocijenjena je ocjenom „A”.

15 „Proračun za građane” pojednostavnjen je prikaz državnog proračuna čijom se izradom nastoji učiniti proračun razumljivim i približiti ga što većem broju građana.

16 Program javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA) partnerstvo je s više donatora čija je svrha procijeniti stanje sustava javnih rashoda, javne nabave i financijske odgovornosti. Procjenama programa PEFA analizira se uspješnost sustava upravljanja javnim financijama određene zemlje s pomoću 31 pokazatelja koji se ocjenjuju ocjenama od „A” do „D” (www.pefa.org).

23

Iako se za sektorsku proračunsku potporu za pravosuđe kao cilj navodi podupiranje strategije reforme sektora pravosuđa Moldove, na isti način nisu izraženi i posebni uvjeti povezani s pravosuđem. Neki od uvjeta sektorske proračunske potpore odnose se na pitanja javnih financija te se ne navode u strategiji reforme. Stoga ne postoji čvrsta veza između radnji poduzetih u okviru strategije reforme sektora pravosuđa i sektorske proračunske potpore. Štoviše, to znači da je za sektorsku proračunsku potporu potrebno utvrditi dodatne uvjete za praćenje i izvješćivanje.

24

Programi sektorske proračunske potpore s ciljem pružanja usluga u području javnog zdravstva i vodnih usluga nisu se temeljili na jasno definiranim moldavskim strategijama reforme. Smjernicama je predviđeno da sektorske strategije moraju imati odgovarajuće izrađen proračun da bi ispunjavale uvjete za primanje sektorske proračunske potpore¹⁷. Međutim, kad je riječ o sektorskoj proračunskoj potpori za zdravstvo, nacionalna strategija nije bila u potpunosti u skladu sa širom nacionalnom zdravstvenom politikom te se nije u potpunosti odražavala u proračunskim predviđanjima. Sektorska proračunska potpora u sektoru za vodu osmišljena je za pružanje potpore nacionalnoj strategiji za vodu iz 2007. No ispostavilo se da je ta strategija bila preambiciozna jer je bila usmjerena na velik broj ciljeva, ali bez akcijskog plana s rokovima ili jasne institucijske strukture za provedbu.

25

Ispitali smo i osnovu za određivanje proračuna za programe sektorske proračunske potpore. Prema smjernicama za proračunsku potporu objavljenima 2012. oni se moraju zasnivati na određenim kriterijima, kao što su potrebe partnerske zemlje za financiranjem te njezina predanost tome da dodjeljuju proračunska sredstva u skladu s nacionalnom strategijom. Drugi kriteriji uključuju djelotvornost, vrijednost za uloženi novac i učinak proračunske potpore u smislu postizanja ciljeva, povijest isplata i sposobnost njihova iskorištavanja, koliko su djelotvorno ciljevi postignuti s pomoću proračunske potpore te usmjerenost na rezultate razvojne strategije.

26

Na temelju našeg pregleda odabranih programa nije bilo jasno kako se proračuni određuju. Sektorska proračunska potpora za reforme politike javnih financija bila je prvi program u revizijskom uzorku koji se trebao uspostaviti u skladu s novom metodologijom. No nije obavljena sveobuhvatna procjena kriterija navedenih u odlomku 25.

17 Za više pojedinosti vidjeti Budget Support Guidelines, prilog 3.: *Assessing Public Policy Eligibility* (Procjena prihvatljivosti javne politike), 3.2. *Policy Financing* (Financiranje politike).

27

Iako se smjernice nisu primjenjivale na programe sektorske proračunske potpore izrađene prije 2012., obavljena je prethodna procjena potreba za financiranjem za strategiju reforme sektora pravosuđa. No njome nisu pružene pouzdane informacije jer se početna procjena od 124 milijuna eura nakon dvije godine provedbe dvostruko smanjila¹⁸. Ponovna procjena potreba za financiranjem pokrenuta je 2015. u okviru projekta tehničke pomoći financiranog sredstvima EU-a (vidjeti odlomak 61.). Za druga tri programa sektorske proračunske potpore nisu postojali dokazi o tome da je obavljena procjena potreba za financiranjem.

28

Isto tako, kad je riječ o postupku određivanja proračuna, primijetili smo da su se iznosi planiranog proračuna mijenjali u pripremnoj fazi, i to bez jasnog obrazloženja. Za sektorsku proračunsku potporu za pravosuđe, koja je iznosila 58,2 milijuna eura, vanjska procjena obavljena prije izrade programa iznosila je 40 milijuna eura. Sektorska proračunska potpora za vodu *ad hoc* je uvećana za 5 milijuna eura tijekom njezine provedbe, i to na temelju političke odluke.

Nije dovoljno iskorištena mogućnost uvjetovanja

29

Sustav praćenja uspješnosti i kriteriji za isplatu ključni su sastavni dijelovi proračunske potpore kojima se pruža okvir za uvjetovanost. Varijabilne tranše povezane su s napretkom u odnosu na posebne uvjete: njima se pružaju poticaji za veću uspješnost jer djelomična uspješnost podrazumijeva tek djelomičnu isplatu. Procijenili smo jesu li uvjetima za isplatu tranši pruženi relevantni poticaji za reformu. Osim toga, ispitali smo jesu li isplate dosljedno ovisile o ispunjavanju ovih uvjeta.

Neki od posebnih uvjeta za tranše već su bili ispunjeni u razdoblju od pregovora o programima do početka sektorske proračunske potpore ili ti uvjeti nisu bili izravno mjerljivi

30

Ugovori u revizijskom uzorku sadržavali su posebne uvjete kojima se zahtijevalo ograničeno djelovanje moldavskih vlasti ili koji su već bili ispunjeni u razdoblju od pregovora o programima do početka sektorske proračunske potpore (vidjeti **okvir 3.**). Nedovoljno zahtjevnim ciljnim vrijednostima umanjuje se poticajni učinak. Uključivanje mjera koje su do početka programa već bile ispunjene predstavlja određeni rizik jer je moguće da bi te mjere djelomično ili u potpunosti bile poduzete i bez pomoći.

18 Akcijskim planom (Odluka parlamenta br. 6., 16. veljače 2012., str. 168.) za provedbu strategije reforme sektora pravosuđa predviđeno je 1989 milijuna moldavskih leua (124 milijuna eura u 2012.). U godišnjem izvješću za 2014. ta procjena iznosi 1 034 milijuna leua (50 milijuna eura u 2014.).

Primjeri posebnih uvjeta

Primjer 1. – Nekim od posebnih uvjeta zahtijevalo se ograničeno djelovanje moldavskih vlasti

Jedan od uvjeta sektorske proračunske potpore u području reformi politike javnih financija, koja je započela 2014., objava je polugodišnjih izvješća o izvršenju proračuna. Moldova već nekoliko godina objavljuje mjesečna izvješća o izvršenju svog proračuna.

Primjer 2. – Neki od posebnih uvjeta već su bili ispunjeni u razdoblju od pregovora o programima do početka sektorske proračunske potpore

Sporazum o financiranju za sektorsku proračunsku potporu za zdravstvo potpisan je 2009. godine. Prva varijabilna tranša u iznosu od 13,4 milijuna eura isplaćena je nakon procjene 53 pokazatelja od kojih se njih 22 odnosilo na mjere poduzete 2008. godine nakon pregovora o programima.

Sektorska proračunska potpora za pravosuđe počela se dodjeljivati u lipnju 2013. godine. Zakonima usvojenima od travnja do srpnja 2012. djelomično su ili u potpunosti ispunjena tri uvjeta za isplatu koja su se odnosila na modernizaciju prizivnog sustava, izmjenu kaznenog postupka i smanjenje imuniteta sudaca nakon pregovora o programima.

31

Četiri predmetna ugovora sadržavala su posebne uvjete koji nisu bili jasno mjerljivi. Primjerice, posebne uvjete za sektorsku proračunsku potporu za pravosuđe trebalo je dodatno pojasniti nakon isplate prve varijabilne tranše zbog toga što je bilo teško usuglasiti se oko njihova značenja¹⁹. Nadalje, za sektorsku proračunsku potporu za reforme politike javnih financija postoje posebni uvjeti, ali ne i zasebni pokazatelji, te neki posebni uvjeti nisu izravno mjerljivi. Za sektorsku proračunsku potporu za zdravstvo polovica pokazatelja bila je previše nejasna²⁰. Za sektorsku proračunsku potporu za vodu postojali su ukupni ili nejasni pokazatelji ili pokazatelji koje nije bilo moguće provjeriti.

Uvjeti se nisu primjenjivali dosljedno u svim slučajevima s ciljem poticanja reforme

32

U smjernicama za proračunsku potporu koje je sastavila Komisija stoji da se tranše mogu isplaćivati isključivo ako su ispunjeni relevantni posebni uvjeti i pokazatelji uspješnosti. Nedosljedna upotreba uvjetovanosti utvrđena je u trima od četiriju programa nad kojima je obavljena revizija²¹. Kao što je prikazano u **okviru 4.**, za sektorsku proračunsku potporu za zdravstvo sredstva su isplaćivana i kada uvjeti nisu bili ispunjeni. Isto tako, za tri programa sektorske proračunske potpore za zdravstvo, pravosuđe i vodu, procjena usklađenosti s uvjetima mogla je biti stroža za određene uvjete.

19 Bilo je potrebno pripremiti tablice s pojašnjenjima uz potporu projekta tehničke pomoći financiranog sredstvima EU-a (vidjeti odlomak 61.) te se o njima raspravljalo u radnoj skupini koja prati sektorsku proračunsku potporu.

20 Riječ je o, primjerice, pokazateljima kao što je „optimizacija strukture primarne zdravstvene skrbi“, „analiza opcija za poticanje privatnih ulaganja u sustav zdravstvene skrbi“ ili „daljnji napredak strateškog planiranja u sektoru zdravstvene skrbi na temelju srednjoročnog rashodnog okvira“.

21 U vrijeme obavljanja revizije, usklađenost s posebnim uvjetima nije još bila procijenjena za program proračunske potpore za reforme politike javnih financija koja se počela provoditi krajem 2014. godine.

Financijska sredstva isplaćivala su se čak i kada posebni uvjeti i pokazatelji uspješnosti nisu bili ispunjeni

Primjer 1. – Isplaćeno je više financijskih sredstava nego što je preporučeno u izvješću o vanjskoj evaluaciji

Odluke o isplati za financijska sredstva sektorske proračunske potpore temeljile su se na izvješću o vanjskoj evaluaciji kojom se ispitivalo jesu li ispunjeni određeni uvjeti povezani s isplatom. Isplate u okviru sektorske proračunske potpore za zdravstvo odstupale su od preporuka iznesenih u trima izvješćima o vanjskoj evaluaciji za dvije od tri varijabilne tranše. U 2011. godini druga je varijabilna tranša iznosila 13,6 milijuna eura, što je 9 % više od 12,5 milijuna eura preporučenih na temelju procjene 28 uvjeta. Treća tranša (4,1 milijun eura) u 2012. godini bila je 11 % veća (na temelju 9 procijenjenih uvjeta). Veći dio razlike proizašao je iz isplate financijskih sredstava koja su iz tehničke pomoći u okviru sektorske proračunske potpore preraspoređena za proračunsku potporu bez pružanja poveznice s novim aktivnostima ili uvjetima.

Primjer 2. – Isplate su izvršene nakon nedovoljno strogih procjena usklađenosti s uvjetima

U skladu s jednim od uvjeta u okviru sektorske proračunske potpore za vodu najmanje 600 milijuna moldavskih leua trebalo je biti dodijeljeno državnom proračunu za sektore vode i otpadnih voda. U 2012. godini dodijeljena sredstva iznosila su 252 milijuna leua (42 % od 600 milijuna leua), što je znatno manje od minimalnog praga. Ipak se procijenilo da je taj uvjet djelomično ispunjen te se tako isplatilo 42 % sredstava povezanih s tim uvjetom.

U skladu s drugim uvjetom u okviru sektorske proračunske potpore za zdravstvo nije smjelo doći do smanjenja rashoda za sektor zdravstvene skrbi usklađenih s inflacijom. U 2010. godini moldavski proračun za zdravstvo u nominalnoj vrijednosti povećao se za 5 % u usporedbi s 2009. godinom. Međutim, s obzirom na razinu inflacije za 2010. od 9 %, usklađeni rashodi za sektor zdravstva zapravo su se smanjili u odnosu na prethodnu godinu. Ipak, smatralo se da je taj uvjet ispunjen.

33

U skladu sa smjernicama za proračunsku potporu koje je izdala Komisija, reprogramiranje neisplaćenih financijskih sredstava u kasnijim tranšama predstavlja rizik od smanjenja početnog poticajnog učinka uvjeta. Međutim, sektorska proračunska potpora za zdravstvo uključivala je posljednju tranšu u kojoj bi se prikupio saldo financijskih sredstava neisplaćenih u okviru prethodnih tranši.

34

Sektorskom proračunskom potporom za vodu na početku programa 2009. godine nije bila predviđena posljednja tranša za preostala financijska sredstva. Ipak, kasnije je uspostavljena dodatna tranša od 6,1 milijuna eura, i to nakon potpisivanja sporazuma o pridruživanju/području slobodne trgovine 2014. godine. Zbog neusklađenosti s uvjetima povezanim s prijašnjim tranšama, uspostavljeni su novi uvjeti u skladu s ukupnim ciljevima sektorske proračunske potpore za vodu kojima je omogućena isplata 4,9 milijuna eura preostalih sredstava.

Upotreba dodatnih financijskih sredstava temeljenih na poticajima nije bila odgovarajuće opravdana

35

Komisija je 2012. godine uvela načelo „više za više“ kojim su predviđena dodatna sredstva temeljena na poticajima kako bi se nagradio napredak partnerskih zemalja prema uspostavi demokracije. U okviru tog programa, dodatna dodijeljena sredstva za zemlju trebala bi ovisiti o napretku u provedbi reformi, kako je procijenjen u izvješću o napretku koje se sastavlja za Europsku politiku susjedstva, u skladu s međunarodno priznatim standardima i referentnim vrijednostima²².

36

Moldova je na taj način primila ukupno 93 milijuna eura za razdoblje 2012.–2014., što uključuje 28 i 35 milijuna eura kroz program integracije i suradnje u okviru istočnog partnerstva dodijeljenih redom 2012. i 2013. godine te 30 milijuna eura kroz krovni program u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo 2014. godine²³. Ta su sredstva uglavnom dodijeljena novim programima sektorske proračunske potpore ili onima u tijeku.

37

Pregledom dokumentacije nije utvrđeno jasno obrazloženje za dodjelu dodatnih sredstava Moldovi. Dodjele sredstava tijekom tri predmetne godine temeljile su se na ograničenim analizama napretka. U izvješću o napretku koje se sastavlja za Europsku politiku susjedstva nije dokazano da je Moldova ostvarila napredak u pogledu demokracije. Prema izvješću iz 2013. u prvoj polovici godine „Moldova je prolazila kroz najveću političku krizu u posljednjih nekoliko godina“²⁴ koja je opisana kao „slom institucija“²⁵ kojim je „učinjena trajna šteta kredibilitetu moldavskih demokratskih institucija“²⁶.

Postoje tek ograničeni dokazi o napretku ostvarenom u sektorima na koje se usmjeravala sektorska proračunska potpora

38

Koliko je to bilo moguće, na temelju raspoloživih pokazatelja i izvješća procijenili smo je li se programima sektorske proračunske potpore doprinijelo napretku u četirima sektorima obuhvaćenima revizijom, tj. pravosuđu, javnim financijama, zdravstvu i vodi. Za procjenu proračunske potpore, OECD predlaže pristup koji se sastoji od tri koraka „pri čemu (i) prvi korak obuhvaća procjenu ulaznih proizvoda, izravnih ostvarenja i induciranih ostvarenja proračunske potpore [...]; (ii) 2. korak obuhvaća procjenu ishoda i učinka politika, strategija i rashodovnih mjera vlade [...]; dok (iii) 3. korak podrazumijeva istraživanje doprinosa proračunske potpore politikama, strategijama i rashodovnim mjerama vlade kojima su ostvareni ishodi i učinak naveden u 2. koraku, koje treba provesti kombiniranjem i uspoređivanjem rezultata 1. i 2. koraka“²⁷.

- 22 Glavni kriteriji za procjenu napretka demokratski su i vjerodostojni izbori, sloboda udruživanja, izražavanja i okupljanja, sloboda tiska i medija, vladavina prava koju provodi nezavisno pravosuđe i pravo na pravredno suđenje, borba protiv korupcije, reforma sigurnosnih snaga i policije, demokratska kontrola nad oružanim snagama i poštovanje drugih ljudskih prava (Prilog Provedbenoj odluci Komisije C(2012)4170 od 26. 6. 2012.).
- 23 10 % proračuna instrumenta ENI rezervirano je za pristup temeljen na poticajima: krovnim programima s višestrukim zemljama korisnicama nagrađuje se napredak prema istinskoj i održivoj demokraciji i provedba dogovoreni reformskih ciljeva (Uredba (EU) br. 232/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo (SL L 77, 15.3.2014., str. 27)., članak 7. stavak 6., uvodna izjava 4.; Provedbena odluka Komisije C(2014)2988 od 2. 5. 2014.). Kroz program integracije i suradnje u okviru istočnog partnerstva dodijeljena su dodatna sredstva onim partnerima koji su postigli određene rezultate u pogledu reformi za istinsku demokraciju i poštovanje ljudskih prava. Provedbene odluke Komisije C(2014)4170 od 26. 6. 2012. i C(2013)8140 od 27. 11. 2013.).
- 24 Europska komisija, Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, Zajednički radni dokument službi. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova* (Provedba Europske politike susjedstva u Republici Moldovi); *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* (Napredak u 2013. i preporuke za djelovanje u prilog dokumentu „Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija“); *Susjedstvo na raskrižju: Provedba europske politike susjedstva tijekom 2013. g.*, str. 5.

39

Međutim, čak i kada se može odrediti jasna logička poveznica između mjere i njezinih rezultata²⁸, teško je, a ponekad i nemoguće, procijeniti koji se dio rezultata može pripisati intervenciji EU-a, a koji su rezultati postignuti zahvaljujući drugim čimbenicima²⁹. Naime, proračunom partnerske zemlje podupire se razvojna strategija te zemlje, te se tako ostvarenja postignuta proračunskom potporom EU-a povezuju s promjenama vladinih politika i usluga, koje nisu isključivo posljedica samog programa proračunske potpore, već i raznih drugih vladinih mjera, programa pomoći i vanjskih čimbenika³⁰. Unatoč tim ograničenjima, dokazi pokazuju da su sektorskom proračunskom potporom u Moldovi ostvareni ograničeni rezultati jer pokazatelji i izvješća ne pružaju dokaze o tome da se u tri ciljna sektora (pravosuđu, zdravstvu i vodnim uslugama) ostvario znatan napredak. U vrijeme obavljanja revizije bilo je prerano za procjenu mogućih učinaka programa sektorske proračunske potpore u području javnih financija.

40

Do današnjeg je dana u okviru sektorske proračunske potpore za pravosuđe isplaćeno 28,2 od 30 milijuna eura u dvije tranše. Iznos je umanjen jer je ispunjeno tek 88 % uvjeta. Ostvarenja kao što su izmjene zakona nisu postignuta u područjima predsudskog istražnog postupka, maloljetničkog prava i netolerancije prema korupciji.

41

Iako je zaključak izvješća o napretku iz ožujka 2015. sastavljenog za instrument ENP da je Moldova postigla određeni općeniti napredak u provedbi strategije reforme sektora pravosuđa, međunarodni pokazatelji pokazuju da je upitno je li taj napredak ostvaren (vidjeti **okvir 5**).

25 Ibid, str. 2.

26 Ibid, str. 5.

27 *Evaluating Budget Support, Methodological Approach* (Evaluacija proračunske potpore, metodološki pristup), str. 3., OECD-DAC.

28 Rezultati obično obuhvaćaju tri kategorije: ostvarenja, ishode i učinke. Za precizne definicije, vidjeti tematsko izvješće br. 21/2015 „Pregled rizika u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje”, str. 7. (<http://eca.europa.eu>).

29 Tematsko izvješće br. 21/2015 „Pregled rizika u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje” (<http://eca.europa.eu>).

30 Tematsko izvješće br. 21/2015, str. 23.

Međunarodni pokazatelji pokazuju da je Moldova ostvarila neznatan napredak u reformama sektora pravosuđa i borbi protiv korupcije

Niz skupina za strateško promišljanje i nevladinih organizacija objavljuje pokazatelje o pravosuđu i korupciji diljem svijeta. Njima se daje mješovita slika napretka ostvarenog u Moldovi.

Ocjena organizacije *Freedom House* u vezi s pravosudnim okvirom i nezavisnošću Moldove bila je lošija 2015., kad je iznosila 4,75, nego 2012., kad je iznosila 4,5, dok se ocjena u vezi s korupcijom poboljšala sa 6 na 5,75³¹.

Prema izvješću o globalnom indeksu konkurentnosti za razdoblje 2014.–2015. Moldova u pogledu nezavisnosti pravosuđa zauzima 141. od ukupno 144 mjesta³².

Pokazatelj vladavine prava kojim se služi Svjetska banka pogoršao se s percentilnog ranga 45 u 2012. na 42,7 u 2013., no 2014. godine se poboljšao na 46,6³³.

Prema Institutu za javne politike povjerenje građana u pravosuđe u posljednjem je desetljeću zabilježilo pad s 41 % na 23 %, koliko je iznosilo na kraju 2014³⁴.

Moldova je prema indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International* pala za nekoliko mjesta: 2012. je zauzela 94. mjesto na ljestvici od njih 176, dok je 2015. zauzela 103. od 168 mjesta. Stanovnici Moldove smještaju sektor pravosuđa na drugo mjesto po raširenosti korupcije, odmah nakon sektora policije³⁵.

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 Institut za javne politike Moldove, barometar javnog mišljenja iz studenoga 2014. (<http://www.ipp.md>).

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

42

U okviru sektorske proračunske potpore za zdravstvo isplaćeno je 43,5 milijuna eura, što je iznosilo 99,2 % proračuna. Ta je stopa postignuta jer je posljednjom tranšom omogućena isplata sredstava koja nisu isplaćena ranije zbog neispunjavanja uvjeta povezanih s prethodnim tranšama (vidjeti odlomak 33.). Stopa isplate iznosila je prije toga 89,7 %.

43

Svjetska zdravstvena organizacija prikazala je 2012. mješovitu sliku ishoda u moldavskom sektoru zdravstva. Napredak u pogledu financijske zaštite (tj. mjere u kojoj su osobe zaštićene od financijskih posljedica lošeg zdravlja) i jednakosti u financiranju zdravstvenog sustava i dalje je ispod očekivanja. Nejednak pristup zdravstvenim uslugama i dalje predstavlja problem. Iako je teško procijeniti ukupnu kvalitetu pružanja zdravstvenih usluga, u predmetnoj se studiji zaključuje da je ipak postignut određeni napredak, posebice u području preventivne skrbi³⁶. Općenito gledajući, teško je procijeniti koliko je program sektorske proračunske potpore doprinio poboljšanju zdravstvenog sustava, a samim time i zdravlja moldavskog stanovništva. Valja uzeti u obzir i druge čimbenike, kao što je poboljšanje socioekonomskog stanja³⁷ te valja istaknuti da relevantni podatci nisu sustavno prikupljeni i stavljeni na raspolaganje³⁸. To se objašnjava time da nije obavljena daljnja procjena učinka sektorske proračunske potpore za zdravstvo nakon zaključenja programa 2013. godine.

44

Sektorska proračunska potpora za sektor vode nije ispunila očekivanja u smislu ostvarenja predviđenih sporazumom o financiranju. Vanjski čimbenici, kao što je gospodarska kriza koja je zahvatila Moldovu 2009. godine te politička nestabilnost u zemlji, u kombinaciji sa slabim institucijama u sektoru vode te izostankom tehničke pomoći, doveli su do toga da su uvjeti bili tek djelomično ispunjeni za sve varijabilne tranše. Iz tog je razloga Komisija isplatila tek 68 % sredstava za treću tranšu.

- 36 Europski opservatorij za zdravstvene sustave i politike, partnerstvo u organizaciji Svjetske zdravstvene organizacije, *Republic of Moldova, Health system review, Health Systems in Transition* (Republika Moldova: pregled zdravstvenog sustava, Zdravstveni sustavi zemalja u tranziciji), svezak 14. br. 7, 2012., str. 131.–139.
- 37 „Uvijek je teško je razlučiti koliko zdravstvena skrb doprinosi poboljšanju zdravlja, a koliko tome doprinosi ukupno poboljšanje socioekonomskog stanja. To je posebice istina za Republiku Moldovu koja ima relativno mali broj stanovnika, tako da određene trendove tijekom vremena valja uzimati u obzir s oprezom.“, *Ibid*, str. 135.
- 38 „Teško je procijeniti ukupnu kvalitetu pružanja zdravstvenih usluga jer se potrebni podatci za takve pokazatelje ne prikupljaju niti ne stavljaju na raspolaganje rutinski. Primjerice, rutinski se ne upotrebljavaju mjere ishoda o kojima su izvjestili pacijenti te se ne prikupljaju podatci o stopama smrtnosti u bolnicama uslijed hospitalizacije zbog akutnih stanja. Isto tako, rutinski se ne prikupljaju ni ne analiziraju sigurnosni podatci o pacijentima. Primjerice, iako se općenito prikupljaju podatci o postoperativnim komplikacijama, oni nisu raščlanjeni po uzroku ili čimbenicima koji su doveli do toga te se tako ne mogu upotrebljavati kao pokazatelji sigurnosti pacijenata.“, *Ibid*, str. 136.

Opažanja

45

U javnim vodnim uslugama u Moldovi još uvijek postoje nedostaci. Tek oko 50 % stanovništva ima pristup čistoj vodi za piće, sektor je u velikoj mjeri nerazvijen, institucijski kapaciteti su slabi te su provedbeni kapaciteti općina za upravljanje vodnim sustavima i vodoopskrbom ograničeni. U izvješću o uspješnosti vodnog sektora za 2012. moldavski revizorski sud zaključio je da je: „stanje u vodoopskrbi i sanitarnim uslugama lokaliteta u Republici Moldovi teško te da je došlo do zastoja“. U još jednom izvješću Revizorskog suda Republike Moldove za 2012. stoji sljedeće: „kako bi se ostvarile očekivane koristi u području obnove i izgradnje sustava vodoopskrbe i sanitarnog sustava, potrebno je poboljšati upravljanje javnim sredstvima usmjerenih na ostvarenje tih koristi, kao i upravljački sustav javnih tijela zaduženih za provedbu projekata na terenu“. No nedavna studija Svjetske zdravstvene organizacije i UNICEF-a pokazuje da se od 1995. do 2015. poboljšala upotreba izvora vode i sanitarne infrastrukture³⁹.

46

Sredstvima sektorske proračunske potpore može se ostvariti tek mala dodana vrijednost za državne sektorske proračune. Primijetili smo da je to bio slučaj za sektorsku proračunsku potporu za zdravstvo jer su se državni proračuni za zdravstvo, usklađeni prema inflaciji, smanjili tijekom provedbe programa u 2010. i 2011. godini⁴⁰ (vidjeti **okvir 4.**, primjer 2.). To upućuje na to da je taj sektor bio tek ograničeni prioritet te je time dovedena u pitanje sposobnost ministarstva zdravstva da provede nacionalnu zdravstvenu politiku. Studija Svjetske zdravstvene organizacije iz 2012. pokazuje da su ukupni rashodi za zdravstvo još uvijek razmjerno mali u odnosu na rashode drugih europskih država, čime je znatno ograničen opseg i kvaliteta paketa pruženih usluga⁴¹.

47

Slično tome, kad je riječ o sektorskoj proračunskoj potpori za vodu ostvaren je neznatan napredak zbog izbornog razdoblja, neulaganja u sektor iz državnog proračuna i problema u vezi s upravljanjem na razini ministarstva okoliša (vidjeti i **okvir 4.**, primjer 2.). Takvo stanje pokazuje koliko je važno da se obveze preuzete u okviru operacija proračunske potpore EU-a odražavaju u državnom proračunu, i to osiguravanjem sredstava potrebnih kako bi relevantna resorna ministarstva ispunila uvjete za isplatu.

39 WHO/UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation* (Zajednički projekt praćenja vodoopskrbe i sanitarnih usluga), lipanj 2015. (wssinfo.org).

40 U 2010. i 2011. godini došlo je do smanjenja državnih rashoda za zdravstvo u stvarnim vrijednostima prema većini izvora (WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Pregled reforme financiranja zdravstva u Republici Moldovi), 2012., str. 4.; izračuni s podacima o inflaciji (indeks potrošačkih cijena, deflator BDP-a) Svjetske banke (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) i indeks potrošačkih cijena moldavskog državnog ureda za statistiku (<http://www.statistica.md>)). Ako se upotrijebi deflator BDP-a državnog ureda za statistiku, dobije se podatak da su se stvarni rashodi neznatno povećali 2011. godine.

41 Europski opservatorij za zdravstvene sustave i politike, partnerstvo u organizaciji Svjetske zdravstvene organizacije, *Republic of Moldova, Health system review, Health Systems in Transition* (Republika Moldova: pregled zdravstvenog sustava, Zdravstveni sustavi zemalja u tranziciji), svezak 14. br. 7, 2012., str. 43., vidjeti i WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012., str. 3.: „udio državnog proračuna dodijeljen zdravstvu često se upotrebljava kao pokazatelj toga koliko je prednost vlada dala zdravstvu u odnosu na druge gospodarske sektore. (...) jasno je da se šalje poruka da se tom sektoru pridaje sve manja važnost.“

Projektima se ostvario djelomičan doprinos jačanju javne uprave

48

U ovom odjeljku ispitujeemo doprinos projekata jačanju javne uprave u Moldovi. Ispitali smo izradu projekata, potporu pruženu programima sektorske proračunske potpore u obliku projekata i održivost rezultata (vidjeti **prilog III.**).

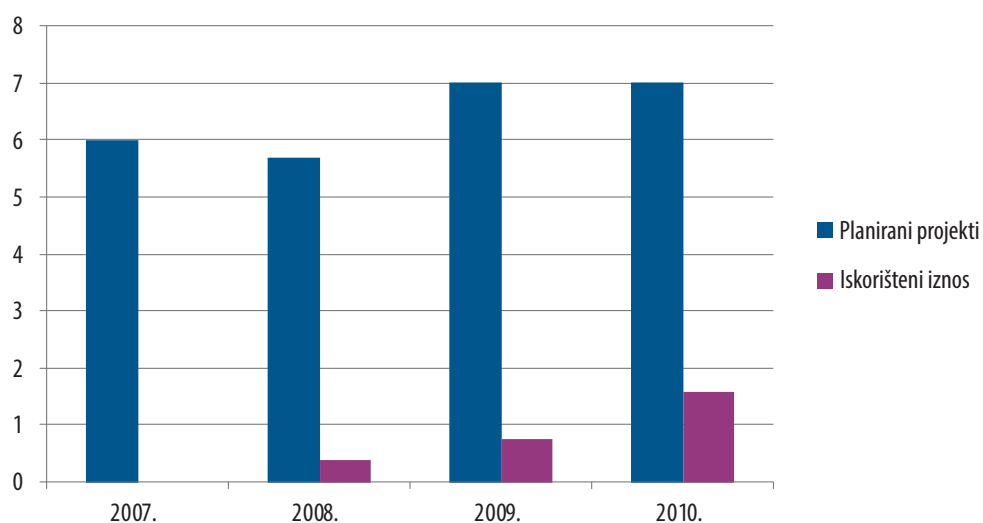
Projekti su bili relevantni, no postojali su određeni nedostaci u analizama potreba

49

EU je pružio znatnu potporu poboljšanju kapaciteta središnjih javnih tijela Moldove za upravljanje i koordiniranje pomoći EU-a. Ta je potpora konkretno pružena glavnom tajništvu koje je djelovalo kao državna jedinica za koordinaciju⁴² fondova EU-a. Takva je vrsta pomoći bitna s obzirom na ograničenja moldavskih vlasti u upravljanju fondovima, što je primjerice bilo vidljivo u problemima s kojima su se suočavali pri uspostavi *twinning* projekata (**grafikon 2.**).

42 Državni odjel za koordinaciju ima ovlasti koordinacije vanjske pomoći koju pružaju donatori na nacionalnoj razini.

Grafikon 2: *Twinning*: planirani projekti i stvarno provedeni projekti u razdoblju 2007.–2010. (u milijunima eura)



Izvor: Zajednički informacijski sustav Relex (CRIS).

50

Kao što je prikazano u **prilogu III.** (pitanje 1.1.), utvrdili smo da su analize potreba obavljene za projekte općenito bile zadovoljavajuće: samo su se dva projekta iz revizijskog uzorka temeljila na nedostatnoj analizi. Međutim, za devet projekata, nedostaci u analizi doveli su do izrade projekata koji nisu bili u potpunosti u skladu s potrebama i ciljevima moldavskih javnih tijela.

51

U nekim su se slučajevima ti nedostaci mogli riješiti tijekom izrade projekta ili u kasnijim fazama. Za projekt tehničke pomoći br. 13. (vidjeti **prilog III.**), konzultant je pokušao prilagoditi početni opis poslova nekoliko mjeseci nakon početka projekta, nakon savjetovanja s Vrhovnim sudom, Vrhovnim sudskim vijećem, regionalnim sudovima i drugim donatorima⁴³. U I. i II. fazi projekta koji je provodio EUHLPAM delegacija EU-a nije obavila strukturiranu analizu potreba da utvrdi stvarne potrebe i poteškoće s kojima se suočava moldavska uprava te da ih zatim djelotvorno poreda po važnosti i ciljanije usmjerava. Taj je zadatak prepušten pojedinačnim savjetnicima. S obzirom na to da nisu postojali postupci prijenosa ovlasti, svaki je novi savjetnik morao sam provoditi novu analizu potreba. No takvim je analizama veća pozornost posvećena u III. fazi projekta.

Projekti nisu u svim slučajevima bili dobro usklađeni s programima sektorske proračunske potpore

52

U dva pododjeljka u nastavku riječ je o koordinaciji sektorske proračunske potpore s projektima za dvije različite vrste projekata. U prvome se ispituje tehnička pomoć u okviru sektorske proračunske potpore koja je predviđena sporazumima o financiranju za sektorsku proračunsku potporu (vidjeti odlomak 7. i **grafikon 1.**), dok se u drugome daje pregled drugih projekata tehničke pomoći i *twinning* projekata (vidjeti odlomak 8.).

43 Smatralo se da dvanaest aktivnosti navedenih u početnom opisu poslova više nije relevantno zbog smanjenja potražnje korisnika.

Posebna tehnička pomoć u okviru sektorske proračunske potpore za razvoj administrativnih kapaciteta pružena je kasno zbog postupaka ugovaranja

53

Komisija je moldavskoj upravi u okviru četiriju sporazuma o financiranju obuhvaćena revizijom pružila posebnu tehničku pomoć u provedbi sektorske proračunske potpore. Razlog je taj što se vlade partnerskih zemalja često suočavaju s ograničenim institucijskom kapacitetima, što može otežati provedbu strategije koja se podupire sektorskom proračunskom potporom.

54

Međutim, ta tehnička pomoć nije usklađena s glavnim programom proračunske potpore. Ona se može početi pružati tek nakon potpisivanja sporazuma o financiranju za program sektorske proračunske potpore, te zbog vremenskog razdoblja potrebnog za natječajne i ugovorne postupke započinje tek nekoliko mjeseci nakon glavnog programa (vidjeti **tablicu**).

Tablica

Vremenski razmak od proračunske potpore do posebne tehničke pomoći u okviru sektorske proračunske potpore za ugovore obuhvaćene revizijom¹

Program sektorske proračunske potpore	Tehnička pomoć predviđena sporazumom o financiranju za sektorsku proračunsku potporu (u milijunima eura)	Početak programa sektorske proračunske potpore (potpisivanje sporazuma o financiranju)	Početak operacija tehničke pomoći (potpisivanje ugovora)	Vremenski razmak
Zdravstvo	3,15	veljača 2009.	lipanj 2010.	16 mjeseci
Pravosuđe	1,8 ²	lipanj 2013.	nisu započele	-
PFPR	4	listopad 2014.	listopad 2015.	12 mjeseci
Voda	3	kolovoz 2009.	rujan 2011.	25 mjeseci

1 Samo tehnička pomoć posebno stavljena na raspolaganje u obliku bespovratnih sredstava sektorske proračunske potpore. Postoje drugi projekti u istom sektoru, primjerice u sektoru pravosuđa.

2 Ovaj se iznos upotrebljava za financiranje misija obavljenih u svrhu evaluacije prije isplate tranši.

Izvor: Zajednički informacijski sustav Relex (CRIS).

55

Taj je vremenski razmak negativno utjecao na provedbu sektorske proračunske potpore za zdravstvo i vodu jer nacionalni administrativni kapaciteti nisu bili dovoljni za upravljanje programima. Za sektorsku proračunsku potporu za zdravstvo nije ispunjeno nekoliko posebnih uvjeta zbog kasnog početka tehničke pomoći. Za sektorsku proračunsku potporu za vodu u izvješću o praćenju iz 2012. stoji da bi bolja vremenska usklađenost planirane tehničke pomoći i sektorske proračunske pomoći bila korisnija te bi se tako postigla uspješna provedba. U svojem završnom izvješću pružatelj usluga preporučio je da tehnička pomoć bude pružena prije proračunske potpore, a ne poslije, kako je to bio slučaj.

Ostali projekti tehničke pomoći i *twinning* projekti nisu se uvijek upotrebljavali za pripremu ili podupiranje programa proračunske potpore**56**

Delegacija EU-a posvetila se postizanju sinergije između sektorske proračunske potpore i projekata usmjerenih na isti sektor. Općenito gledajući, *twinning* projekti i tehnička pomoć služili su kao popratni projekti za programe sektorske proračunske potpore. To je bio slučaj za, primjerice, program za ruralna područja (iako taj program nije bio obuhvaćen revizijom). Isto tako, projektima je pripremljen teren za sektorsku proračunsku potporu, primjerice za program u vezi s područjem slobodne trgovine. Četirima projektima tehničke pomoći u sektoru pravosuđa obuhvaćene su potrebe koje su povezane s potrebama na koje je bila usmjerena proračunska potpora (vidjeti **prilog III.**, projekti br. 12.–14.)

57

Unatoč tim naporima, u slučajevima obuhvaćenima revizijom projekti nisu uvijek upotrebljavani za pripremu ili podupiranje programa sektorske proračunske potpore (vidjeti odlomke 58.–63. i **okvir 6.**). Glavni načini pružanja pomoći kojima Komisija daje prednost bili su proračunska potpora i *twinning* projekti, iako je postojala potreba i velika potražnja vlade za tehničkom pomoći, posebice u područjima u kojima je proračunska potpora naknadno planirana kako bi se to područje pripremilo za bolje rezultate.

Osposobljavanje moldavskih službenika u području proračunske potpore organizirano je prekasno

Prvo pravo osposobljavanje o proračunskoj potpori za moldavske službenike organizirano je u okviru projekta tehničke pomoći u ožujku 2014. u vrijednosti od 40 000 eura (vidjeti **prilog III.**, projekt br. 9.). U to vrijeme, proračunska potpora u Moldovi se već upotrebljavala više od sedam godina.

Na osposobljavanju, koje je trajalo šest dana i u kojem je sudjelovalo 24 službenika, izašlo je na vidjelo da su sudionici tek djelomično upoznati s tim načinom pružanja pomoći. Sudionici nisu ostvarili znatan napredak jer su na početnom ispitu ostvarili uspjeh od 3,2 od ukupno 10 bodova, a na završnom 3,9 bodova, što je tek neznatno poboljšanje. U četiri od deset procijenjenih područja broj bodova čak je bio i niži.

O tom se ograničenom rezultatu nije daljnje raspravljalo niti su poduzeti daljnji koraci na sveobuhvatan način, s obzirom na to da otad nije organizirano nijedno pravo osposobljavanje na temu proračunske potpore. Komisija je, međutim, u Moldovi organizirala nekoliko poludnevnih okruglih stolova i predstavljanja.

58

Komisija je 2011. godine financirala *ex ante* procjenu sektora pravosuđa. U okviru procjene preporučeno je da se naglasak stavi na tehničku pomoć kao glavni način pružanja pomoći prije izrade programa sektorske proračunske potpore. Prethodna tehnička pomoć nužna je jer vlada ne bi mogla izraditi strategiju reforme u području pravosuđa bez koordiniranja sa sudstvom koje je prema ustavu nezavisno od izvršne vlasti. Kada se pripremala strategija reforme sektora pravosuđa 2011. godine, nedostaci u koordiniranju koje je provodila izvršna vlast doveli su u pitanje njezinu sposobnost uspostave dosljedne strategije reforme koju bi u potpunosti podržalo i sudstvo.

59

U skladu s tom procjenom u sektoru pravosuđa od 2011. planirana su četiri projekta tehničke pomoći, no bili su odgođeni zbog ograničenog broja osoba delegacije EU-a. Jedan projekt započeo je dva mjeseca prije potpisivanja sporazuma o financiranju za sektorsku proračunsku potporu u travnju 2013., dok je drugi započeo 18 mjeseci kasnije (vidjeti **prilog III.**, projekte br. 12.–14.).

60

Moldavska strategija reforme sektora pravosuđa usvojena je 2011. s ciljem ispunjavanja uvjeta za primanje sektorske proračunske potpore. Njezinu provedbu otežao je neodgovarajući napredak u reformi kaznenog postupka i nedostatnoj potpori sudstva. Nova inicijativa za reformu, koju je izradilo Vrhovno sudsko vijeće i Vrhovni sud, predstavljena je javnosti u svibnju 2015., pri čemu je logistička potpora pružena u okviru projekta tehničke pomoći br. 13.

61

Projektom tehničke pomoći br. 12. trenutačno se pruža pomoć radnim skupinama u vezi s posebnim izmjenama proračunskih procjena za strategiju reforme sektora pravosuđa i pojašnjenjem posebnih uvjeta za sektorsku proračunsku potporu (vidjeti odlomke 27.–31.). Taj projekt tehničke pomoći primjer je fleksibilne prilagodbe dodatnih potreba koje proizlaze iz provedbe programa sektorske proračunske potpore, čak i kada takva potpora nije izričito predviđena prvotnim projektnim ugovorom.

62

U sektoru upravljanja javnim financijama vidljivi su primjeri upotrebe različitih vrsta potpore, kao što je inicijativa SIGMA⁴⁴, tehnička pomoć, *twinning* ili sektorska proračunska potpora. *Twinning* projekti u vezi s javnom nabavom i unutarnjom financijskom kontrolom završili su 2012. i 2013. godine te je u povezanim izvješćima istaknuta potreba za konsolidacijom rezultata (vidjeti **prilog III.** projekte br. 2. i 4.). Rad u tim područjima se nastavlja, i to s pomoću inicijative SIGMA i dijaloga o politikama. No posebnim uvjetima za sektorsku proračunsku potporu za reforme politike javnih financija ti se nedostaci ne uklanjaju. Savjetnici čije se usluge financiraju sredstvima EU-a (u okviru projekta koji provodi EUHLPAM) upućeni su u institucije koje nisu relevantne za upravljanje javnim financijama, kao što je državni porezni inspektorat, no nitko nije upućen na rad u nijednu od triju institucija koje su provodile program sektorske proračunske potpore (moldavski revizorski sud, ministarstvo financija, parlament).

63

No od 2014. godine Komisija je više vodila računa o postizanju sinergije između sektorske proračunske potpore i projekata, što je vidljivo u *twinning* projektu na moldavskom revizorskom sudu (vidjeti **prilog III.**, projekt br. 5.) i planiranom upućivanju stručnjaka EUHLPAM-a u parlament u 2016. godini.

44 SIGMA (engl. *Support for Improvement in Governance and Management* – Potpora poboljšavanju uprave i upravljanja) zajednička je inicijativa EU-a i OECD-a. Stručnjaci u okviru te inicijative pružaju pomoć u šest ključnih područja javne uprave (<http://www.sigmaxweb.org>).

Rezultati nisu u svim slučajevima bili održivi zbog nedostatka političke volje i drugih vanjskih čimbenika

64

Općenito gledajući, projektima su postignuta očekivana ostvarenja. Primjeri takvih konkretnih postignuća uključuju internetsku platformu za praćenje aktivnosti koje provode organizacije civilnog društva u Moldovi, pružanje strateških savjeta različitim ministarstvima, nacrt zakona o državnoj pomoći ili priručnik o postupcima upravljanja pomoći EU-a.

65

Postoji određena zabrinutost u pogledu održivosti rezultata ostvarenih projektima, često zbog nedostatne političke volje nacionalnih nadležnih tijela da uklone određene prepreke jačanju javnih tijela (vidjeti **okvir 7**). Kao što je prikazano u **prilogu III**. (pitanje 1.3.), postojala je djelomična zabrinutost za polovicu od 14 procijenjenih projekata te znatna zabrinutost za preostale projekte.

66

Komisija je od 2011. do 2013. osiguravala tehničku pomoć kako bi se pružila potpora glavnom tajništvu moldavske vlade u okviru projekta TTSIB (vidjeti **okvir 7**). Svrha projekta bila je ojačati kapacitete glavnog tajništva vlade u pogledu tehničkog vodstva za utvrđivanje, pripremu i provedbu aktivnosti financiranih vanjskom pomoći, no konzultanti su u okviru projekta pružali i usluge kojima su se djelomično zamijenili operativni zadatci osoblja glavnog tajništva vlade. U izvješćima o projektu TTSIB isticalo se da, iako su ostvareni mnogi očekivani rezultati, glavno tajništvo nije imalo dostatne kapacitete za obavljanje zadataka, pohađanje osposobljavanja i primjenu stečenih vještina.

67

Delegacija EU-a je, zbog nepostojanja elemenata održivosti u prijašnjim projektima, kao dobar primjer iz prakse poticala razvoj izlazne strategije za projekt TTSIB i projekt EUHLPAM-a u III. fazi. Cilj je bio pobrinuti se za to da se svi savjetnici prije odlaska pozabave pitanjem održivosti. Međutim, u slučaju projekta TTSIB, ta se strategija nije provodila te su moldavske vlasti smatrale da se njome crpilo previše resursa.

Pitanje održivosti projekta: tehnička pomoć za potporu jačanju kapaciteta Moldove za primjenu programa pomoći (1,9 milijuna eura)

Projektom tehničke pomoći pružala se potpora glavnom tajništvu moldavske vlade u ukupnom koordiniranju pomoći EU-a, te konkretnije, u jačanju kapaciteta za primjenu instrumenata *twinning*, TAIEX⁴⁵ i SIGMA, te pripremi i provedbi sveobuhvatnog programa jačanja institucija (projekt TTSIB, vidjeti **prilog III.**, projekt br. 6.).

Na kraju projekta 2013. godine funkciju koordinacije fondova EU-a od glavnog tajništva djelomično je preuzelo ministarstvo vanjskih poslova. Moldavske vlasti nisu se pobrinula za to da se očuva znanje koje je tijekom godina steklo osoblje glavnog tajništva, što se moglo postići preraspoređivanjem osposobljenog osoblja ili obučavanjem osoblja ministarstva. Delegacija EU-a programom je predvidjela projekt tehničke pomoći ministarstvu, iako je on bio ograničenijeg opsega od projekta TTSIB. U planu je vratiti funkciju koordinacije glavnom tajništvu, no velik dio osoblja napustio je glavno tajništvo od 2013. godine.

45 TAIEX je instrument Europske komisije za razmjenu informacija i tehničku pomoć. Instrumentom TAIEX pruža se pomoć javnoj upravi za usklađivanje, primjenu i izvršenje zakonodavstva EU-a kao i za omogućavanje lakše razmjene najbolje prakse EU-a.

68

EU se suočava sa znatnim izazovima u pogledu pružanja pomoći Moldovi. Politička i makroekonomska nestabilnost, loše upravljanje i slaba javna uprava znatno su umanjili sposobnost Komisije da potiče reformu.

69

Ispitali smo je li pomoć EU-a Moldovi djelotvorno doprinijela jačanju javne uprave. U tu svrhu procijenili smo koliko je dobro Komisija osmislila i provela financijsku potporu pruženu u obliku programa sektorske proračunske potpore s jedne strane i u obliku tradicionalnih projekata s druge strane. Revizija je obuhvatila pregled projekata i sektorske proračunske potpore u sektorima na koje otpada veliki dio potpore EU-a, a to su pravosuđe, javne financije, zdravstvo i voda.

70

Na temelju revizije zaključili smo da je pomoć EU-a tek djelomično doprinijela jačanju javne uprave. Određeni broj uočenih nedostataka može se objasniti vanjskim čimbenicima. Drugi se pak nedostaci mogu pripisati nedostacima u izradi i provedbi programa i projekata nad kojima je obavljena revizija.

71

S obzirom na to da je u ciljanim sektorima ostvaren neznatan napredak, zaključili smo da se proračunskom potporom ostvario ograničen učinak na jačanje javne uprave (vidjeti odlomke 38.–47.).

72

Utvdili smo i da je Komisija mogla pružiti brži odgovor u slučajevima kada su se ostvarili rizici povezani s potporom. Programi nisu bili dovoljno usklađeni s moldavskim strategijama (vidjeti odlomke 13.–28.).

73

Moguće koristi programa umanjene su jer nije dovoljno iskorištena mogućnost uvjetovanja: neki od posebnih uvjeta već su bili ispunjeni u razdoblju od pregovora o programima do početka sektorske proračunske potpore ili ti uvjeti nisu bili izravno mjerljivi. Komisija je mogla strože procjenjivati usklađenost s uvjetima za isplatu (vidjeti odlomke 29.–34.). Isto tako, dodjeljivanje dodatnih sredstava temeljenih na poticajima nije bilo u potpunosti opravdano (vidjeti odlomke 35.–37.).

Zaključci i preporuke

74

Utvrđeno je da su projekti općenito izrađeni tako da budu relevantni. Pomoć EU-a usmjerena preko projekata bila je djelomično djelotvorna u jačanju javne uprave.

75

Opseg i vrijeme provedbe projekata nisu uvijek bili dobro usklađeni s programima sektorske proračunske potpore (vidjeti odlomke 52.–63.). Posebna tehnička pomoć povezana s proračunskom potporom koja se pružala za razvoj administrativnih kapaciteta počela se provoditi tek mjesecima nakon glavnog programa proračunske potpore. Ostali projekti tehničke pomoći i *twinning* projekti nisu se uvijek upotrebljavali za pripremu ili podupiranje programa proračunske potpore.

76

Projektima su općenito postignuta očekivana ostvarenja. Međutim, rezultati nisu u svim slučajevima bili održivi zbog nedostatka političke volje i drugih vanjskih čimbenika (vidjeti odlomke 34.–67.).

77

Na temelju prethodnih zaključaka iznosimo sljedeće preporuke.

1. preporuka **Ublažavanje rizika povezanih sa sektorskom proračunskom potporom**

Komisija bi trebala strože primijeniti mjere koje se već upotrebljavaju u kontekstu sustava ranog upozoravanja kako bi se spriječili ili ublažili rizici te utvrditi jasniji plan djelovanja u slučaju ostvarenja rizika. Takvo bi djelovanje trebalo biti pravodobno.

2. preporuka **Uskladiti programe sektorske proračunske potpore s jasno definiranom nacionalnom strategijom reforme**

Komisija bi trebala bolje povezati programe proračunske potpore s nacionalnim strategijama. Pomoć bi se trebala pružati određenim redoslijedom pri čemu bi se vodilo računa o tome da postoji jasno definirani nacionalni plan reforme. Komisija bi trebala posebno ocjenjivati relevantnost i vjerodostojnost strategije predmetne zemlje u pogledu raspoloživih institucijskih i financijskih resursa.

3. preporuka Veća upotreba uvjetovanja i pokazatelja uspješnosti

Komisija bi se trebala češće služiti načelom uvjetovanosti. To bi trebalo uključivati (i) postavljanje jasnih i relevantnih uvjeta i pokazatelja uspješnosti radi bolje procjene i prikazivanja rezultata; (ii) pružanje odlučnih, razmjernih i brzih rješenja u slučajevima kada vlada Moldove iskaže nedostatnu predanost ispunjavanju dogovorenih obveza.

4. preporuka Jasnije povezati dodatna sredstva temeljena na poticajima s dokazivim napretkom

Sredstva temeljena na poticajima trebala bi se dodjeljivati na temelju strože primjene postojeće metodologije.

5. preporuka Uskladiti projekte s programima sektorske proračunske potpore

Komisija bi se trebala sustavnije služiti projektima kako bi pripremila programe sektorske proračunske potpore ili pružila potporu takvim programima. Vrijeme pružanja tehničke pomoći u okviru sektorske proračunske potpore trebalo bi od samog početka biti bolje usklađeno s provedbom programa sektorske proračunske potpore.

6. preporuka Zajamčiti održivost projekata

Komisija bi trebala zajamčiti da je aspekt održivosti sastavni dio planiranja svakog projekta, i to obavljanjem sustavne procjene kapaciteta i političke predanosti javnih tijela jamčenju održivosti ishoda.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Karel PINXTEN, na sastanku održanom u Luxembourggu 19. travnja 2016.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Popis ugovora obuhvaćenih revizijom

Projekti				
Godina ugovaranja	Status	Naziv ugovora	Planirani iznos (u eurima)	Isplaćeno (u eurima)
Reforma pravosuđa				
2009.	Završen	Support to Moldova in Prisons System upgrading and Penal Reform (Potpora Moldovi za unaprijeđenje zatvorskog sustava i reformu kaznenog sustava)	850 500	850 500
2010.	Završen	Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for sector-wide programming (Procjena vladavine prava i primjene pravde u izradi programa u čitavom sektoru)	198 193	198 193
2011.	Završen	Support for the formulation of the Sector Budget Support and preparation of tenders in the justice sector (Potpora za oblikovanje sektorske proračunske potpore i pripremu javnih natječaja u sektoru pravosuđa)	139 304	139 304
2012.	U tijeku	Monitoring justice sector reform for increased Government's accountability (Praćenje reforme sektora pravosuđa u svrhu poticanja veće odgovornosti vlade)	274 105	246 695
2013.	U tijeku	Support to coordination of the Justice Sector reform in Moldova (Potpora koordinaciji reforme sektora pravosuđa u Moldovi)	2 231 800	1 476 324
2014.	U tijeku	Increased Efficiency, Accountability and Transparency of Courts in Moldova (Povećanje učinkovitosti, odgovornosti i transparentnosti sudova u Moldovi)	2 078 700	709 357
2014.	U tijeku	Support to the Pre-Trial Investigation, Prosecution and the Defence Set-Up in Moldova (Potpora uspostavi istražnog postupka prije sudskog postupka, tužiteljstva i obrane u Moldovi)	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458
Drugi projekti u vezi sa središnjom javnom upravom				
2009.	Završen	Support to Moldova PFM reforms (Potpora reformama upravljanja javnim financijama u Moldovi)	114 474	114 474
2010.	Završen	EU High Level Policy Advice Mission (EUHLPAM) (Savjetodavna misija Europske unije na visokoj razini za politike u Republici Moldovi (EUHLPAM))	3 152 441	3 152 441
2010.	Završen	Support to the Public Procurement System in the Republic of Moldova (Potpora sustavu javne nabave u Republici Moldovi)	914 008	914 008
2011.	Završen	Support to Implementation and Enforcement of Competition and State Aid Policy (Potpora provedbi i izvršenju politike tržišnog natjecanja i državne pomoći)	926 244	926 244
2011.	Završen	Support to the implementation of the Comprehensive Institution Building Programme for the Republic of Moldova (Potpora provedbi sveobuhvatnog programa jačanja institucija za Republiku Moldovu)	111 370	111 370
2011.	U tijeku	Support to the Government of Moldova in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs, including police and personal data protection (Potpora vladi Moldove u području borbe protiv korupcije, reforme ministarstva unutarnjih poslova, uključujući policiju i zaštitu osobnih podataka)	2 853 790	2 832 718
2011.	Završen	Technical assistance to support the Government of the Republic of Moldova in building the capacity for application of Twinning, TAIEX and SIGMA instruments, and to provide support in preparation and implementation of the CIB Programme (Tehnička pomoć za potporu vladi republike Moldove u jačanju kapaciteta za primjenu instrumenata twinning, TAIEX i SIGMA te za pružanje potpore u pripremi i provedbi sveobuhvatnih programa jačanja institucija)	1 900 859	1 900 859
2011.	Završen	Strengthening Public Financial Management in the Republic of Moldova (Jačanje upravljanja javnim financijama u Republici Moldovi)	1 369 926	1 369 926
2012.	Završen	EU High Level Policy Adviser Mission II (EUHLPAM II) (Savjetodavna misija Europske unije na visokoj razini za politike II. (EUHLPAM II.))	2 864 015	2 864 015
2013.	U tijeku	EU High Level Policy Advisers' Mission III (EUHLPAM III) (Savjetodavna misija Europske unije na visokoj razini za politike III. (EUHLPAM III.))	2 977 291	2 840 539
2013.	U tijeku	Training on EU Budget Support for the Government of Moldova (Osposobljavanje vlade Republike Moldove u području proračunske potpore EU-a)	39 148	37 533
2014.	U tijeku	Capacity building on management of EU institution building programmes (Jačanje kapaciteta u pogledu upravljanja programima jačanja institucija koje financira EU)	225 018	211 448
2014.	U tijeku	Consolidation and Strengthening the External Public Audit in the Republic of Moldova (Konsolidacija i jačanje vanjske javne revizije u Republici Moldovi)	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Ukupno			26 826 755	22 547 579

Projekti				
Godina ugovaranja	Status	Naziv ugovora	Planirani iznos (u eurima)	Isplaćeno (u eurima)
Sektorska proračunska potpora				
2013.	U tijeku	<i>Support to the Justice Sector</i> (Potpora sektoru pravosuđa)	58 200 000	28 200 000
2014.	U tijeku	<i>Support to Public Finance Policy Reforms in Moldova</i> (PFPR) (Potpora reformi upravljanja javnim financijama u Moldovi)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000

Javna uprava – pružanje javnih usluga				
2009.	Closed	<i>Sector Policy Support Programme Health</i> (Program potpore sektorskoj politici u sektoru zdravstva)	43 114 336	43 114 336
2009.	Closed	<i>Sector Policy Support Programme in the water sector ENPI AAP 2009</i> (Program potpore sektorskoj politici u vodnom sektoru ENPI AAP 2009.)	35 777 200	35 777 200
2010.	Closed	<i>Health Sector Budget Support Related Technical Assistance</i> (Tehnička pomoć u vezi sa sektorskom proračunskom potporom politici u sektoru zdravstva)	2 992 753	2 992 753
2010.	Ongoing	<i>Rehabilitation of the water supply system in the Municipality of Nisporeni, Republic of Moldova</i> (Obnova vodoopskrbnog sustava u općini Nisporeni, Republika Moldova)	5 000 000	4 500 000
2011.	Ongoing	<i>TA for the implementation of Sector Policy Support Programme in the Water Sector</i> (Tehnička pomoć za provedbu programa potpore sektorskoj politici u vodnom sektoru)	2 771 010	1 611 437
2012.	Closed	<i>SPSP in the water sector ENPI AAP 2009 - Addendum 01 to FA 2009/020-520</i> (Program potpore sektorskoj politici u vodnom sektoru NPI AAP 2009. – Dopuna 01. ugovoru FA 2009/020-520) – dodatnih 5 mil. eura za komponentu proračunske potpore	5 000 000	5 000 000
2013.	Closed	<i>EaPIC - Moldova - scale-up of Health Sector Policy Support Programme</i> (2008/19655) (EaPIC – Moldova – nadogradnja programa potpore sektorskoj politici u sektoru zdravstva (2008/19655))	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
			Ukupno	191 855 299
			Sveukupno	157 743 305

Sažeti prikaz ocjena ugovora o sektorskoj proračunskoj potpore koji su obuhvaćeni revizijskim uzorkom

Naziv		<i>Support to Public Finance Policy Reforms in Moldova (PFPR)</i> (Potpora reformi upravljanja javnim financijama u Moldovi)	<i>Support to Justice Sector Reforms</i> (Potpora reformama sektora pravosuđa)	<i>Sector Policy Support Programme in the Water Sector</i> (Program potpore sektorskoj politici u vodnom sektoru)	<i>SBS programme „Sector Policy Support Programme Health“</i> (Program sektorske proračunske potpore „Program potpore sektorskoj politici u sektoru zdravstva“)	
Trajanje ugovora u mjesecima		60	72	108	60	
Godina ugovaranja		2014.	2013.	2009.	2009.	
2. revizijsko pitanje: Je li se programima sektorske proračunske potpore djelotvorno doprinijelo jačanju javne uprave?	2.1. Jesu li programi sektorske proračunske potpore bili dobro osmišljeni?	Program je doprinio jasnoj općoj strategiji				
		Postojali su jasno definirani nacionalni prioriteti na kojima se temeljila sektorska proračunska potpora				
		Ciljevi programa u skladu su s nacionalnim prioritetima				
		Politički i gospodarski rizici procijenjeni su ograničenima prije dodjele sektorske proračunske potpore				
		Fiducijarni rizik ublažen je <i>ex ante</i> procjenama troškova reforme				
		Postojali su dokumentirani, jasni, objektivni i relevantni razlozi za upotrebu sektorske proračunske potpore kao načina pružanja pomoći				
		Uzete su u obzir prethodne evaluacije/stečena iskustva				
	2.2. Jesu li programi sektorske proračunske potpore bili dobro provedeni?	Moldavska uprava provela je program u potpunosti i na vrijeme	program je u tijeku	program je u tijeku		
		Tehnička pomoć bila je usmjerena i pravodobna te je doprinijela postizanju održivih kapaciteta		—		
		Tranše su isplaćene tek kada su uvjeti bili ispunjeni	nije isplaćena nijedan varijabilna tranša			
		Ciljevi su bili izravno mjerljivi				
		Nadopune proračuna bile su opravdane	—			
		Okvir praćenja uključuje SMART ciljeve i mjerljive pokazatelje				
		Bile su dostupne informacije za utvrđivanje osnovnih vrijednosti i praćenje/evaluaciju napretka				
	2.3. Jesu li programima sektorske proračunske potpore ostvareni konkretni i održivi rezultati?	Obavljalo se kontinuirano praćenje i evaluacija				
		Poduzete su korektivne mjere program kada program nije napredovao prema planu	program je u tijeku	program je u tijeku		
		Postignuta su očekivana ostvarenja/rezultati	program je u tijeku	program je u tijeku		
		Uvjetima su se djelotvorno poticale reforme	nije isplaćena nijedan varijabilna tranša	program je u tijeku		
		Program je imao pozitivan učinak na administrativne kapacitete	program je u tijeku	program je u tijeku		
Sektorskom proračunskom potporom pružena je relevantna potpora i stvoreni su održivi kapaciteti u moldavskoj upravi		program je u tijeku	program je u tijeku			
2. revizijsko pitanje: Je li se programima sektorske proračunske potpore ostvareni konkretni i održivi rezultati?		Jasno je da su financirane aktivnosti bile dodatak onome što je Moldova poduzimala prije pomoći				
		Učinci sektorske proračunske potpore bili su u skladu s planom	program je u tijeku	program je u tijeku		

Tumač - Moguće su sljedeće ocjene:

kriterij je ispunjen
 kriterij je ispunjen djelomično
 kriterij nije ispunjen

Sažeti prikaz ocjena projektnih ugovora obuhvaćenih revizijskim uzorkom

Projekt br.	Godina ugovaranja	Trajanje ugovora u mjesecima	Naziv
1	2009.	2	TA – Support to Moldova PFM Reforms (Tehnička pomoć – Potpora reformama upravljanja javnim financijama u Moldovi)
2	2010.	24	Twinning – Support to the Public Procurement System (Twinning – Potpora sustavu javne nabave)
3	2011.	30	TA – Support to the GOM in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs (component III) (Tehnička pomoć – Potpora vladi Moldove u području borbe protiv korupcije, reforme ministarstva unutarnjih poslova (komponenta III.))
4	2011.	24	Twinning – Strengthening Public Financial Management (Twinning – Jačanje upravljanja javnim financijama)
5	2014.	24	Twinning – Consolidation and Strengthening the External Public Audit (Twinning – Konsolidacija i jačanje vanjske javne revizije u Republici Moldovi)
6	2011.	38	TA – Support the GOM in building the capacity for application of Twinning, TAIEX and SIGMA & CIB Programme (TTSIB) (Tehnička pomoć – Potpora vladi republike Moldove u jačanju kapaciteta za primjenu instrumenata twinning, TAIEX i SIGMA te u pripremi i provedbi sveobuhvatnih programa jačanja institucija)
7	2011.	21	Twinning – Support to Implementation and Enforcement of Competition and State Aid Policy (Twinning – Potpora provedbi i izvršenju politike tržišnog natjecanja i državne pomoći)
8	2011.	5	Study – Support to the implementation of the CIB Programme (Studija – Potpora provedbi sveobuhvatnog programa jačanja institucija)
9	2014.	3	TA – Training on EU Budget Support for the Government of Moldova (Tehnička pomoć – Osposobljavanje vlade Republike Moldove u području proračunske potpore EU-a)
10	2014.	12	TA – Capacity building on management of EU institution building programmes (Tehnička pomoć – Jačanje kapaciteta u pogledu upravljanja programima jačanja institucija koje financira EU)
11	2012.	24	Monitoring Justice Sector Reform For Increased Government Accountability (PROMOLEX) (Praćenje reforme sektora pravosuđa u svrhu poticanja veće odgovornosti vlade (PROMOLEX))
12	2013.	36	TA – Support to Coordination of Justice Sector Reform in Moldova (Tehnička pomoć – Potpora koordinaciji reforme sektora pravosuđa u Moldovi)
13	2014.	36	TA – Increased Efficiency Accountability and Transparency of Courts in Moldova (ATRECO) (Tehnička pomoć – Povećanje učinkovitosti, odgovornosti i transparentnosti sudova u Moldovi (ATRECO))
14	2014.	36	TA – Support to the Pre-Trial Investigation, Prosecution and Defence Set Up (Tehnička pomoć – Potpora uspostavi istražnog predsudskog postupka, tužiteljstva i obrane)
15	2009.	24	Twinning – Prison system Upgrading (Twinning – Unaprjeđenje zatvorskih sustava)
16	2010.	26.5	EU High Level Policy Advice Mission EUHLPAM I (Savjetodavna misija Europske unije na visokoj razini za politike u Republici Moldovi EUHLPAM I.)
17	2012.	20	EU High Level Policy Advice Mission EUHLPAM II (Savjetodavna misija Europske unije na visokoj razini za politike u Republici Moldovi EUHLPAM II.)
18	2013.	18	EU High Level Policy Advice Mission EUHLPAM III (Savjetodavna misija Europske unije na visokoj razini za politike u Republici Moldovi EUHLPAM III.)
19	2010.	18	Assessment of the Rule of Law (Procjena vladavine prava) (savjetodavna aktivnost)
20	2011.	17	Support for preparation of the SBS (Potpora za pripremu sektorske proračunske potpore) (savjetodavna aktivnost)

Sažetak

V

Komisija ističe da je napredak, iako djelomičan, ostvaren u dvama od četiriju sektora proračunske potpore nad kojima je provedena revizija (voda i zdravstvo), dok su preostala dva (pravosuđe i reforma politike upravljanja javnim financijama) novija programa još uvijek u tijeku te se stoga njihovi konačni rezultati još ne mogu izmjeriti.

Komisijin je odgovor na rizik zapravo bio brz uzevši u obzir stvaran razvoj događaja i unutarnje odluke kako su navedene u odgovorima na odlomke 13.–28.

Trenutačna je situacija u pogledu plaćanja proračunske potpore u Moldovi takva da su sve isplate obustavljene do ispunjenja svih općih uvjeta, uključujući makroekonomsku stabilnost i transparentnost proračuna. U tom je pogledu ključan sporazum s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF).

U pogledu usklađivanja s nacionalnim strategijama Komisijino poimanje strategije nije statično i formalno. Komisija je obraćala pozornost na ključne, bitne elemente koji bi trebali biti obuhvaćeni strategijom te se neprekidno prilagođavala hitnim potrebama uvjetovanima ambicioznim planom pridruživanja i zahtjevnim geopolitičkim okruženjem. Činjenica da Komisija nije oklijevala izaći iz okvira ponekad uskog područja primjene određenih nacionalnih strategija zapravo dokazuje da je Komisija osigurala da se s pomoću navedenih uvjeta ostvari najveća moguća sposobnost poticanja reforme.

Komisija naglašava da je proračunska potpora kao modalitet pomoći sveobuhvatan paket mjera koji obuhvaća financiranje, izgradnju kapaciteta, dijalog o politikama i pokazatelje uspješnosti. Dijalog o politikama, čak i u fazi oblikovanja programa, može dovesti do toga da vlada poduzme mjere prije prijenosa bilo kakvih sredstava, što je vrlo pozitivno.

Komisija dodatno naglašava da bi djelomično ispunjenje kriterija uspješnosti značilo djelomičnu isplatu. Komisija priznaje da je u jednom određenom slučaju procjena mogla biti stroža, ali to se ne odnosi na sve procjene.

Komisija ističe da su sredstva dodijeljena nakon unutarnjih pregleda u skladu s načelom „više za više“. Komisija je te odluke donijela u okviru svojih ovlasti za provedbu vanjske pomoći, uz političke smjernice Europske službe za vanjsko djelovanje i podršku država članica te u potpunosti poštujući komitologiju.

VI

Sud opravdano upućuje na kvalitetu izrade projekata, njihovu djelotvornost i njihova ostvarenja.

Komisija se slaže da je potrebno odrediti redoslijed pružanja tehničke pomoći, *twinning* projekata i proračunske potpore. Međutim, s obzirom na postojeća financijska pravila, uvijek će postojati razlika u vremenu provedbe tehničke pomoći, operacija povezanih s *twinning* projektima ili proračunskom potporom.

Uvod

05

Nedostatci u javnoj upravi, osobito u sustavima javnih financija ili nedostatci povezani s korupcijom, otežavaju opći razvoj i djelotvornost pomoći. Njihov mogući učinak nije ograničen na proračunsku potporu. Jasno je da se poboljšanjem financijske kontrole i sustava javne nabave koje se nastoji ostvariti u okviru proračunske potpore djelotvorno smanjuje opseg korupcije.

07

Komisija naglašava da uz komplementarnu pomoć u okviru istog programa postoje brojni važni primjeri projektne pomoći provedene obrnutim redoslijedom, prije operacija proračunske potpore.

U pogledu programa nad kojima je provedena revizija, to se osobito odnosi na područja pravosuđa, ali se odnosi i na druge sektore kao što su strukovno obrazovanje i osposobljavanje te Program europskog susjedstva za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Opažanja

14

Komisija naglašava da se radom preko nacionalnih sustava proračunskom potporom povećava odgovornost zemlje korisnice i smanjuju njezini troškovi transakcija.

Sektorska proračunska potpora, osim ciljane proračunske potpore, osmišljena je na način da nagrađuje rezultate, a ne da financira aktivnosti. Stoga je jasno da se kontrole i revizije uglavnom odnose samo na fazu prijenosa sredstava nakon ostvarenja dogovorenih uvjeta.

Proračunska potpora odvija se u kontekstu razvoja u okviru kojeg sustavi središnje vlade, kao što je upravljanje javnim financijama, mogu imati velike nedostatke. Međutim, u opažanju se nije naglasilo da se sektorskom proračunskom potporom jačaju sustavi održivog razvoja zemalja, podupire uloga nacionalnih institucija, pospješuje transparentnost i potiče domaća odgovornost te osnažuje dijalog o politikama.

Uvjeti prihvatljivosti vrlo su strogi. Partnerska je zemlja prihvatljiva za proračunsku potporu samo ako je vlada uspostavila relevantnu i vjerodostojnu strategiju za uklanjanje tih nedostataka. Komisija isto tako može zahtijevati određene kratkoročne mjere za ublažavanje rizika. Nove smjernice za proračunsku potporu (koje su revidirane 2012. nakon Komisijinih prijedloga i zaključaka Vijeća od 14. svibnja 2012. o novom pristupu proračunskoj potpori) sada obuhvaćaju niz novih odredaba kojima se dodatno pojašnjuju pravila. One uključuju nova pravila prihvatljivosti u pogledu transparentnosti i nadzora, službeni postupak procjene rizika i okvir upravljanja višeg rukovodstva.

Kriteriji upravljanja javnim financijama zaista su jedan od općih uvjeta uključenih u sve nove programe sektorske proračunske potpore te se pregledavaju prilikom svake odluke o plaćanju. Premda Sud upotrebu sustava upravljanja javnim financijama zemalja navodi kao rizik, propustio je napomenuti da su za dobro gospodarsko upravljanje i održivi razvoj nužni sustav upravljanja javnim financijama koji dobro funkcionira i stabilna osnova domaćeg prihoda.

Taj mehanizam pružanja pomoći predstavlja jedan od načina na koje je Komisija odgovorila na pozive međunarodne zajednice za razvoj i dionika EU-a na djelotvornije intervencije koje su usredotočene na rezultate i odgovornost države te su manje administrativno složene, čime se smanjuju troškovi transakcija za partnerske zemlje. To je odgovor na ograničenja koja postoje u tradicionalnom načinu provedbe projekata pri podupiranju ključnih reformi.

16

Komisija ističe da su proračunska potpora i decentralizirano upravljanje dva različita modaliteta provedbe pomoći koja se ne oslanjaju na sustave zemalja u jednakoj mjeri.

Kako je prethodno objašnjeno, proračunska potpora odvija se u kontekstu razvoja u okviru kojeg sustavi središnje vlade, kao što je upravljanje javnim financijama, mogu imati velike nedostatke. Unatoč tome, uvjeti prihvatljivosti vrlo su strogi. Partnerska je zemlja prihvatljiva za proračunsku potporu samo ako je vlada uspostavila relevantnu i vjerodostojnu strategiju za uklanjanje tih nedostataka. Komisija isto tako može zahtijevati određene kratkoročne mjere za ublažavanje rizika. Nove smjernice za proračunsku potporu (koje su revidirane 2012. nakon Komisijinih prijedloga i zaključaka Vijeća od 14. svibnja 2012. o novom pristupu proračunskoj potpori) sada obuhvaćaju niz novih odredaba kojima se dodatno pojašnjuju pravila. One uključuju nova pravila prihvatljivosti u pogledu transparentnosti i nadzora, službeni postupak procjene rizika i okvir upravljanja višeg rukovodstva.

Treće, Komisija ističe da omjer pomoći dodijeljene proračunskom potporom koji je Sud naveo u stvarnosti obuhvaća svu dodatnu potporu kao što su *twinning* projekti ili tehnička pomoć koja se dodjeljuje s pomoću istih sporazuma o financiranju te se isplaćuje izravno pružateljima pomoći, a ne prenosi riznici zemlje.

17

Komisija ističe da korupcija općenito otežava djelotvornost pomoći te njezin učinak nije ograničen na opće programe proračunske potpore. Jasno je da se poboljšanjem financijske kontrole i sustava javne nabave u okviru programa proračunske potpore može djelotvorno smanjiti opseg korupcije.

18

Komisija u nastavku navodi opis stvarnog razvoja događaja i unutarnjih odluka.

Zaista, odmah nakon izbijanja bankovnog skandala u studenome 2014., Komisijin upravljački odbor za proračunsku potporu u prosincu 2014. odlučio je pregledati modalitete pomoći u okviru programa za 2015. te uvesti dodatno ublažavanje rizika. To je obuhvaćalo: sustavno rješavanje problema na visokoj razini s moldovskim nadležnim tijelima; odluku upravljačkog odbora za financijsku pomoć iz veljače o povećanju ocjene rizika Moldove, što je dovelo do pojačanog nadzora svih transakcija proračunske potpore; upute delegaciji EU-a radi pojačanja praćenja rizika. To je isto dovelo do znatno smanjenog udjela proračunske potpore predviđene programima za 2015. u odnosu na prethodne godine.

Od lipnja 2015., nakon što su tri velike banke stavljene pod državnu upravu, u kaznenim istragama bankovnih prijevarama nije zamijećen veći napredak, nije pripremljena strategija povrata te je misija MMF-a planirana za sredinu lipnja morala biti odgođena zbog ostavke premijera. To je dovelo do sada javnog Komisijinog odgovora iz srpnja 2015. u kojemu je navedeno da je isplata proračunske potpore obustavljena do postizanja sporazuma između Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i Moldove.

Nadalje, potrebno je razjasniti da se 1 milijarda USD nestala iz triju moldovskih banaka sastoji od sredstava, uglavnom moldovskih, deponenata, a ne, barem prema saznanjima Komisije, novca poreznih obveznika iz EU-a.

Okvir 1. – Pozadina bankovne krize u Moldovi

Komisija je moldovska nadležna tijela u svim mogućim prilikama i u svim relevantnim institucionalnim okvirima poticala na istragu nestalih sredstava i poduzimanje nužnih koraka za povrat.

Stajalište EU-a da bi trebalo nastaviti napore u pogledu povrata sredstava koja se stoga ne mogu smatrati definitivno nestalima potvrđeno je u zaključcima Vijeća iz veljače 2016.

U vrijeme revizije te uz potporu međunarodnih partnera vlada Moldove uspostavlja mehanizam za povrat sredstava kako bi se povratila najveća moguća vrijednost svih zloupotrijebljenih sredstava.

20

Komisija ističe da je izvršila isplate u prosincu 2014. nakon rasprave na sastanku svojeg upravljačkog odbora za proračunsku potporu koji je raspravljao o političkim i makroekonomskim rizicima karakterističnim za situaciju u zemlji. Uzevši u obzir sve podatke, njezin je konačni zaključak bio odobriti neizvršene isplate, imajući u vidu da će modaliteti pomoći biti pregledani te da će se poduzeti mjere ublažavanja rizika, što se uistinu i dogodilo u narednim tjednima kako je prethodno opisano.

22

Komisija naglašava da je potpora pravosuđu i javnim financijama bila temeljena na nacionalnim strategijama te ih je nadilazila u precizno definiranim slučajevima objašnjenima u nastavku.

Taj ambiciozan pristup u skladu je s Komisijinim očekivanjem da će s pomoću uvjetovanja ostvariti najveću moguću sposobnost ubrzanja reformi (vidjeti Komisijine odgovore na odlomke 29.–34.).

Okvir 2. – Posebni uvjeti nisu dostatno bili usklađeni s nacionalnom strategijom: sektorska proračunska potpora za reforme politike javnih financija

Komisija naglašava da sektorska proračunska potpora za javne financije nadilazi užu strategiju upravljanja javnim financijama te podupire nacionalnu razvojnu strategiju Moldove za 2020. i ciljeve reforme upravljanja javnim financijama. Sektorska proračunska potpora za reforme politike javnih financija ne oslanja se samo na nacionalnu strategiju za aspekte upravljanja javnim financijama, već se i strateški više oslanja na razvoj odgovornih politika javnih financija čiji je cilj transparentna i pouzdana provedba nacionalne razvojne strategije Moldove. To je zabilježeno tijekom postupka pregleda kvalitete koji je doveo do konačnog donošenja programa sektorske proračunske potpore u području reformi politike javnih financija.

Kako je prethodno objašnjeno, sektorska proračunska potpora temelji se na opširnijem strateškom dokumentu te bi se u precizno definiranim slučajevima navedenima u nastavku upotrijebili daljnji strateški ciljevi istaknuti drugdje.

Komisija očekuje da će s pomoću uvjetovanja ostvariti najveću moguću sposobnost ubrzanja reformi (vidjeti Komisijine odgovore na odlomke 29.–34.).

Uspostava fiskalnog vijeća temelji se na članku 47. sporazuma o pridruživanju između EU-a i Moldove i zajedničkoj praksi u nekoliko država članica EU-a, kao i na okviru za jedinstvenu potporu. Usto, ovdje navedena očekivanja odražavaju dobru međunarodnu praksu u upravljanju javnim financijama. Moldova, s obzirom na svoj stupanj razvoja, mora napredovati u pogledu fiskalne discipline, srednjoročnog proračuna i veće transparentnosti.

23

Komisija smatra da je, uz službenu korespondenciju, politička matrica sektorske proračunske potpore u području pravosuđa u načelu usklađena sa strategijom za reformu sektora pravosuđa za razdoblje 2011.–2016. Znatna je iznimka jedan važan uvjet u pogledu nacrtu, podnošenja i donošenja zakona o ratifikaciji protokola 12. Europske konvencije o ljudskim pravima. On se odnosi na rješavanje važnog problema te usklađivanje s novim smjernicama za proračunsku potporu. Komisija očekuje da će s pomoću uvjetovanja ostvariti najveću moguću sposobnost ubrzanja reformi (vidjeti Komisijine odgovore na odlomke 29.–34.).

24

Komisija napominje da procjena troškova sektorskih strategija nažalost nije još uvriježena u mnogim zemljama. To samo po sebi nije zahtjev za prihvatljivost. U prilogu na koji se upućuje, novim se smjernicama za proračunsku potporu za 2012. koje su stupile na snagu u siječnju 2013. (u svakom slučaju nakon uspostave sektorske proračunske potpore u području zdravstva) uspostavlja okvir za analizu, ali se odluke o prihvatljivosti temelje na postojanju vjerodostojne i relevantne strategije sektora. To se procjenjuje s pomoću brojnih kriterija i uključuje prosudbu.

U ovom se slučaju program sektorske proračunske potpore za poboljšanje pružanja javnih zdravstvenih usluga temeljio na razvojnoj strategiji za zdravstveni sustav koja predstavlja strategiju za određeni sektor usmjerenu na pitanja kao što su financiranje sektora zdravstva ili pružanje zdravstvenih usluga. Međutim, program sektorske proračunske potpore za poboljšanje pružanja vodnih usluga nije se temeljio na jasno oblikovanoj reformskoj strategiji Moldove. Sektorska proračunska potpora za sektor vode izrađena je za pružanje potpore nacionalnoj strategiji za vodu iz 2007. Međutim, tijekom provedbe programa ispostavilo se da je ta strategija bila preambiciozna jer je bila usmjerena na velik broj ciljeva, ali nije obuhvaćala akcijski plan s rokovima ili jasnu institucijsku strukturu za provedbu. Poduzete su mjere ublažavanja kao što je tehnička pomoć kako bi se riješila institucionalna pitanja.

26

Komisija ističe da akcijski dokument sadržava obrazloženje za utvrđivanje iznosa potpore kako slijedi:

- u pogledu kriterija „*potrebe partnerske zemlje za financiranjem*“ obavljena je procjena potreba u fazi oblikovanja programa reformi politike javnih financija u kojoj su procijenjeni tehnički i financijski resursi potrebni za provedbu strategije reforme upravljanja javnim financijama za razdoblje 2013.–2020. Glavni su nalazi sažeti u konačnom akcijskom dokumentu. Akcijski dokument za program reformi politike javnih financija pruža i kratku analizu kriterija „*predanosti partnerske zemlje dodjeli nacionalnih proračunskih sredstava u skladu s razvojnom strategijom i ciljevima*“,
- u pogledu kriterija „*usmjerenosti na rezultate razvojne strategije partnerske zemlje koja uključuje sustav praćenja*“ dokument koji nadopunjuje akcijski dokument o javnoj politici sadržava procjenu sustava praćenja za provedbu nacionalne razvojne strategije koju je uspostavilo Glavno tajništvo vlade,
- u pogledu kriterija „*povijesti isplata i sposobnosti njihova iskorištavanja te koliko su djelotvorno dogovoreni ciljevi postignuti s pomoću operacija proračunske potpore*“ o određenim se informacijama neprekidno izvješćuje u okviru dokumenta o isplatama svakog programa proračunske potpore (npr. ESRA i proračunska potpora u području energije).

28

Komisija podsjeća da je u slučaju sektorske proračunske potpore u području pravosuđa odstupanje od planiranog proračuna djelomično proizašlo iz odluke da se doda komponenta zaštite ljudskih prava.

30

Komisija naglašava da je proračunska potpora kao modalitet pomoći sveobuhvatan paket mjera koji obuhvaća financiranje, izgradnju kapaciteta, dijalog o politikama i pokazatelje uspješnosti. Zahvaljujući strukturi proračunske potpore njome se pospješuju reforme nagrađivanjem napretka koji je ostvarila vlada, a ne osiguravanjem ulaznih sredstava. Dijalog o politikama, čak i u fazi oblikovanja programa, može dovesti do toga da vlada poduzme mjere prije prijenosa bilo kakvih sredstava, što je vrlo pozitivno.

Nadalje, dug životni vijek programa koji proizlazi iz financijskih propisa i propisa o instrumentima upućuje na činjenicu da su vlade svjesne uvjeta mnogo prije potpisivanja stvarnog sporazuma o financiranju. U predmetima nad kojima je provedena revizija mjere su poduzete nakon faze utvrđivanja programa.

Okvir 3. – Primjeri posebnih uvjeta

Primjer 1. – Nekim određenim uvjetima zahtijevalo se ograničeno djelovanje moldovskih nadležnih tijela

Komisija ne smatra da je taj uvjet sektorske proračunske potpore u području reformi politike javnih financija bilo osobito jednostavno ispuniti. Ministarstvo financija nije objavilo polugodišnja izvješća s nužnim ukupnim podacima. U procjenama javnih rashoda i financijske odgovornosti za 2011. i 2015. upućuje se samo na mjesečna izvješća. U pogledu transparentnosti proračuna i kvalitete izvješća o izvršenju proračuna Komisija je ispravno zaključila da su takva poboljšanja važna i nužna.

Primjer 2. – Neki određeni uvjeti već su bili ispunjeni u razdoblju od pregovora o programu do početka sektorske proračunske potpore

Komisija je potvrdila da su, nakon što je projekt utvrđen i nakon što je njegovo oblikovanje već bilo u punom tijeku, korisnici sektorske proračunske potpore u području zdravstva poduzeli neke od mjera na čiju su nužnost uputili pokazatelji.

Komisija naglašava da je u slučaju sektorske proračunske potpore u području pravosuđa zadatak utvrđivanja za sektorsku proračunsku potporu u području pravosuđa započet u srpnju 2010., što je dovelo do nastanka nacrtu u travnju 2011., a pregled kvalitete programa odvio se 5. ožujka 2012. odnosno prije donošenja zakona. Zbog unutarnjih je moldovskih postupaka sporazum o financiranju koji je potaknuo službeno pokretanje komponente proračunske potpore naposljetku ratificiran 25.9.2013.

31

U pogledu razmjera u kojem su uvjeti sektorske proračunske potpore bili mjerljivi, Komisija naglašava potrebu da se uzmu u obzir stalno promjenjive okolnosti te dug životni vijek programa koji proizlazi iz financijskih propisa i propisa o instrumentima.

Za sektorsku proračunsku potporu u području pravosuđa pripremljena je tablica s objašnjenjima kako bi se unijela dodatna jasnoća za obje strane, delegaciju EU-a i ministarstvo pravosuđa, s obzirom na to da se evaluacija isplata svake tranše isto tako provodi na temelju misija u svrhu vanjske evaluacije.

32

Komisija ističe da su se sredstva djelomično isplatila u slučajevima kada je zabilježeno djelomično ispunjenje relevantnih kriterija. Komisijina vlastita procjena zahtjeva za isplate može dovesti do toga da Komisija ažurira procjene ispunjenja uvjeta i isplati manje ili više sredstava nego što je preporučeno u izvješću o vanjskoj evaluaciji.

Okvir 4. – Financijska sredstva isplaćivala su se čak i kada određeni uvjeti i pokazatelji uspješnosti nisu bili ispunjeni**Primjer 1. – Isplaćeno je više financijskih sredstava nego što je preporučeno u izvješću o vanjskoj evaluaciji**

Komisija ističe da je odgovorna za pregled preporuka vanjskih procjenitelja te da na temelju svoje procjene i vlastitih izvora informacija isplaćuje manje ili više u skladu s uvjetima ugovora.

U slučaju sektorske proračunske potpore u području zdravstva vremenskim razmakom između analize stručnjaka i pregleda delegacije EU-a objašnjava se razlika između preporuka stručnjaka i Komisijine isplate druge tranše, što je uslijedilo nakon što je delegacija pripremila dokumentaciju o plaćanju u svibnju 2012. Neki su pozitivni pomaci zaista zabilježeni u razdoblju od prosinca 2011. (završetak izvješća stručnjaka) do svibnja 2012..

Primjer 2. - Isplate su izvršene nakon nedovoljno strogih procjena usklađenosti s uvjetima

Komisija naglašava da su sredstva djelomično isplaćena u slučajevima kada je zabilježeno djelomično ispunjenje relevantnih kriterija. U slučaju sektorske proračunske potpore za sektor vode vlada je mogla predstaviti dokaze o djelomičnom ispunjenju uvjeta povezanih s nacionalnom raspodjelom proračuna za sektore vode i otpadnih voda.

Komisija priznaje da je u tom određenom slučaju procjena mogla biti stroža, ali to se ne odnosi na sve procjene.

Nadalje, važno je uzeti u obzir činjenicu da je postotni udio vladinih izdataka za zdravstvo u ukupnim vladinim izdancima u Moldovi najveći među svim zemljama Svjetske zdravstvene organizacije u europskoj regiji. Stoga se neznatne oscilacije tog pokazatelja koje su posljedica fiskalnog prostora ne bi trebale protumačiti na način da Vlada zdravstveni sektor ne smatra prioritetom. Ne samo da se proračun za zdravstvo povećao u stvarnoj vrijednosti kako je navedeno u dokumentima o pregledu, već se povećao i njegov udio u sveukupnim vladinim izdancima. U praktičnim uvjetima kojima se dodatno potvrđuje vladina posvećenost zdravstvu ti su povećani izdaci omogućili i povećanje paketa davanja za stanovništvo (uključujući i neosigurane građane) od 2009., uvođenje besplatnog pristupa javnoj zdravstvenoj skrbi i hitnoj zdravstvenoj skrbi za cjelokupno stanovništvo, dodatno širenje pristupa besplatnoj dijagnostici te usluge bolničke skrbi.

34

Komisija prepoznaje stvarne napore koji su već poduzeti kako bi se s pomoću novih uvjeta ostvario dodatni napredak u pogledu reformi s pomoću dostupnih resursa.

37

Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje ističu da su unutarnji pregledi obavljani u svakoj od tih godina. Nadalje, Komisija je tu odluku donijela u okviru svojih ovlasti u pogledu provedbe vanjske pomoći, s političkim smjernicama Europske službe za vanjsko djelovanje te podrškom država članica, u potpunosti poštujući komitologiju.

U izvješćima o napretku Europske politike susjedstva za 2011., 2012. i 2013. navode se važni elementi napretka i problematične stavke. Prema izvješću o napretku za 2013. u prvoj polovici godine „Moldova je prolazila kroz najveću političku krizu u posljednjih nekoliko godina” koja je opisana kao „slom institucija” kojim je „učinjena trajna šteta kredibilitetu moldovskih demokratskih institucija”. Međutim, tu je rečenicu potrebno razmotriti u njezinu potpunom kontekstu, posebno s obzirom na zaključak iz rečenice koja joj prethodi da „...unatoč koracima unatrag u prvoj polovini 2013. Moldova je uspjela ostvariti napredak u pogledu važnih i osjetljivih područja akcijskog plana Europske politike susjedstva, koja su utvrđena kao prioriteti u prethodnom izvješću o napretku Europske politike susjedstva”. Nizom konkretnih mjera reformi, uključujući revidiranje zakona i provedbu akcijskih planova, potkrijepljena je odluka koja se odnosi na napredak u pogledu potpune i održive demokracije u 2013., u skladu s procjenom u izvješću o napretku Europske politike susjedstva za Moldovu za tu godinu.

Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje ističu da će uslijed nepostojanja posebne pravne stečevine EU-a, izričitih standarda ili čak identičnih praksi država članica u području potpune i održive demokracije u svakoj procjeni vrijednosti posebnih reformi biti sadržani preostali elementi subjektivnosti.

54

Komisija ističe da tehnička pomoć nije uvijek usklađena s glavnim programom proračunske potpore. Ona se može pokrenuti tek kad se potpiše sporazum o financiranju programa sektorske proračunske potpore, a zbog regulatornih razdoblja u natječajnim i ugovornim postupcima započinje tek nekoliko mjeseci nakon glavnog programa.

57

Komisija naglašava da su četiri projekta tehničke pomoći u pogledu pravosuđa izrađena za pružanje potpore provedbi strategije za reformu sektora pravosuđa (2011.–2016.). Sektorska proračunska potpora u području pravosuđa temelji se na strategiji za reformu sektora pravosuđa zemlje.

59

Komisija ističe da je projekt tehničke pomoći koji prati sektorsku proračunsku potporu i pruža potporu koordinaciji reforme sektora pravosuđa započeo 9. travnja 2013., odnosno pola godine prije ratifikacije sporazuma o financiranju koja je dovela do službenog početka programa sektorske proračunske potpore u području pravosuđa 25. rujna 2013.

61

Ovo je primjer fleksibilne prilagodbe dodatnih potreba koje proizlaze iz provedbe programa sektorske proračunske potpore, čak i kada takva potpora nije izričito predviđena prvotnim projektним ugovorom.

Zaključci i preporuke

70

Komisija ističe da je napredak, iako djelomičan, ostvaren u dvama od četiriju sektora proračunske potpore (voda i zdravstvo), dok su preostala dva (pravosuđe i reforma politike upravljanja javnim financijama) novija programa još uvijek u tijeku te se stoga njihovi konačni rezultati još ne mogu izmjeriti. Sud je ispravno istaknuo dobra ostvarenja u okviru projekata. Za razliku od proračunske potpore, tradicionalnim programima pomoći svojstvena je smanjena odgovornost države zbog njihove strukture, što zauzvrat može utjecati na održivost. Međutim, detaljni nalazi iz uzorka Suda ipak upućuju na djelomično ostvarenje održivosti.

71

Komisija ističe da je napredak, iako djelomičan, ostvaren u dvama od četiriju sektora proračunske potpore (voda i zdravstvo), dok su preostala dva (pravosuđe i reforma politike upravljanja javnim financijama) novija programa još uvijek u tijeku te se stoga njihovi konačni rezultati još ne mogu izmjeriti.

72

Komisija se slaže da je odgovor mogao biti brži. Komisijin je odgovor na rizik zapravo bio brz uzevši u obzir stvaran razvoj događaja i unutarnje odluke kako je navedeno u Komisijinim odgovorima na odlomke 13.–28.

Trenutačna je situacija u pogledu plaćanja proračunske potpore u Moldovi takva da su sve isplate obustavljene do ispunjenja svih općih uvjeta, uključujući makroekonomsku stabilnost i transparentnost proračuna. U tom je pogledu ključan sporazum s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF).

U pogledu usklađivanja s nacionalnim strategijama Komisijino poimanje strategije nije statično i formalno. Komisija je obraćala pozornost na ključne, bitne elemente koji bi trebali biti obuhvaćeni strategijom te se neprekidno prilagođavala hitnim potrebama uvjetovanima ambicioznim planom pridruživanja i zahtjevnim geopolitičkim okruženjem.

Činjenica da Komisija nije oklijevala izaći iz okvira ponekad uskog područja primjene određenih nacionalnih strategija zapravo dokazuje da je Komisija osigurala da se s pomoću navedenih uvjeta ostvari najveća moguća sposobnost poticanja reforme.

73

Komisija naglašava da je proračunska potpora kao modalitet pomoći sveobuhvatan paket mjera koji obuhvaća financiranje, izgradnju kapaciteta, dijalog o politikama i pokazatelje uspješnosti. Dijalog o politikama, čak i u fazi oblikovanja programa, može dovesti do toga da vlada poduzme mjere prije prijenosa bilo kakvih sredstava, što je vrlo pozitivno.

Komisija dodatno naglašava da bi djelomično ispunjenje kriterija uspješnosti značilo djelomičnu isplatu. Komisija priznaje da je u jednom određenom slučaju procjena mogla biti stroža, ali to se ne odnosi na sve procjene.

Komisija ističe da su sredstva dodijeljena nakon unutarnjih pregleda u skladu s načelom „više za više“. Komisija je te odluke donijela u okviru svojih ovlasti za provedbu vanjske pomoći, uz političke smjernice Europske službe za vanjsko djelovanje i podršku država članica te u potpunosti poštujući komitologiju.

74

Komisija naglašava kvalitetu izrade projekata, njihovu djelotvornost i njihova ostvarenja.

75

Komisija se slaže s uspostavom redoslijeda pružanja tehničke pomoći, *twinning* projekata i proračunske potpore. Međutim, s obzirom na postojeća financijska pravila, uvijek će postojati razlika u vremenu provedbe tehničke pomoći/operacija povezanih s *twinning* projektima i proračunskom potporom.

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

2. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

3. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

4. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

5. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

6. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	24.3.2015
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	15.2.2016
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	19.4.2016
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	25.5.2016

Kad je riječ o istočnim susjednim zemljama EU-a, Moldova prima najveći iznos pomoći EU-a po glavi stanovnika. Procijenili smo je li pomoć EU-a djelotvorno doprinijela jačanju tamošnje javne uprave.

Zaključili smo da je proračunskom potporom ostvaren učinak tek u ograničenoj mjeri. Komisija je mogla pružiti brži odgovor u slučajevima u kojima su se rizici ostvarili, dok programi nisu bili dovoljno usklađeni s moldavskim strategijama. Moguće koristi programa umanjila je činjenica da Komisija nije u potpunosti iskoristila svoju mogućnost postavljanja preduvjeta za plaćanje, a dodjela dodatnih sredstava temeljenih na poticajima nije bila u cijelosti opravdana.

Projekti koji su obuhvaćeni našom procjenom bili su relevantni te su njima postignuta očekivana ostvarenja. Međutim, u nekim slučajevima nisu bili dovoljno usklađeni s programima proračunske potpore te rezultati nisu uvijek bili održivi.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije