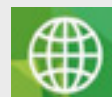


Különjelentés

Uniós segítségnyújtás Moldova államigazgatásának megerősítésére



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5005-6	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/83065	QJ-AB-16-013-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-4949-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/511946	QJ-AB-16-013-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4972-2	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/405099	QJ-AB-16-013-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Különjelentés

Uniós segítségnyújtás Moldova államigazgatásának megerősítésére

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések kiadási területeire szakosodott, Karel Pinxten számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara végezte. Az ellenőrzést Hans Gustaf Wessberg számvevőszéki tag vezette, Peter Eklund kabinetfőnök, Emmanuel-Douglas Hellinakis kabinetattasé, Sabine Hiernaux-Fritsch osztályvezető, Laura Gores feladatfelelős, Söveges Erika és Alexandre Tan számvevők támogatásával.



Balról jobbra: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, Söveges E., P. Eklund

Bevezetés

Rövidítések

I–VII Összefoglaló

1–8 Bevezetés

9–11 Az ellenőrzés hatóköre és módszere

12–67 Észrevételek

12–47 **A költségvetés-támogatás csak korlátozott hatást ért el az államigazgatásnak a megcélzott ágazatokban történő megerősítésében**

13–28 A Bizottság gyorsabban reagálhatott volna a kockázatokra, és a programokat nem igazították megfelelően a nemzeti stratégiákhoz

29–34 Nem használták ki kellő mértékben a feltételérvényesítést

35–37 Az ösztönzőkön alapuló kiegészítő források nem voltak megfelelően indokoltak

38–47 Az ágazati költségvetés-támogatás által megcélzott ágazatokban csak korlátozott mértékű haladás mutatkozott

48–67 **A projektek részlegesen hozzájárultak az államigazgatás megerősítéséhez**

49–51 A projektek relevánsak voltak, de a szükségletelemzések terén hiányosságok mutatkoztak

52–63 A projektek nem mindig voltak megfelelően koordinálva az ágazati költségvetés-támogatási programokkal

64–67 Az eredmények a politikai akarat hiánya és más külső tényezők miatt nem mindig voltak fenntarthatóak

68–77 Következtetések és ajánlások

I. melléklet – A vizsgált szerződések listája

II. melléklet – A mintában található ágazati költségvetés-támogatási szerződések minősítéseinek összegzése

III. melléklet – A mintában található projektszerződések minősítéseinek összegzése

A Bizottság és az EKSZ válaszai

ENI: Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz

ENP: Európai szomszédságpolitika

ENPI: Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz

EUHLPAM: Az Európai Unió magas szintű politikai tanácsadó missziója a Moldovai Köztársaságban

JSRS: Az igazságügyi ágazatra vonatkozó reformstratégia

PFPR: Közpénzkezelési reformok

SBS: Ágazati költségvetés-támogatás

I

A Moldovai Köztársaság Európa legszegényebb országa. Az ország 2007 óta 782 millió euró támogatásban részesült az európai szomszédságpolitikai eszközök keretében. Ez évente lakosonként körülbelül 37 eurót jelent, ami a legmagasabb összeg az Unió keleti szomszédjai között. 2014-ben Moldova és az Unió társulási megállapodást írt alá, amely többek között egy mély és átfogó szabadkereskedelmi térségre vonatkozó rendelkezést is tartalmaz.

II

Moldova fő problémái többek között a kiterjedt korrupció és a gyenge államigazgatás, és az uniós segítségnyújtás 2007 óta ezekre a területekre összpontosít. A segítségnyújtás közel háromnegyede költségvetés-támogatás formájában érkezik. Ez azt jelenti, hogy bizonyos feltételek teljesülése esetén a pénzeszközöket a partnerország államkincstárába utalják. A támogatás fennmaradó részét projektek révén folyósítják.

III

Megvizsgáltuk, hogy az uniós támogatás eredményesen hozzájárult-e az államigazgatás megerősítéséhez. Az általunk vizsgált minta négy költségvetés-támogatási programot tartalmazott az igazságügy, a közpénzgazdálkodás, a közegészségügy és a vízgazdálkodás területén. Ezenkívül húsz, különböző közigazgatási szervnél végzett projektre is kiterjedt.

IV

Megállapítottuk, hogy az uniós segítségnyújtás csak részben járult hozzá az államigazgatás megerősítéséhez. Az észlelt hiányosságok egy része külső tényezőknek tudható be, mások viszont az ellenőrzött programok és projektek kialakítási és végrehajtási hiányosságaival magyarázhatók.

V

Mivel a megcélzott ágazatokban vajmi kevés előrehaladás valósult meg, arra a következtetésre jutottunk, hogy a költségvetés-támogatás csak korlátozott hatást fejtett ki az államigazgatás megerősítésében. A Bizottság gyorsabban reagálhatott volna a támogatással kapcsolatos kockázatok tényleges felmerülésekor. A programokat nem igazították megfelelően a moldovai stratégiákhoz. A programok potenciális előnyeit csökkentette, hogy a Bizottság nem élt teljes mértékben azzal a lehetőséggel, hogy a folyósítást előfeltételek teljesüléséhez kösse. Bizonyos egyedi feltételeket már a programról folytatott tárgyalások és az ágazati költségvetés-támogatás elindulása közötti időszakban teljesítettek, vagy azok nem voltak közvetlenül mérhetőek. A Bizottság szigorúbban értékelhette volna ezek teljesülését. Ezenkívül az ösztönzőkön alapuló kiegészítő források odaítélése nem volt teljesen indokolt.

VI

A projektek kialakítása általánosságban relevánsnak bizonyult. A projektek révén folyósított uniós segítségnyújtás részlegesen volt eredményes az államigazgatás megerősítésében. Ezzel kapcsolatban a projektek hatóköre és időzítése nem mindig volt megfelelően koordinálva a költségvetés-támogatási programokkal. Az adminisztratív kapacitás fejlesztésére szolgáló konkrét, költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó technikai segítségnyújtás csak hónapokkal a fő költségvetés-támogatási program kezdete után indult el. Nem mindig használtak más technikai segítségnyújtási és ikerintézményi projekteket a költségvetés-támogatási programok előkészítéséhez vagy támogatásához. A projektek általában meghozták az elvárt tárgyi eredményeket. Az eredmények azonban a politikai akarat hiánya és más külső tényezők miatt nem mindig voltak fenntarthatóak.

VII

Több ajánlást is megfogalmazunk annak érdekében, hogy a Bizottság javítsa a Moldovának nyújtott uniós segítségnyújtás eredményességét.

01

A 3,6 millió lakosú Moldova Délkelet-Európában található, Románia és Ukrajna között. Moldova a Szovjetunió felbomlása után 1991-ben vált független köztársasággá, de a Dnyeszteren túli régió egyoldalúan kikiáltotta függetlenségét és mindmáig külön kormányzat irányítása alatt áll.

02

Hosszan tartó gazdasági visszaesés után a moldovai gazdaság 1998 óta ismét növekszik. Mindazonáltal Moldova az 1687 eurós egy főre eső GDP-vel és 12,7%-os szegénységi rátával még mindig Európa legszegényebb országa¹. Moldova népessége a függetlenné válás óta elsősorban az alacsony születésszám és a munkaerő-elvándorlás miatt csökkent, és a hazautalások egyre fontosabb szerepet töltenek be az ország társadalmi és gazdasági életében.

03

Moldova és az Unió először 1994-ben lépett szerződéses viszonyba egy partnerségi és együttműködési megállapodás keretében. 2014 júniusában társulási megállapodást írtak alá, amely egy mély és átfogó szabadkereskedelmi térségre vonatkozó rendelkezést is tartalmazott. A megállapodás célja, hogy javítsa a politikai és gazdasági kapcsolatokat, valamint fokozatosan integrálja Moldovát az Unió belső piacába. A szabadkereskedelmi térség a vámok és kvóták lebontását jelenti, valamint a különböző kereskedelmi ágazatokban a jogszabályok és szabályozás harmonizálását az uniós szabályokkal. Az Európai Parlament szerint Moldova „rendelkezik európai perspektívával, és kérheti az Európai Unióba való felvételét, amennyiben elkötelezi magát a demokrácia elvei mellett, tiszteletben tartja az alapvető szabadságjogokat és a kisebbségi jogokat, valamint biztosítja a jogállamiságot”².

04

Az Unió az európai szomszédságpolitika (ENP), különösen annak keleti regionális dimenziója keretében, a keleti partnerség terén folytat együttműködést Moldovával. Az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI) a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan a szomszédságpolitika célját szolgáló uniós pénzügyi eszköz, amely a 2007–2013-as időszakra vonatkozó Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI) helyébe lépett. E támogatási programok keretében a 2007 és 2015 közötti időszakban 782 millió eurónyi kétoldalú segítségnyújtást különítettek el Moldova számára³. 2014-ben a segítségnyújtás összege az ország lakosságára vetítve fejenként közel 37 eurót tett ki, ami a legmagasabb érték az Unió keleti szomszédjai között⁴.

- 1 Egy főre jutó 2014-es GDP az Eurostat adatai alapján (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_East_economic_statistics); 2013-as szegénységi ráta a Világbank által kiadott legfrissebb World Development Indicators mutatók alapján (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Az Európai Parlament Külügyi Bizottságának 2014. október 21-i A8-0022/2014. sz. jelentése az egyrészről az Európai Unió, az Európai Atomenergia-közösség és tagállamai, másrészről a Moldovai Köztársaság közötti társulási megállapodásnak az Európai Unió nevében történő megkötésére vonatkozó tanácsi határozattervezetről szóló nem jogalkotási állásfoglalási indítványról.
- 3 Ugyanezen időszak alatt a segítségnyújtási kötelezettségvállalások 547 millió eurót tettek ki, és 363 millió euró kifizetése történt meg. Moldova ezenkívül regionális projektek (az ENPI határokon átnyúló együttműködésre vonatkozó részéhez tartozóan), makroszintű pénzügyi támogatás, a szomszédsági beruházási eszköz, a fejlesztési együttműködési eszköz, a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze, valamint a stabilitási eszköz keretében is részesült segítségnyújtásban.
- 4 A keleti partnerség országai Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Moldova és Ukrajna.

05

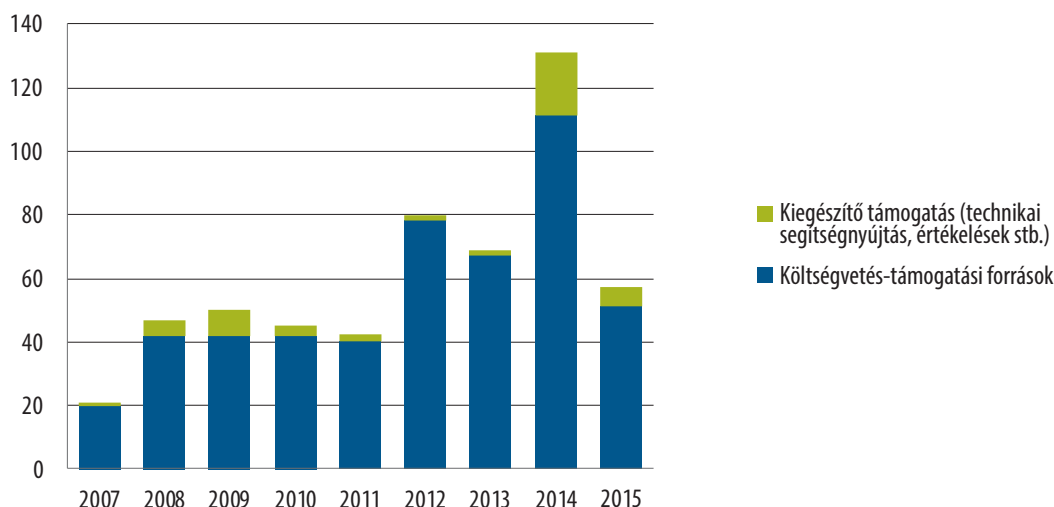
Moldova egyik fő problémája a gyenge államigazgatás. A közintézményeket a túlzott bürokrácia, a fő funkciókra történő összpontosítás hiánya, magas munkaerő-fluktuáció és következésképpen alacsony hatékonyság jellemzi. Továbbra is problémát okoz a korrupció, a Transparency International 2015-ös korrupcióérzékelési indexében szereplő 168 ország közül Moldova a 103. helyen áll. Ezzel összefüggésben a moldovai államigazgatás támogatása 2007 óta az együttműködés valamennyi ágazatra kiterjedő fontos elemét képezi. Az ENI keretében ez azonban különös figyelmet kapott, mivel az „államigazgatási reform” a 2014–2017-es időszakra vonatkozó együttműködés három kiemelt területe közül az egyik, míg a másik kettő a „mezőgazdaság és vidékfejlesztés”, valamint a „rendőrségi reform és határigazgatás”.

06

A Moldova számára nyújtott segítségnyújtás fő mechanizmusa az ágazati költségvetés-támogatás (SBS⁵). A költségvetés-támogatási források és az ugyanazon finanszírozási megállapodások keretében nyújtott további támogatás a 2007–2015-ös időszakban folyósított kétoldalú segítségnyújtás 74%-át tette ki (lásd még: **1. ábra**). A költségvetés-támogatás keretében az elfogadott kifizetési feltételek teljesülése esetén a pénzeszközöket átutalják a partnerországnak. A feltételek teljesítése alapvető előírása a költségvetés-támogatásnak (a „feltétel-értvényesítés” alapelve). A fix összegű részletek folyósítása akkor történik, ha teljesülnek a támogathatósági kritériumok⁶. A változó összegű részletek folyósítása további speciális feltételek teljesítéséhez van kötve.

- 5 Költségvetés-támogatás ágazati költségvetés-támogatás (SBS) vagy általános költségvetés-támogatás (GBS) formájában történhet. Míg az általános költségvetés-támogatás egy nemzeti fejlesztési stratégiához járul hozzá, az ágazati költségvetés-támogatás ágazati szakpolitikákat támogat. 2013 óta az Unió a korábban *ágazati szakpolitikai támogatási programoknak* nevezett *ágazati reform-szerződések* keretében nyújt ágazati költségvetés-támogatást. A következetesség érdekében a jelentésben minden ellenőrzött költségvetés-támogatási szerződésre ágazati költségvetés-támogatásként hivatkozunk.
- 6 Az uniós költségvetés-támogatás négy támogathatósági kritériumot alkalmaz: stabil makrogazdasági keretek, gondos közpénzgazdálkodás, a költségvetés átláthatósága és felügyelete, valamint releváns és hiteles nemzeti/ágazati szakpolitikák és reformok.

1. ábra A Moldovának nyújtott költségvetés-támogatás 2007 és 2015 között (millió euró)



Megj.: A források a vonatkozó bizottsági határozat szerinti költségvetési év szerint vannak feltüntetve.
 Forrás: Közös Relex Információs Rendszer (CRIS).

07

Moldovában a Bizottság finanszírozási megállapodásai a fő ágazati költségvetés-támogatást kiegészítő további támogatást is nyújtanak, különösen a közintézmények kapacitásfejlesztésére szolgáló technikai segítségnyújtási projektek terén („ágazati költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó technikai segítségnyújtás”).

08

Moldova különböző területeken projektek révén is segítséget kapott. Az ellenőrzési mintában szereplő projektek ikerintézményi együttműködés és technikai segítségnyújtás formájában valósultak meg. Az ikerintézményi együttműködés egy uniós tagállam közigazgatási szerveivel történő együttműködést jelenti, míg a technikai segítségnyújtást többnyire külső, magánszektorbeli szakértők biztosítják.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

09

Az ellenőrzés arra irányult, hogy a Moldovának nyújtott uniós támogatás eredményesen hozzájárult-e az államigazgatás megerősítéséhez arra vonatkozóan, hogy az képes-e eredményesen és hatékonyan ellátni a különböző kormányzati funkciókat, köztük a közszolgáltatások nyújtását. A két fő támogatási mechanizmust az alábbi két kérdésre összpontosítva vizsgáltuk:

- a) Az ágazati költségvetés-támogatási programok eredményesen hozzájárultak az államigazgatás megerősítéséhez?
- b) A projektek eredményesen hozzájárultak az államigazgatás megerősítéséhez?

10

Az ellenőrzés a 2007 és 2014 között biztosított ENPI- és ENI-segítségnyújtásra összpontosított. Az ellenőrzési minta a következőket tartalmazta:

- a) négy, ágazati reformok előmozdítására szolgáló ágazati költségvetés-támogatási program, amelyek közül kettő az államigazgatás alapvető területeihez, vagyis az igazságügyhöz és a közpénz-gazdálkodási politikához kapcsolódott, kettő pedig a közegészségügyi és vízügyi szolgáltatások javítására irányult;
- b) az állami intézmények megerősítésére szolgáló húsz projekt, ezek közül hét projekt kapcsolódott az igazságügyhöz, három egymást követő projekt magas szintű szakpolitikai tanácsadást nyújtott a moldáviai minisztériumoknak (EUHLPAM-projektek, az „Európai Unió magas szintű politikai tanácsadó missziója a Moldovai Köztársaságban” angol nyelvű rövidítéséből), egy projekt az államkancelláriának, Moldova uniós forrásokat koordináló központi hatóságának támogatására szolgált.

11

Mintánk a 2007 óta megkötött kétoldalú ENPI/ENI támogatási szerződések 40%-át fedte le (lásd: **I. melléklet**). Az ellenőrzést 2015 márciusa és szeptembere között végeztük. Megvizsgáltuk az igazoló dokumentumokat, mint pl. programozási dokumentumok, valamint haladási, monitoring- és értékelési jelentéseket. Az ellenőrzés dokumentumalapú ellenőrzést, valamint Moldovában tett helyszíni látogatást is magában foglalt. Ezenkívül interjúkat készítettünk a moldovai hatóságok, a chişinău-i uniós külképviselet, az Európai Külügyi Szolgálat, a Bizottság Európai Szomszédsgápolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága, nemzetközi szervezetek, más adományozók, tanácsadó cégek és civil szervezetek munkatársaival.

A költségvetés-támogatás csak korlátozott hatást ért el az államigazgatásnak a megcélzott ágazatokban történő megerősítésében

12

Ebben a fejezetben megvizsgáljuk az ágazati költségvetés-támogatási programoknak a moldovai államigazgatás fejlesztéséhez történő hozzájárulását. Értékeljük a programok kialakítását, a feltételérvényesítés alkalmazását, a kiegészítő források odaitélésének megalapozottságát, valamint az ágazati költségvetés-támogatás hozzájárulását a négy ellenőrzött ágazat (igazságügy, közpénzgazdálkodás, egészségügy és vízügy) fejlesztéséhez (lásd: **II. melléklet**).

A Bizottság gyorsabban reagálhatott volna a kockázatokra, és a programokat nem igazították megfelelően a nemzeti stratégiákhoz

13

Az ágazati költségvetés-támogatási programok kialakításának értékeléséhez azt vizsgáltuk, hogy a Bizottság megfelelő lépéseket tett-e az ágazati költségvetés-támogatási programokhoz kapcsolódó kockázatok elemzésére és mérséklésére. Megvizsgáltuk ezenkívül, hogy az ellenőrzött négy program kellően tükrözte-e a nemzeti reformstratégiákat.

A Bizottság gyorsabban reagálhatott volna az ágazati költségvetés-támogatással kapcsolatos kockázatok tényleges felmerülésekor

14

Olyan előnyei mellett, mint az adott ország nagyobb felelősségvállalása, az alacsonyabb tranzakciós költségek és az adományozók jobb koordinációja, a költségvetés-támogatást jellegéből adódóan számos kockázat is jellemzi (lásd: 11/2010. sz. számvevőszéki különjelentés)⁷. A költségvetés-támogatás egyedi kockázati profilja abból ered, hogy az adott ország rendszereit használja, mivel a pénzügyi erőforrásokat a fogadó ország államkincstára számára utalja át⁸. Mivel a költségvetés-támogatási források így összevegyülnek a fogadó ország költségvetési forrásaival, ezért ezek is ki vannak téve az adott ország pénzügyi irányításában felmerülő hiányosságoknak⁹. Értékelésünk kitér arra, hogy az Európai Bizottság megfelelően elemezte-e és mérsékelte-e ezeket a kockázatokat.

- 7 „Az általános költségvetési támogatás bizottsági irányítása az AKCS-, latin-amerikai és ázsiai országokban” című 11/2010. sz. különjelentés. (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Európai Bizottság, Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság – EuropeAid, *Költségvetés-támogatási iránymutatás. Programozás, kidolgozás és irányítás – A költségvetés-támogatás modern megközelítése*, 2012. szeptember, 126. o.
- 9 A 2014-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 8.6–8.8. bekezdése (HL C 373., 2015.11.10.).

15

2012-ben a Bizottság szisztematikusabb kockázatelemzést vezetett be, a költségvetés-támogatási műveletekkel foglalkozó magas szintű irányító bizottságokkal és a kockázatok felmerüléséről értesítő korai figyelmeztető rendszerrel¹⁰. Ez észlelhető javulást hozott a korábbi módszerekhez képest.

16

A decentralizált irányítás¹¹ és a költségvetés-támogatás egyaránt erőteljesen az adott ország rendszereire támaszkodik. Az országnak a közpénzek ellenőrzésére szolgáló rendszereit az Unió nem hitelesíti. A projektekre nyújtott uniós támogatásokra nem alkalmazzák a decentralizált irányítást. Ugyanakkor a fő támogatási mechanizmus a költségvetés-támogatás volt, amely a 2007–2015-ös időszakban Moldovának folyósított uniós segítségnyújtás közel háromnegyedét tette ki.

17

Moldovában magas a korrupció kockázata. A Transparency International korrupcióérzékelési indexe szerint a helyzet 2012 óta romlott (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

18

2014 novemberében makrogazdasági kockázatok merültek fel Moldovában, amikor kiderült, hogy 1 milliárd amerikai dollár értékű betét tűnt el egy három moldovai bankot érintő korrupciós botrányban (lásd: **1. háttérmagyarázat**). A 2014. decemberi magas szintű irányító bizottság úgy döntött, hogy a költségvetés-támogatás elosztásával kapcsolatban 2015-ben figyelmet fordít Moldovára, mivel a kockázat szintjének növekedésére számít. A szóba jöhető kockázatcsökkentő intézkedések belső elemzését követően 2015 júliusában az Európai Bizottság nyilvánosan bejelentette a költségvetés-támogatási kifizetések felfüggesztését addig, ameddig a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és Moldova megállapodást nem kötnek¹². Ezenkívül a korábbi évekhez képest 2015-ben jelentősen csökkentette a költségvetés-támogatási programok részarányát (lásd: **1. ábra**). A bankszektor helyzete megkérdőjelezte a moldovai állami költségvetésbe befizetett uniós források integritását. Nem lehetséges azonban bizonyítani, hogy a botrány konkrétan uniós forrásokat is érintett volna, mivel azokat a teljes állami költségvetéssel összevonva kezelték.

10 A korai figyelmeztető rendszer a helyzet azonnali és súlyos romlása esetén, illetve olyan esetekben lép működésbe, ha egy, a program célkitűzéseire jelentős hatást kifejtő kockázatként azonosított esemény bekövetkezik. Ezekben az esetekben az Uniónak azonnal reagálnia kell, hogy elejét vegye az arculatát és hírnevét érhető súlyos károknak. Ez például egy jelentős korrupciós vagy csalási eset, illetve az alapvető értékek megsértése lehet. Az uniós külképviseleteknek ezeket az eseteket azonnal jelenteniük kell a központnak. Lásd: *Költségvetés-támogatási iránymutatások*, 132. o.

11 Ami a decentralizált irányítást illeti, a Bizottság dönthet úgy, hogy a kedvezményezett ország beszerzési vagy odaítélési eljárását alkalmazzza. Lásd: Az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló, 2006. október 24-i 1638/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 18. cikkének (4) bekezdése.

12 Moldovai uniós külképviselet, *A Moldovai Köztársaságnak nyújtott uniós költségvetés-támogatás: számos feltétel nem teljesül*, Chişinău, 2015. július 8.

Háttér-információk a moldovai bankválságról

2014 novemberében a nemzeti bank átvette az irányítást három moldovai bank fölött, miután azok 1 milliárd amerikai dollár értékben helyeztek ki hiteleket. E tranzakciók nem voltak gazdaságilag indokoltak, és a bankok mérlegének olyan szintű romlását eredményezték, hogy azok nem lettek volna képesek tovább folytatni tevékenységüket. Az incidens során jelentős állami kötelezettségvállalás keletkezett, és a bankok megmentésének becsült költsége legalább a moldovai GDP 13%-át teszi ki.

Az ellenőrzés időpontjáig a banki csalással kapcsolatos bűnügyi nyomozás vajmi keveset haladt előre, és nem készült visszatérítetési stratégia. A helyzet nyilvános tiltakozásokhoz vezetett és elhúzódó politikai bizonytalanságot okozott. 2014 novembere és 2015 decembere között három kormány mondott le.

19

Moldova legutóbbi IMF-programja 2013-ban járt le. A legutolsó program-felülvizsgálat a költségvetési és a pénzügyi ágazati szakpolitikákkal kapcsolatos nézeteltérések miatt nem fejeződött be. A Világbank 2014 áprilisában felfüggesztette 45 millió amerikai dolláros költségvetés-támogatását, mert úgy vélte, hogy a bankszektor által a közforrásokra jelentett kockázat túl nagy volt ahhoz, hogy bármilyen átutalást teljesítsenek Moldova állami költségvetésébe.

20

Az Európai Bizottság ugyan helyesen azonosította a korrupció és a makrogazdasági instabilitás kockázatát Moldovában, ám gyorsabban reagálhatott volna akkor, amikor ezek a kockázatok ténylegesen felmerültek. A társulási, valamint a mély és átfogó szabadkereskedelmi térségről szóló szerződés 2014-es aláírásakor a Bizottság 2014 októberében és novemberében két finanszírozási megállapodást is kötött, egyet a közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokhoz kapcsolódó ágazati költségvetés-támogatásra, egyet pedig a szabadkereskedelmi térség megvalósítására vonatkozóan. Ezzel összefüggésben a Bizottság 2014 decemberében 16 millió eurót folyósított. A bankszektorhoz kapcsolódó kockázatokról mind az IMF, mind a Bizottság említést tett 2012 óta¹³.

13 A Nemzetközi Valutaalap 12/288. számú, a Moldovai Köztársasággal foglalkozó országjelentése, szakértői jelentés a IV. cikk szerinti 2012. évi konzultációhoz, a meghosszabbított megállapodás és a kibővített hitelkeret alá tartozó hároméves megállapodás szerinti ötödik felülvizsgálatok, a teljesítménykritériumok módosítására és be nem tartására vonatkozó mentesítések, 2012. szeptember; a Nemzetközi Valutaalap 14/190. számú országjelentése, szakértői jelentés a IV. cikk szerinti 2014. évi konzultációhoz és az első programkövető monitoringhoz kapcsolódó tárgyalások, 2014. június.

Az ágazati költségvetés-támogatási programok nem illeszkedtek megfelelően a nemzeti stratégiákhoz, és nem volt egyértelmű, hogy miként határozták meg az ágazati költségvetés-támogatási programok költségvetését

21

Értékeljük, hogy az ágazati költségvetés-támogatási programok releváns, egyértelműen megfogalmazott olyan nemzeti stratégiákat támogattak-e, amelyek végrehajtásával kapcsolatban a kormányzat felelősséget vállalt. A költségvetés-támogatási források folyósítási feltételeinek a nemzeti stratégián kell alapulniuk és összhangban kell vele állniuk¹⁴.

22

Az ellenőrzési mintában található négy ágazati költségvetés-támogatási program közül kettő nem illeszkedik teljes mértékben a nemzeti stratégiákhoz. A közpénz-gazdálkodással kapcsolatos ágazati költségvetés-támogatás a nemzeti stratégiát ágazathoz kapcsolódó célkitűzések nélkül támogatja (lásd: **2. háttérmagyarázat**), míg az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás nem járul hozzá közvetlenül a nemzeti reformstratégia végrehajtásához.

14 További részletekért lásd: *Költségvetés-támogatási iránymutatások*, 3. melléklet: Az állami szakpolitika támogathatóságának értékelése.

Az egyedi feltételek nem álltak megfelelően összhangban a nemzeti stratégiával: a közpénz-gazdálkodási szakpolitika reformjára szolgáló ágazati költségvetés-támogatás

A közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokra vonatkozó ágazati költségvetés-támogatás Moldova 2020-as nemzeti fejlesztési stratégiáján alapul, amely hét ágazatra terjed ki, beleértve az infrastruktúra-fejlesztést, a nyugdíjrendszereket és az oktatást. A stratégia azonban nem határoz meg egyetlen célkitűzést sem a közpénz-gazdálkodásra vonatkozóan. Moldova a 2013–2020-as időszakra vonatkozóan rendelkezik nemzeti közpénz-gazdálkodási stratégiával, amely egy átfogó stratégiából, éves cselekvési tervekkel és nyomon követhető keretrendszerből áll.

Az ágazati költségvetés-támogatás finanszírozási megállapodása 12 speciális feltétel teljesítéséhez köti a három változó összegű részlet folyósítását. Ezek a feltételek nem szerepelnek a nemzeti fejlesztési stratégiában és nem tükrözik közvetlenül a közpénz-gazdálkodási stratégiában meghatározott prioritásokat.

Egy feltétel például egy költségvetési tanács létrehozását írja elő, ami a Moldova és az Unió között létrejött egyetlen stratégiai dokumentumban sem szerepel konkrétan. Ugyanez vonatkozik két másik feltételre, amelyek a nyilvánosságnak szóló egyszerűsített költségvetési tájékoztató¹⁵ és a költségvetés végrehajtásáról szóló évközi jelentések közzétételét írják elő. A főbb költségvetési információkhoz való nyilvános hozzáférhetőség a közkiadásokkal és pénzügyi elszámoltathatósággal foglalkozó 2011-es értékelésen¹⁶ jó (A) minősítést kapott.

15 A nyilvánosságnak szóló egyszerűsített költségvetési tájékoztató célja, hogy a költségvetési információk a közvélemény lehető legnagyobb részéhez jussanak el közérthető formában.

16 A közkiadási és pénzügyi elszámoltathatósági program (PEFA) egy több adományozót tömörítő partnerség a közkiadások, a közbeszerzés és a pénzügyi elszámoltathatósági rendszerek értékelésére. A PEFA-értékelések 31 mutató mentén elemzik egy ország közpénz-gazdálkodási rendszerét, A-tól D-ig értékelve azt (www.pefa.org).

23

Míg az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás célja Moldova igazságügyi ágazati reformstratégiájának (JSRS) támogatása, az igazságszolgáltatási rendszerhez kapcsolódó speciális feltételek ezt nem így fejtik ki. Az ágazati költségvetés-támogatás egyes feltételei közpénz-gazdálkodási ügyekre vonatkoznak, és a reformstratégiában nem szerepelnek. Ezért a JSRS keretében, illetve az ágazati költségvetés-támogatás keretében végrehajtott intézkedések nem kapcsolódnak szorosan egymáshoz. Ezenkívül ez a helyzet további nyomon követési és beszámolási előírásokat tesz szükségessé az ágazati költségvetés-támogatás számára.

24

A közegészségügyi és vízügyi szolgáltatások fejlesztésére szolgáló ágazati költségvetés-támogatási programok nem alapultak egyértelműen meghatározott moldovai reformstratégiákra. Az iránymutatások szerint az ágazati stratégiáknak megfelelő költségvetéssel kell rendelkezniük ahhoz, hogy ágazati költségvetés-támogatásban részesülhessenek¹⁷. Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében a nemzeti stratégia azonban nem volt hiánytalanul összehangolva az átfogó nemzeti egészségügyi politikával, és a költségvetési előrejelzések sem tükrözték azt teljes mértékben. A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás célja a 2007-es nemzeti vízügyi stratégia támogatása volt. Ez azonban túlzottan nagyralátónak bizonyult, mivel nagyszámú célt tűzött ki anélkül, hogy időhöz kötött cselekvési tervet vagy a végrehajtáshoz egyértelmű intézményi kereteket határozott volna meg.

25

Megvizsgáltuk ezenkívül, hogy min alapul az ágazati költségvetés-támogatási programok költségvetésének meghatározása. A 2012-es költségvetés-támogatási iránymutatások szerint ezeknek több kritériumon kell alapulniuk, mint pl. a partnerország finanszírozási szükséglete és elkötelezettsége a nemzeti stratégiájával összhangban álló költségvetési források elkülönítésére. A kritériumok közé tartozott még az eredményesség, az értékarányosság és a költségvetés-támogatás által a célok elérésére gyakorolt hatás, a korábbi folyósításokkal kapcsolatos tapasztalatok és felhasználási képesség, az, hogy a költségvetés-támogatás segítségével milyen eredményesen érték el az elfogadott célkitűzéseket, valamint a fejlesztési stratégia eredményközpontúsága.

26

A kiválasztott programok áttekintése során nem volt egyértelmű, hogy a költségvetéseket miként határozták meg. A közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokat szolgáló ágazati költségvetés-támogatás volt az ellenőrzési mintában szereplő első olyan program, amelyet az új módszertan szerint készítettek el. A 25. bekezdésben felsorolt kritériumok átfogó elemzésére ennek ellenére nem került sor.

17 További részletekért lásd: *Költségvetés-támogatási iránymutatások*, 3. melléklet: Az állami szakpolitika támogathatóságának értékelése, 3.2. Szakpolitikai finanszírozás.

27

Bár az iránymutatások a 2012 előtt kidolgozott ágazati költségvetés-támogatási programokra nem vonatkoztak, az igazságügyi ágazat reformstratégiájához elvégezték a finanszírozási szükségletek előzetes értékelését. Ez azonban nem nyújtott megbízható információkat, mivel a kezdeti 124 millió eurós becslést a végrehajtás első két éve után megfelezték¹⁸. A finanszírozási szükségletek újraértékelése 2015-ben kezdődött meg egy uniós finanszírozású technikai segítségnyújtási projekt támogatásával (lásd: 61. bekezdés). A fennmaradó három ágazati költségvetés-támogatási program esetében nem állt rendelkezésre bizonyíték a finanszírozási szükséglet értékeléséről.

28

Ezenkívül a költségvetés-készítési eljárással kapcsolatban megállapítottuk, hogy a tervezett költségvetés az előkészítési szakaszban egyértelmű indoklás nélkül változott. Az 58,2 millió euró költségvetésű igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében a program megtervezése előtt elvégzett külső értékelés 40 millió eurót javasolt. A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás számára politikai megfontolások miatt a végrehajtás során további 5 millió euró eseti kiegészítést adtak.

Nem használták ki kellő mértékben a feltételérvényesítést

29

A teljesítménymonitoring-rendszer és a folyósítási kritériumok a költségvetés-támogatás elengedhetetlen részei, mivel ezek biztosítják a feltételérvényesítést. A változó összegű részletek folyósítása az egyedi feltételek teljesítése felé történő haladáshoz kapcsolódik: ezek ösztönzik a teljesítmény javítását, mivel részleges teljesítményért csak részleges kifizetés jár. Értékeljük, hogy a részletek folyósítási feltételei megfelelően ösztönözték-e a reformokat. Megvizsgáltuk továbbá, hogy a folyósítások következetesen a feltételek teljesítésén alapultak-e.

A folyósítási részletekre vonatkozó bizonyos egyedi feltételeket a programról folytatott tárgyalások és az ágazati költségvetés-támogatás elindulása közötti időszakban már teljesítettek, vagy azok nem voltak közvetlenül mérhetőek

30

Az ellenőrzési mintában található szerződések olyan egyedi feltételeket is tartalmaztak, amelyek csak korlátozott mértékű intézkedést igényeltek a moldovai hatóságok részéről, vagy amelyek a programról folytatott tárgyalások és az ágazati költségvetés-támogatás elindulása közötti időszakban már teljesültek (lásd: **3. háttérmagyarázat**). A nem kellő kihívást jelentő célértékek csökkentik az ösztönző hatást. Ha a program elindulását megelőzően már teljesített intézkedéseket is bevesznek a feltételek közé, fennáll a kockázata annak, hogy azokat a segítségnyújtás nélkül is részben vagy egészben végrehajtották volna.

18 A cselekvési terv (2012. február 16-i 6. sz. parlamenti határozat, 168. o.) 1989 millió moldovai lej (2012-es árfolyamon 124 millió euró) összeget biztosít a JSRS végrehajtására. A 2014-es éves jelentés becslése 1034 millió lej (2014-es árfolyamon 50 millió euró).

Példák egyedi feltételekre

1. példa: Bizonyos egyedi feltételek csak korlátozott mértékű intézkedést igényeltek a moldovai hatóságok részéről

A 2014-ben indult közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokhoz kapcsolódó ágazati költségvetés-támogatás egyik feltétele a költségvetés végrehajtásáról szóló évközi jelentések közzétételét írja elő. Moldova már évek óta havi jelentéseket tesz közzé a költségvetés végrehajtásáról.

2. példa: Bizonyos egyedi feltételek már a programról folytatott tárgyalások és az ágazati költségvetés-támogatás kezdete között teljesültek

Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás finanszírozási megállapodását 2009-ben írták alá. Az első változó összegű részletet 53 mutató értékelését követően folyósították 13,4 millió euró értékben, a mutatók közül 22 azonban még 2008-ban, a programról folytatott tárgyalásokat követően végrehajtott intézkedéseket érintett.

Az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás 2013 júniusában indult. Három folyósítási feltételt (a fellebbviteli rendszer korszerűsítése, a büntetőjogi eljárás módosítása és a bírói kar mentességeinek csökkentése) a programról folytatott tárgyalásokat követően, a 2012 áprilisa és júliusa között elfogadott jogszabályokkal teljesítették részben vagy egészben.

31

A négy szerződés olyan egyedi feltételeket is tartalmazott, amelyek nem voltak egyértelműen mérhetőek. Például az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó egyedi feltételeket az első változó összegű részlet folyósítását követően az értelmezési nehézségek miatt pontosítani kellett¹⁹. Ezenkívül a közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokhoz kapcsolódó ágazati költségvetés-támogatás ugyan rendelkezik egyedi feltételekkel, de azokhoz nem tartoznak különálló mutatók, és nem minden egyedi feltétel teljesülése mérhető közvetlenül. Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében a mutatók körülbelül fele túl általános volt²⁰. A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás is ellenőrizhetetlen, aggregált vagy nem egyértelmű mutatókat tartalmazott.

A feltételeket nem mindig alkalmazták következetesen a reform elősegítése érdekében

32

A Bizottság költségvetés-támogatási iránymutatásai alapján a részleteket csak akkor lehet folyósítani, ha a vonatkozó egyedi feltételek és teljesítménymutatók teljesültek. A négy ellenőrzött program közül háromban találtunk példákat a feltételérvényesítés következtelen alkalmazására²¹. A **4. háttérmagyarázatban** leírtak szerint az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében még a feltételek nem teljesülése esetén is folyósítottak forrásokat. A három egészségügyi, igazságügyi és vízügyi ágazati költségvetés-támogatási program esetében a feltételek teljesülését több feltétel esetében szigorúbban értékelhették volna.

19 Magyarázó táblázatokat kellett készíteni egy uniós támogatású technikai segítségnyújtási projekt keretében (lásd: 61. bekezdés), és azokat meg kellett tárgyalni az ágazati költségvetés-támogatási programot nyomon követő munkacsoporttal.

20 Például olyan mutatók, mint „Az elsődleges egészségügyi struktúra optimalizálása”, „Az egészségügyi magánberuházások elősegítésére szolgáló lehetőségek elemzése” vagy „Az egészségügyi ágazaton belüli stratégiai tervezés fejlesztésének folytatása a középtávú kiadási keret alapján”.

21 Az ellenőrzés időpontjáig nem értékelték az egyedi feltételeknek való megfelelést a közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokhoz kapcsolódó ágazati költségvetés-támogatás esetében, amely csak 2014 végén kezdődött meg.

A forrásokat még bizonyos egyedi feltételek és teljesítménymutatók nem teljesülése esetén is folyósították

1. példa: A külső értékelő jelentésben javasoltnál nagyobb összeget folyósítottak

Az ágazati költségvetés-támogatási forrásokról szóló folyósítási határozatok egy külső értékelő jelentésen alapultak, amely megvizsgálta a folyósításhoz kapcsolódó egyedi feltételek teljesülését. Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás keretében történő folyósítások a három változó összegű részlet közül kettő esetében eltértek a külső értékelő jelentés ajánlásaitól. 2011-ben a második változó összegű részlet 13,6 millió euró volt, ami 9%-kal meghaladta a 28 feltétel értékelésén alapuló 12,5 millió eurós javaslatot. 2012-ben a harmadik részlet (4,1 millió euró) 11%-kal volt magasabb (9 értékelt feltétel). Az eltérés legnagyobb része abból adódott, hogy az ágazati költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó technikai segítségnyújtástól a költségvetés-támogatáshoz átcsoportosított forrásokat úgy folyósították, hogy az nem volt új tevékenységekhez vagy feltételekhez kötve.

2. példa: Nem értékelték kellő szigorúsággal a feltételek teljesülését a források folyósítása előtt

A vízügyi ágazat költségvetés-támogatásának egyik feltétele az volt, hogy a nemzeti költségvetésben legalább 600 millió moldovai lej összeget különítsenek el a víz- és szennyvízágazat számára. 2012-ben a költségvetési kötelezettségvállalások 252 millió lejt tettek ki (a 600 millió lej 42%-a), ami jóval elmarad az előírt minimális összegtől. Ennek ellenére ezt a feltételt részlegesen teljesítettnek tekintették és a kapcsolódó összeg 42%-át folyósították.

Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás egy másik feltétele az volt, hogy az egészségügyi ágazat inflációval kiigazított kiadásai nem csökkenhetnek. 2010-ben Moldova egészségügyi költségvetése a 2009-es évhez képest nominálisan 5%-kal nőtt. A 2010-es 9%-os inflációs ráta figyelembevételével azonban az egészségügyi ágazatra fordított kiadások az előző évhez képest ténylegesen csökkentek. A feltételt ennek ellenére teljesültnek tekintették.

33

A Bizottság költségvetés-támogatási iránymutatásai szerint, ha a nem folyósított forrásokat későbbi részletekre programozzák újra, az csökkentheti a feltétel-érvényesítés kezdeti ösztönző hatását. Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás utolsó részlete mégis tartalmazta a korábbi részletekből fennmaradt folyósítatlan források egyenlegét.

34

A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás a program 2009-es indulásakor nem tervezett a fennmaradó forrásokat tartalmazó utolsó részletet. Később, a társulási szerződés és a szabadkereskedelmi térség 2014-es aláírása előtt azonban egy további 6,1 millió euró összegű részletet is beterveztek. Új feltételeket határoztak meg a vízügyi ágazati költségvetés-támogatás átfogó céljaival összhangban, ami lehetővé tette a korábbi részletekhez kapcsolódó feltételek nem teljesítése miatt visszamaradó 4,9 millió euró folyósítását.

Az ösztönzőkön alapuló kiegészítő források nem voltak megfelelően indokoltak

35

2012-ben a Bizottság bevezette a „többet többért” alapelvet, amelynek értelmében ösztönzőkön alapuló kiegészítő forrásokkal lehet jutalmazni a partnerország demokratikus átmenetben elért haladását. A támogatási rendszer keretében az országoknak nyújtott kiegészítő források a reformfolyamat terén elért, az európai szomszédságpolitika terén elért eredményekről szóló jelentésben a nemzetközileg elismert standardok és referenciaértékek szerint értékelt²² haladástól függenek.

36

Moldova mindösszesen 93 millió eurót kapott ily módon 2012 és 2014 között, beleértve a 2012-ben és 2013-ban a keleti partnerség integrációs és kooperációs programja keretében kapott 28 millió, illetve 35 millió eurót, valamint az ENI keretében megvalósuló ernyőprogramon keresztül folyósított 30 millió eurót²³. Ezeket a forrásokat főként új vagy folyamatban lévő ágazati költségvetés-támogatási programokra különítették el.

37

A dokumentumok áttekintéséből nem vált számunkra egyértelművé, hogy mi alapján ítélték meg Moldovának kiegészítő forrásokat. A három év során a források odaítélését a haladással kapcsolatos korlátozott elemzés támasztotta alá. Az ENI haladásjelentései nem igazolták azt, hogy Moldova haladást ért volna el a demokratikus átmenet terén. A 2013-as jelentés szerint az év első felében „Moldova évek óta nem látott súlyosságú”²⁴, „intézményi összeomlásként”²⁵ jellemezhető politikai válságot élt meg, amely „tartós kárt okozott Moldova demokratikus intézményeinek hitelességében”²⁶.

Az ágazati költségvetés-támogatás által megcélzott ágazatokban csak korlátozott mértékű haladás mutatkozott

38

Amennyire a rendelkezésre álló mutatók és jelentések alapján lehetett, értékeltük, hogy az ágazati költségvetés-támogatási programok hozzájárultak-e a négy ellenőrzött területen, az igazságügy, közpénzgazdálkodás, egészségügy és vízügy területén elért haladáshoz. A költségvetés-támogatás értékeléséhez az OECD háromlépéses módszert javasol: először a költségvetés-támogatás erőforrásai, közvetlen és közvetett tárgyi eredményei értékelendők; a második lépés a kormányzat politikája, stratégiai és kiadási intézkedései eredményeinek és hatásainak értékelése; a harmadik lépésben pedig – az első és második lépés eredményeinek ötvözésével és összevetésével – azt vizsgálják, hogy mivel járult hozzá a költségvetés-támogatás a második lépésben azonosított eredményeket és hatásokat eredményező kormányzati szakpolitikákhoz, stratégiákhoz és kiadási intézkedésekhez²⁷.

22 A haladás értékelésének fő kritériumai a szabad és tisztességes választások, az egyesülés, a véleménynyilvánítás, a gyülekezés szabadsága, továbbá a szabad sajtó és média, a független igazságszolgáltatás által biztosított jogállamiság, a tisztességes eljáráshoz való jog, a korrupció elleni küzdelem, a biztonsági és bűnüldözési ágazat reformja, továbbá a fegyveres és biztonsági erők fölötti demokratikus ellenőrzés kialakítása. (A Bizottság 2012. június 26-i C(2012) 4170 végrehajtási határozatának melléklete).

23 Az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI) költségvetésének 10%-a van fenntartva az ösztönző alapú megközelítésre: a több országot érintő ernyőprogramok a valódi és tartós demokrácia felé történő haladást és az elfogadott reformcélok elérését jutalmazzák (az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 77., 2014.3.15., 27. o.) 7. cikkének (6) bekezdése és 4. preambulumbekzdése; a 2014.5.2-i C(2014) 2988 bizottsági végrehajtási határozat). A keleti partnerség integrációs és kooperációs programja további forrásokat nyújtott azoknak a partnereknek, akik végrehajtották a valódi demokrácia kialakításával és az emberi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos reformokat. (A 2012.6.26-i C(2014) 4170 és a 2013.11.27-i C(2013) 8140 bizottsági végrehajtási határozat).

24 Európai Bizottság, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének belső szolgálati munkadokumentuma az európai szomszédságpolitikának a Moldovai Köztársaságban történő végrehajtása terén 2013-ban elért haladásról, valamint az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz, valamint a Régiók Bizottságához intézett, „A szomszédságpolitika válaszáron: az európai szomszédságpolitika végrehajtása 2013-ban” című közös közleményt kísérelő cselekvésekről, 5. o.

25 Ugyanott, 2. o.

26 Ugyanott, 5. o.

27 Lásd: OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach* (A költségvetés-támogatás értékelése, módszertani megközelítés), 3. o.

39

Adott esetben azonban még akkor is nehéz – vagy éppen lehetetlen – felmérni, hogy az eredmények mely része tudható be az uniós intézkedéseknek és mely része más tényezőknek²⁸, ha az intézkedések és az eredmények közötti logikai kapcsolat²⁹ egyértelműen megállapítható. A partnerország fejlesztési stratégiájának támogatása ugyanis annak saját költségvetéséből történik, ezért az uniós költségvetés-támogatás tárgyi eredményei olyan változásokhoz kapcsolódnak, amelyek nem kizárólag a költségvetés-támogatási program következményei, hanem egyéb kormányzati intézkedéseknek, támogatási programoknak és külső tényezőknek is betudhatók³⁰. Az említett korlátozó tényezők ellenére a bizonyítékok azt mutatják, hogy Moldovában az ágazati költségvetés-támogatás korlátozott eredményeket ért el, mivel a mutatók és a jelentések szerint a három megcélzott ágazatban (igazságügy, egészségügy és vízügyi szolgáltatások) nem sok haladás történt. Az ellenőrzés időpontjában még túl korai lett volna értékelni az ágazati költségvetés-támogatás közpénzgazdálkodásra gyakorolt esetleges hatásait.

40

Az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás 30 millió eurós keretéből eddig két részletben 28,2 millió eurót folyósítottak. Az összeget csökkentették, mert a feltételeknek csak 88%-a teljesült. A bírósági szakaszt megelőző nyomozási eljárás, a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatási rendszer és a korrupció elleni fellépés terén nem valósultak meg tárgyi eredmények, mint pl. törvénymódosítások.

41

Míg a 2015. márciusi ENP-haladásjelentés úgy ítélte meg, hogy Moldova általánosságban tett némi előrelépést az igazságügyi ágazat reformstratégiájának végrehajtásában, a nemzetközi mutatók kétségbe vonják, hogy történt-e valójában előrehaladás (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

28 21/2015. sz. különjelentés: „Az uniós fejlesztési és együttműködési fellépések eredményorientált megközelítésével kapcsolatos kockázatok vizsgálata” (<http://eca.europa.eu>).

29 Az eredményeket általában három kategóriába lehet sorolni: tárgyi eredmények, végeredmények és hatások. Pontos meghatározásért lásd: az Európai Számvevőszék 21/2015. sz. különjelentése: „Az uniós fejlesztési és együttműködési fellépések eredményorientált megközelítésével kapcsolatos kockázatok vizsgálata”, 7. o. (<http://eca.europa.eu>)

30 21/2015. sz. különjelentés, 23. o.

Nemzetközi mutatók szerint Moldova csak kevés haladást ért el az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem terén

Számos agytröszt és civil szervezet tesz közzé mutatókat az igazságszolgáltatás és a korrupció helyzetéről a világban. Moldováról ezek vegyes képet adnak.

A Freedom House (1–7 közötti skálán) a 2012-es 4,5-ről 2015-ben 4,75-re minősítette le Moldovát az igazságügyi keret és függetlenség terén; a korrupciós pontszám kis mértékben, 6-ról 5,75-re javult³¹.

A 2014–2015-ös globális versenyképességi jelentés az igazságszolgáltatás függetlenségét a 144 ország közül a 141. helyre sorolta³².

A Világbank – percentilisben kifejezett – jogállamisági mutatója a 2012-ben mért 45-ről 2013-ban 42,7-re esett, de 2014-ben 46,6-ra javult³³.

Az Institutul de Politici Publice politikai közvélemény-kutató intézet szerint az igazságszolgáltatásban megbízó állampolgárok aránya az elmúlt évtizedben mért 41%-ról 2014 végére 23%-ra csökkent³⁴.

A Transparency International korrupció-érzékelési indexén Moldova hátrébb csúszott: 2012-ben a 176 ország közül a 94., míg 2015-ben a 168 ország közül a 103. lett. A moldovaiak szerint az igazságszolgáltatás a rendőrség után a második legkorruptabb ágazat³⁵.

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 A moldovai Institutul de Politici Publice 2014. novemberi közvélemény-kutatása (<http://www.ipp.md>).

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

42

Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás keretében 43,5 millió eurót, a költségvetés 99,2%-át folyósították. Ez az arány azért ilyen magas, mert egy utolsó részlet lehetővé tette a korábbi részletekhez kapcsolódó feltételek nem teljesítése miatt beragadt összegek folyósítását (lásd: 33. bekezdés). Ezt megelőzően a folyósítási arány 89,7%-os volt.

43

A Világégeszségügyi Szervezet 2012-es értékelése vegyes képet mutat a moldovai egészségügyi ágazat eredményeiről. A haladás elmarad a várakozásoktól a pénzügyi védelem alacsony szintje (hogyan az emberek milyen szintű védelmet élveznek a betegségek pénzügyi következményei ellen) és az egészségügyi rendszer finanszírozásának egyenlőtlenségei miatt. Továbbra is probléma az egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlőtlen hozzáférés. Bár nehézségekbe ütközik az egészségügyi szolgáltatások általános minőségének értékelése, a tanulmány megállapítja, hogy némi előrelépés történt, különösen a megelőző egészségügyi ellátás terén³⁶. Nehézségekbe ütközik annak átfogó értékelése, hogy az ágazati költségvetés-támogatási program hogyan járult hozzá az egészségügyi rendszer és ezáltal a moldovai lakosság egészségének javításához. Ebben más tényezők, mint pl. a társadalmi-gazdasági státusz javulása³⁷ is szerepet játszottak, és nem álltak rendelkezésre releváns adatok, illetve nem gyűjtöttek szisztematikusan ilyeneket³⁸. Ez annak is betudható, hogy az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás hatásáról a program 2013-as lezárását követően nem végeztek nyomon követő értékelést.

44

A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás a várakozásokon alul teljesített a finanszírozási megállapodásban szereplő tárgyi eredmények tekintetében. Az olyan külső tényezőkből, mint a Moldovát 2009-ben sújtó gazdasági válság és az ország politikai instabilitása – a vízügyi ágazat gyenge intézményeivel és a technikai segítségnyújtás hiányával együtt – az következett, hogy az egyes változó összegű részletekhez csatolt feltételek mindegyikét csak részben teljesítették. Ezért a Bizottság a harmadik részlet összegének csupán 68%-át folyósította.

36 Az Egészségügyi Rendszerek és Politikák Európai Megfigyelőközpontja, az Egészségügyi Világszervezettel partnerségben, „Republic of Moldova, Health system review” (A Moldovai Köztársaság egészségügyi rendszerének áttekintése), *Health Systems in Transition* (Átalakuló egészségügyi rendszerek), 14. évf. 7. sz., 2012., 131–139. o.

37 „Mindig nehéz különválasztani, hogy mekkora az egészségügyi rendszernek, illetve mekkora a társadalmi-gazdasági státusz általános javulásának a szerepe az egészség javulásában. Különösen igaz ez a Moldovai Köztársaságra, ahol az alacsony népességszám miatt bizonyos időbeli tendenciákat körültekintően kell értelmezni.”, uo. 135. o.

38 „Nehéz értékelni az egészségügyi szolgáltatások általános minőségét, mivel az ilyen mutatókhoz szükséges adatokat nem gyűjtik szisztematikusan módon és nem teszik elérhetővé. Például nem használják fel rendszeresen a páciensek által bejelentett eredményeket, és nem gyűjtik, hogy milyen az akut felvételek esetén tapasztalt kórházi halálzási arány. A páciensek biztonságára vonatkozó adatokat sem gyűjtik és elemzik rendszeresen. Például hiába gyűjtik a műtétek utáni komplikációkkal kapcsolatos általános jellegű adatokat, ha azokat nem bontják le kiváltók vagy hozzájáruló tényezők szerint: így azokat nem lehet a páciensek biztonságával kapcsolatos mutatóként felhasználni.”, uo. 136. o.

45

A moldovai víziközmű-szolgáltatások terén továbbra is számos hiányosság áll fenn. A lakosságnak mindössze körülbelül 50%-a fér hozzá tiszta ivóvízhez, az ágazat igen fejletlen, az intézményi kapacitás hiányos, és a települések csak korlátozottan képesek az ivóvíz-ellátási rendszerek kezelésére. 2012-ben a vízügyi ágazat teljesítményéről szóló jelentésben a moldovai számvevőszék megállapította, hogy a Moldovai Köztársaság településeinek ivóvíz-ellátási és csatornázási szolgáltatásainak helyzete nehéz, sőt holtpontra jutott. Egy másik 2012-es számvevőszéki jelentés szerint az ivóvíz-ellátási és csatornázási rendszerek korszerűsítésétől és építésétől várt előnyök megvalósításához javítani kell az ezen előnyök realizálását célzó állami eszközök kezelésén és a projektek helyi végrehajtásáért felelős állami intézmények közhatóságok irányítási rendszerén. Az Egészségügyi Világszervezet és az UNICEF által a közelmúltban készített tanulmány szerint azonban a vízforrások és a csatornázási létesítmények használata 1995 és 2015 között javult³⁹.

46

Az ágazati költségvetés-támogatási források adott esetben nem adnak többlettértéket a nemzeti ágazati költségvetésekhez. Megfigyelésünk szerint ez történt az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében is, mivel a nemzeti egészségügyi költségvetés inflációval kiigazított értéke a program 2010-es és 2011-es végrehajtása során csökkent⁴⁰ (lásd: **4. háttérmagyarázat**, 2. példa). Ez azt jelezte, hogy az ágazatot nem kezelték prioritásként, és kétségessé tette, hogy az egészségügyi minisztérium képes-e végrehajtani a nemzeti egészségügyi politikát. Egy, a WHO által 2012-ben közzétett tanulmány szerint az összes egészségügyi kiadás más európai országokhoz viszonyítva még mindig nagyon alacsony, és ez jelentősen korlátozta a szolgáltatások mennyiségét és minőségét⁴¹.

47

A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében is csak igen kevés haladás történt a választási időszak, az ágazati beruházási költségvetésekben el nem különített összegek és a környezetvédelmi minisztériumban felmerülő irányítási problémák miatt (lásd még: **4. háttérmagyarázat**, 2. példa). Ez a helyzet is annak a fontosságát támasztja alá, hogy az uniós költségvetés-támogatással összefüggésben vállalt kötelezettségvállalások megjelenjenek az állami költségvetésekben, biztosítva a folyósítási feltételek teljesítéséhez szükséges forrásokat a végrehajtásért felelős minisztériumok számára.

39 Lásd: WHO/UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation (Közös projekt a vízellátás és csatornázás monitorozására)*, 2015. június (wssinfo.org).

40 A kormányzat egészségügyi kiadásai 2010-ben és 2011-ben a legtöbb forrás szerint reálértékben csökkentek (WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* [A Moldovai Köztársaság egészségügyi-finanszírozási reformjainak áttekintése], 2012, 4. o.; az inflációs számítások [fogyasztói árindex, GDP-deflátor] a Világbank adatai [http://data.worldbank.org/country/moldova], a fogyasztói árindex pedig a moldovai nemzeti statisztikai hivatal adatai [http://www.statistica.md] alapján). A nemzeti statisztikai hivatal által kiszámított GDP-deflátor alapján 2011-ben a kiadások reálértékben enyhén növekedtek.

41 Az Egészségügyi Rendszerek és Politikák Európai Megfigyelőközpontja, az Egészségügyi Világszervezettel partnerségben, „Republic of Moldova, Health system review” (A Moldovai Köztársaság egészségügyi rendszerének áttekintése), *Health Systems in Transition* (Átalakuló egészségügyi rendszerek), 14. évf. 7. sz., 2012., 43. o., lásd még: WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (A Moldovai Köztársaság egészségügyi-finanszírozási reformjainak áttekintése), 2012, 3. o.: „a kormányzat által elkülönített egészségügyi költségvetést széles körben tekintik annak fokmérőjeként, hogy a kormányzat a gazdaság többi ágazatához képest mekkora prioritást tulajdonít az egészségügynek. (...) ebben az esetben az ágazatnak tulajdonított fontosság egyértelműen csökken”.

A projektek részlegesen hozzájárultak az államigazgatás megerősítéséhez

48

Ebben a szakaszban a projekteknek a moldovai államigazgatás megerősítéséhez történő hozzájárulását taglaljuk. Megvizsgáljuk a projektek kialakítását, a projektek által az ágazati költségvetés-támogatási programoknak nyújtott támogatást, valamint az eredmények fenntarthatóságát (lásd: **III. melléklet**).

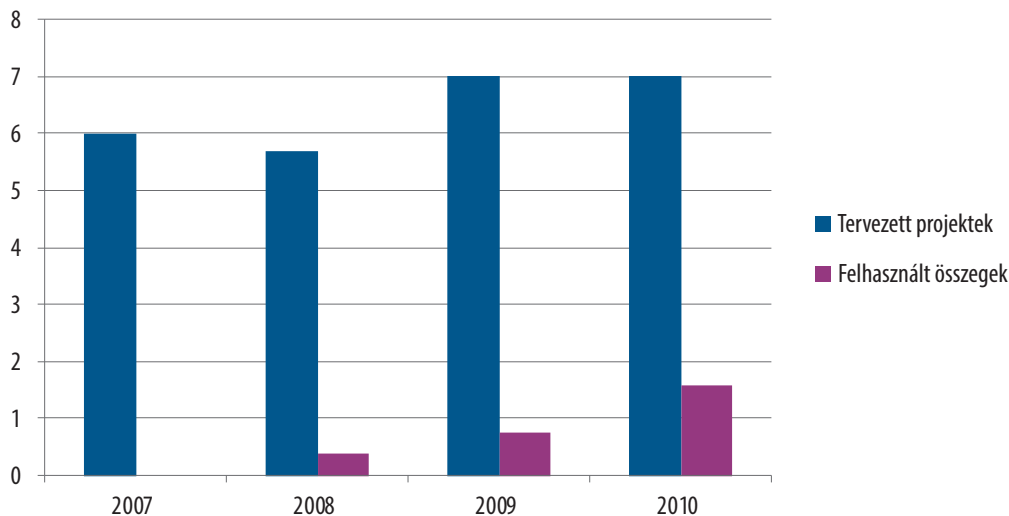
A projektek relevánsak voltak, de a szükségletelemzések terén hiányosságok mutatkoztak

49

Az Unió jelentős támogatást nyújtott a moldovai központi hatóságoknak az uniós segítségnyújtás irányításához és koordinálásához szükséges képesség javításához. A támogatás különösen a kancelláriára összpontosult, amely az uniós források nemzeti koordinációs egységeként működött⁴². Ebben az esetben ez a segítségnyújtási forma relevánsnak bizonyult, mivel a moldovai hatóságok csak korlátozott képességekkel rendelkeznek a források kezelésére, amint ez az ikerintézményi projektek létrehozásakor felmerült problémáknál is kitűnt (lásd: **2. ábra**).

42 A nemzeti koordinációs egység hatáskörébe tartozik az adományozók által biztosított külföldi segítségnyújtás nemzeti szintű koordinációja.

2. ábra Ikerintézményi projektek: a 2007 és 2010 között tervezett, illetve ténylegesen elvégzett projektek (millió euró)



Forrás: Közös Relex Információs Rendszer (CRIS).

50

A **III. mellékletben** bemutatottak szerint (1.1. kérdés) megállapítottuk, hogy a projektek kapcsán végzett szükségletelemzések általánosságban kielégítőek voltak: az ellenőrzési mintában csak két projekt alapult nem elégséges elemzésen. Kilenc projekt esetében azonban az elemzés részleges hiányosságokat tartalmazott, ami a moldovai közigazgatás szükségleteivel vagy célkitűzéseivel nem teljesen összhangban álló projektek kialakításához vezetett.

51

Néhány esetben ezeket a hiányosságokat a projekt végrehajtása során vagy későbbi szakaszokban orvosolni tudták. A 13. sz. technikai segítségnyújtási projekt esetében (lásd: **III. melléklet**) a tanácsadó a legfelsőbb bírósággal, a legfelsőbb bírói tanáccsal, regionális bíróságokkal és más adományozókkal folytatott konzultációt követően⁴³ a projekt kezdete után több hónappal igyekezett kiigazítani az eredeti feladatmeghatározást. Az EUHLPAM projekt esetében az I. és II. szakaszban az uniós külképviselet nem végzett strukturált szükségletelemzést a moldovai közigazgatás valós szükségleteiről és problémáiról ahhoz, hogy azokat eredményesen tudja fontossági sorrendbe rendezni és célzottabban kezelni. Ezt a feladatot az egyes tanácsadókra bízták. Átadás-átvételi eljárás hiányában minden új tanácsadónak saját magának kellett elvégeznie a szükségletelemzést. A projekt III. szakaszában azonban nagyobb figyelmet szenteltek ezeknek az elemzéseknek.

A projektek nem mindig voltak megfelelően koordinálva az ágazati költségvetés-támogatási programokkal**52**

Az alábbi két alszakasz az ágazati költségvetés-támogatás és a projektek közti koordinációt tekinti át két különböző típusú projekt esetében. Az első alszakasz az ágazati költségvetés-támogatás finanszírozásához kapcsolódó finanszírozási megállapodásokban szereplő, technikai segítségnyújtás formájában nyújtott ágazati költségvetés-támogatást vizsgálja (lásd: 7. bekezdés és **1. ábra**), míg a második alszakasz további technikai segítségnyújtási és ikerintézményi projekteket tekint át (lásd: 8. bekezdés).

43 A kezdeti feladatmeghatározásban szereplő tizenkét feladatról derült ki, hogy a kedvezményezett részéről felmerülő igény csökkenése miatt már nem relevánsak.

Az ágazati költségvetés-támogatás keretében nyújtott, az adminisztratív kapacitás fejlesztésére szolgáló speciális technikai segítségnyújtás a szerződéskötési eljárások miatt túl későn érkezett

53

A Bizottság speciális technikai segítségnyújtást biztosított a moldovai közigazgatás számára, hogy elősegítse a négy ellenőrzött finanszírozási megállapodásban foglalt ágazati költségvetés-támogatás végrehajtását. Ennek oka, hogy a partnerországok kormányzatai gyakran nem rendelkeznek megfelelő intézményi kapacitással, ami akadályozhatja az ágazati költségvetés-támogatás által támogatott stratégia végrehajtását.

54

Ez a technikai segítségnyújtás azonban nincs összehangolva a fő költségvetés-támogatási programmal. A technikai segítségnyújtás csak akkor indítható el, ha az ágazati költségvetés-támogatási program finanszírozási megállapodását már aláírták, valamint a pályázattal és szerződéskötési eljárások szükséges határidőinek lejárta után: a technikai segítségnyújtás így néhány hónappal a fő program után indul el (lásd: **Táblázat**).

Táblázat

A költségvetés-támogatás, illetve az – ágazati költségvetés-támogatás keretében biztosított – speciális technikai segítségnyújtás elindulása közötti időeltérés az ellenőrzött szerződések esetében¹

Ágazati költségvetés-támogatási program	Az ágazati költségvetés-támogatási program finanszírozási megállapodásaiban szereplő technikai segítségnyújtás (millió euró)	Az ágazati költségvetés-támogatási program indulása (a finanszírozási megállapodás aláírása)	A technikai segítségnyújtási műveletek elindulása (szerződés aláírása)	Időbeni csúszás
Egészségügy	3,15	2009. február	2010. június	16 hónap
Igazságügy	1,8 ²	2013. június	nincs	-
PFPR	4	2014. október	2015. október	12 hónap
Víz	3	2009. augusztus	2011. szeptember	25 hónap

- 1 Csak a konkrétan az ágazati költségvetés-támogatás keretében biztosított technikai segítségnyújtás. Ugyanebben az ágazatban további projektek is vannak, pl. az igazságügy terén.
- 2 Ezt az összeget a részletek kifizetését megelőző értékelő látogatások finanszírozására használják fel.

Forrás: Közös Relex Információs Rendszer (CRIS).

55

Ezek az időeltérések hátrányosan befolyásolták az egészségügyi és vízügyi ágazati költségvetés-támogatás végrehajtását, mivel a nemzeti közigazgatási kapacitás nem volt elégséges a programok kezelésére. Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében számos egyedi feltétel nem teljesült a technikai segítségnyújtás elindulásának késése miatt. A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében a 2012-es monitoringjelentés kijelenti, hogy a tervezett technikai segítségnyújtás és az ágazati költségvetés-támogatás jobb időbeni összehangolása előnyösebb lenne és biztosítaná a sikeres végrehajtást. Zárójelentésében a kivitelező azt javasolta, hogy a technikai segítségnyújtás megelőzze és ne pedig kövesse a költségvetés-támogatást, mint ahogy ebben az esetben történt.

Nem mindig használtak más technikai segítségnyújtási és ikerintézményi projekteket az ágazati költségvetés-támogatási programok előkészítésére vagy támogatására**56**

Az uniós külképviselet ügyelt arra, hogy szinergiákat hozzon létre az ágazati költségvetés-támogatás és az ugyanazt az ágazatot célzó projektek között. Az ágazati költségvetés-támogatási programokat általában ikerintézményi és technikai segítségnyújtási programok kísérték. Ez történt például egy vidéki térségeket célzó program esetében is (igaz, az ellenőrzés erre a programra nem terjedt ki). A projektek ezenkívül előkészítették a terepet az ágazati költségvetés-támogatás számára, például egy, a szabadkereskedelmi térséggel kapcsolatos program esetén. Végezetül az igazságügyi ágazatban négy technikai segítségnyújtási projekt azokat az igényeket fedte le, amelyekkel a költségvetés-támogatás is foglalkozott (lásd: **III. melléklet**, 12–14. sz. projektek).

57

Mindezen erőfeszítések ellenére az ellenőrzött esetekben a projekteket nem mindig használták fel az ágazati költségvetés-támogatás előkészítésére vagy támogatására (lásd: 58–63. bekezdés és **6. háttérmagyarázat**). A Bizottság által előnyben részesített főbb segítségnyújtási módok a költségvetés-támogatás és az ikerintézményi projektek voltak, annak ellenére, hogy nagy szükség és a kormányzat részéről nagy igény volt a technikai segítségnyújtásra, amellyel a jobb eredmények érdekében előkészítő intézkedéseket lehetett volna tenni, különösen azokon a területeken, ahol később költségvetés-támogatást terveztek.

Késői volt a moldovai tisztviselők számára a költségvetés-támogatás témájában nyújtott képzés

Először 2014 márciusában szerveztek a költségvetés-támogatásról szóló teljes körű képzést a moldovai tisztviselők számára. A képzés egy technikai segítségnyújtási projekt keretében történt, 40 000 euró értékben (lásd: **III. melléklet**, 9. sz. projekt). Ekkor már több mint hét éve folyt Moldovában költségvetés-támogatás.

A hatnapos képzésen, amelyen 24 tisztviselő vett részt, kiderült, hogy kevés az ismeretük erről a segítségnyújtási formáról. A résztvevők ismeretei nem javultak lényegesen, hiszen pontszámuk a kezdeti teszt 3,2-es értékéről a zárótesztig mindössze 3,9 pontra javult (a maximális elérhető 10 pontból). A pontszámok a tíz értékelt terület közül négy esetben még romlottak is.

E korlátozott eredmény hatására nem hajtottak végre semmilyen átfogó intézkedést, hiszen a költségvetés-támogatás témájában azóta sem került sor teljes körű képzésre. A Bizottság azonban számos félnapos kerekasztal-megbeszélést és bemutatót szervezett Moldovában.

58

2011-ben a Bizottság finanszírozta az igazságügyi ágazat előzetes értékelését. Ez az értékelés azt javasolta, hogy az ágazati költségvetés-támogatás programozását megelőzően a technikai segítségnyújtásra összpontosítsanak fő segítségnyújtási módszerként. Az előzetes technikai segítségnyújtás azért szükséges, mert a kormány nem volna képes az igazságügyi ágazat reformstratégiájának kidolgozására a végrehajtó hatalmi ágtól alkotmányosan leválasztott igazságszolgáltatási ággal történő koordináció nélkül. 2011-ben az igazságügyi ágazat reformstratégiájának előkészítése során a végrehajtó ág nemzeti koordinációs törekvéseinek hiányosságai kétségessé tették, hogy képes-e kidolgozni egy olyan összefüggő reformstratégiát, amelyet az igazságszolgáltatási ág teljes mértékben elfogad.

59

Ezzel az értékeléssel összhangban 2011 óta négy technikai segítségnyújtási projektet terveztek az igazságügyi ágazatban, de ezeket az uniós külképviselet személyzethiánya miatt elhalasztották. Egy projekt az ágazati költségvetés-támogatás finanszírozási megállapodásának aláírása előtt két hónappal, 2013 áprilisában kezdődött, a másik három 18 hónappal később (lásd: **III. melléklet**, 12–14. sz. projekt).

60

A moldovai igazságügyi ágazati reformstratégiát 2011-ben fogadták el azzal a céllal, hogy így jogosulttá váljanak az ágazati költségvetés-támogatásra. A stratégia végrehajtását hátráltatja az ügyészségi reform elégtelen előrehaladása és az, hogy nem kapja meg a kellő támogatást az igazságszolgáltatási ágtól. A legfelsőbb bírói tanács és a legfelsőbb bíróság által kidolgozott új reformkezdeményezést 2015 májusában mutatták be nyilvánosan, a 13. sz. technikai segítségnyújtási projekt logisztikai támogatásával.

61

A 12. sz. technikai segítségnyújtási projekt jelenleg munkacsoportokat támogat a JSRS költségvetési becsléseinek felülvizsgálatában és az ágazati költségvetés-támogatás egyedi feltételeinek bemutatásában (lásd: 27. és 31. bekezdés). Ez a technikai segítségnyújtási projekt jól példázza, hogy lehetett rugalmasan alkalmazkodni az ágazati költségvetés-támogatási programok végrehajtása során felmerülő további igényekhez, még ott is, ahol az ilyen támogatást az eredeti projektszerződés nem irányozta elő kifejezetten.

62

A közpénz-gazdálkodási ágazatban különböző támogatásnyújtási módokra találunk példákat, mint a SIGMA⁴⁴, a technikai segítségnyújtás, az ikerintézményi projektek és az ágazati költségvetés-támogatás. A közbeszerzési és belső pénzügyi ellenőrzési ikerintézményi projektek 2012-ben, illetve 2013-ban befejeződtek, és a vonatkozó jelentések kiemelték, hogy az eredményeket konszolidálni szükséges (lásd: **III. melléklet**, 2. és 4. sz. projekt). E téren további tevékenység folyik, a SIGMA és a szakpolitikai párbeszéd keretében. A közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokat szolgáló ágazati költségvetés-támogatás egyedi feltételei azonban nem foglalkoznak ezekkel a hiányosságokkal. Az EUHLPAM projekt keretében az Unió által finanszírozott tanácsadókat alkalmazták a közpénz-gazdálkodás szempontjából releváns intézményeknél, köztük az adóhivatalnál, de az ágazati költségvetés-támogatást végrehajtó három intézmény (számvevőszék, pénzügyminisztérium, parlament) egyikénél sem voltak ilyen tanácsadók.

63

2014 óta azonban a Bizottság nagyobb figyelmet fordít az ágazati költségvetés-támogatás és a projektek közötti szinergiák megteremtésére, ahogy ezt a moldovai számvevőszéknél folyó ikerintézményi projekt (lásd: **III. melléklet**, 5. sz. projekt) és egy EUHLPAM tanácsadónak a 2016-ra tervezett parlamenti alkalma-za is mutatja.

44 A SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, kormányzás- és vezetésfejlesztési támogatás) az Unió és az OECD közös kezdeményezése. A SIGMA szakértői a közigazgatás hat fő területén nyújtanak támogatást (<http://www.sigmaxweb.org>).

Az eredmények a politikai akarat hiánya és más külső tényezők miatt nem mindig voltak fenntarthatóak

64

Általánosságban a projektek meghozták az elvárt tárgyi eredményeket. Az ilyen konkrét eredmények közé tartozik a moldovai civil szervezetek által végzett tevékenységek nyomán követésére szolgáló online platform, a különböző minisztériumoknak nyújtott stratégiai tanácsadás, az állami támogatásokról szóló törvényjavaslat, illetve az uniós támogatások kezelési eljárásairól szóló kézikönyv.

65

Továbbra is kérdéses a projektek által elért eredmények fenntarthatósága, mivel a nemzeti hatóságok részéről gyakran hiányzik a kellő politikai akarat az állami intézmények megerősítése előtt álló egyes akadályok lebontására (lásd: **7. háttér-magyarázat**). A **III. mellékletben** (1.3. kérdés) bemutatottak szerint az értékelt tizennégy projekt felénél merültek fel enyhe aggályok, míg a projektek fennmaradó részénél jelentős aggodalmak merültek fel.

66

A Bizottság a TTSIB-projekttel összefüggésben 2011-től 2013-ig technikai segítségnyújtást biztosított a moldovai kancelláriának (lásd: **7. háttér-magyarázat**). A projekt célja ugyan az volt, hogy a kancellária külső segítségnyújtásból finanszírozott tevékenységek azonosítására, előkészítésére és végrehajtására vonatkozó képességét fejlessze, a TTSIB-tanácsadók azonban olyan szolgáltatásokat is nyújtottak, amelyek részlegesen kiváltották a kancellária munkatársainak operatív feladatait. A TTSIB projektjelentések szerint számos várt eredmény ugyan megvalósult, ám a kancellária nem rendelkezett elégséges kapacitással a feladatok elvégzésére, a képzések hasznosítására és a megszerzett készségek alkalmazására.

67

Tekintettel a fenntarthatósági összetevőknek a korábbi projektekben megfigyelhető hiányára, az uniós külképviselet kivonulási stratégia kidolgozását ösztönözte mind a TTSIB, mind az EUHLPAM projektek III. szakaszában. Ezzel azt kívánta biztosítani, hogy az egyes tanácsadók még távozásuk előtt foglalkozzanak a fenntarthatósági kérdésekkel. A TTSIB esetében azonban ezt a stratégiát nem hajtották végre, mivel a moldovai hatóságok szerint túl erőforrás-igényes volt.

Egy projekttel kapcsolatos fenntarthatósági problémák: technikai segítségnyújtás Moldova számára a támogatási programok végrehajtására szolgáló kapacitás fejlesztése érdekében (1,9 millió euró)

Egy technikai segítségnyújtási projekt támogatta a moldovai kancelláriát az uniós segélyek átfogó koordinációjában, különösen az ikerintézményi projektek, valamint a TAIEX⁴⁵ és SIGMA-eszközök felhasználásához szükséges képességek megszerzésében, továbbá az átfogó intézményfejlesztési program (TTSIB-projekt, lásd: **III. melléklet**, 6. sz. projekt) előkészítésében és végrehajtásában.

A projekt 2013-as befejezése után az uniós segítségnyújtás koordinációs funkcióinak egy része a kancelláriától átkerült a külügyminisztériumba. A moldovai hatóságok nem gondoskodtak arról, hogy a kancellárián az évek során felhalmozott tudást megőrizzék a képzett munkatársak áthelyezésével vagy a minisztériumi munkatársak betanításával. Az uniós külképviselő egy technikai segítségnyújtási projektet programozott a minisztérium számára, bár ez a TTSIB-nél szűkebb hatókörű volt. A tervek szerint a koordinációs funkció visszakerül a kancelláriára, de 2013 óta a kancellária munkatársainak jelentős része távozott.

⁴⁵ A TAIEX az Európai Bizottság technikai segítségnyújtás és információcsere céljára szolgáló eszköze. A TAIEX támogatja a kedvezményezett országok közigazgatását az uniós jogszabályok közelítésében, alkalmazásában és végrehajtásában, valamint elősegíti az uniós követendő gyakorlatok megosztását.

68

Az Unió jelentős kihívásokkal szembesül a segítségnyújtás moldovai végrehajtása során. A politikai és makrogazdasági instabilitás, az irányítási hiányosságok és a gyenge államigazgatás jelentősen behatárolják a Bizottság lehetőségeit a reformok elősegítésére.

69

Megvizsgáltuk, hogy a Moldovának nyújtott uniós segítségnyújtás eredményesen járult-e hozzá az államigazgatás megerősítéséhez. Ennek érdekében értékeltük, hogy a Bizottság megfelelően tervezte-e meg és hajtotta-e végre az egyrészt ágazati költségvetés-támogatási programok, másrészt hagyományos projektek keretében nyújtott pénzügyi támogatást. Az ellenőrzés az uniós támogatás java részét kapó ágazatokban, az igazságügy, a közpénzgazdálkodás, a közegészségügy és a vízgazdálkodás terén vizsgált projekteket és az ágazati költségvetés-támogatást.

70

Ellenőrzésünk alapján megállapítottuk, hogy az uniós segítségnyújtás csak korlátozott mértékben volt eredményes az államigazgatás megerősítésében. Az észlelt hiányosságok egy része külső tényezőknek tudható be, mások viszont az ellenőrzött programok és projektek kialakítási és végrehajtási hiányosságaival magyarázhatók.

71

Mivel a megcélzott ágazatokban vajmi kevés előrehaladás valósult csak meg, arra a következtetésre jutottunk, hogy a költségvetés-támogatás csak korlátozott hatást fejtett ki az államigazgatás megerősítésében (lásd: 38–47. bekezdés).

72

Megállapítottuk továbbá, hogy a Bizottság gyorsabban reagálhatott volna a támogatással kapcsolatos kockázatok tényleges felmerülésekor. A programokat nem igazították megfelelően a moldovai stratégiákhoz (lásd: 13–28. bekezdés).

73

A programok potenciális előnyeinek megvalósulását hátráltatta a feltételérvényesítés nem kellő mértékű kiaknázása: bizonyos egyedi feltételeket a programról folytatott tárgyalások és az ágazati költségvetés-támogatás elindulása közötti időszakban már teljesítettek, vagy azok nem voltak közvetlenül mérhetőek. A Bizottság szigorúbban értékelhette volna a folyósítási feltételek teljesülését (lásd: 29–34. bekezdés). Ezenkívül az ösztönzőkön alapuló kiegészítő források odaítélése nem volt teljesen indokolt (lásd: 35–37. bekezdés).

Következtetések és ajánlások

74

A projektek kialakítása általánosságban relevánsnak bizonyult. A projektek révén folyósított uniós segítségnyújtás részlegesen volt eredményes az államigazgatás megerősítésében.

75

A projektek hatóköre és időzítése nem mindig volt megfelelően koordinálva az ágazati költségvetés-támogatási programokkal (lásd: 52–63. bekezdés). Az adminisztratív kapacitás fejlesztésére szolgáló konkrét, költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó technikai segítségnyújtás csak hónapokkal a fő költségvetés-támogatási program kezdete után indult el. Nem mindig használtak más technikai segítségnyújtási és ikerintézményi projekteket a költségvetés-támogatási programok előkészítéséhez vagy támogatásához.

76

A projektek általában meghozták az elvárt tárgyi eredményeket. Az eredmények azonban a politikai akarat hiánya és más külső tényezők miatt nem mindig voltak fenntarthatóak (lásd: 64–67. bekezdés).

77

Az említett következtetések alapján a következő ajánlásokat fogalmazzuk meg:

1. ajánlás

A költségvetés-támogatási műveletekhez kapcsolódó kockázatok mérséklése

A Bizottság alkalmazza szigorúbban a korai előjelző rendszer (EWS) keretében már rendelkezésre álló intézkedéseket a kockázatok megelőzésére és mérséklésére, továbbá egyértelműbben határozza meg a kockázatok valós veszélyé válása esetén követendő cselekvési irányvonalakat. Ezeket az intézkedéseket időben kell meghozni.

2. ajánlás

Az ágazati költségvetés-támogatási programok összehangolása egy jól meghatározott nemzeti reformstratégiával

A Bizottság kapcsolja össze szorosabban a költségvetés-támogatási programokat a nemzeti stratégiákkal. A segítségnyújtást ütemezze megfelelően, biztosítva, hogy jól meghatározott nemzeti reformtervhez kapcsolódják. Értékelje konkrétan az ország stratégiájának relevanciáját és hitelességét a rendelkezésre álló intézményi és pénzügyi erőforrások tekintetében.

Következtetések és ajánlások

3. ajánlás

A feltételérvényesítés és a teljesítménymutatók erőteljesebb alkalmazása

A Bizottság alkalmazza erőteljesebben a feltételérvényesítést. Ez foglalja magában i. egyértelmű, releváns feltételek és teljesítménymutatók meghatározását az eredmények jobb értékelésére és bemutatására; valamint ii. határozott, arányos és gyors reakciót az olyan esetekre, amikor a moldovai kormány nem mutatna megfelelő elkötelezettséget a már korábban elfogadottak teljesítésére.

4. ajánlás

Az ösztönzőkön alapuló kiegészítő források kapcsolódjanak egyértelműbben a bizonyított haladáshoz

Az ösztönzőkön alapuló kiegészítő források odaítélése a meglévő módszertan szigorúbb alkalmazásán alapuljon.

5. ajánlás

Projektek koordinációja az ágazati költségvetés-támogatási programokkal

A Bizottság szisztematikusabban alkalmazzon projekteket az ágazati költségvetés-támogatási programok előkészítéséhez vagy támogatásához. Az ágazati költségvetés-támogatási programok keretében biztosított technikai segítségnyújtás jobb időzítéssel, már a kezdetektől fogva nyújtson támogatást az ágazati költségvetés-támogatási programok számára.

6. ajánlás

A projektek fenntarthatóságának biztosítása

A Bizottság gondoskodik arról, hogy a fenntarthatósági szempontokat valamennyi projekt tervezése során tekintetbe vegyék azáltal, hogy szisztematikusabban figyelembe veszik az állami intézményeknek az eredmények fenntartására való képességét és amelletti politikai elkötelezettségét.

A jelentést 2016. április 19-i luxembourgi ülésén fogadta el a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A vizsgált szerződések listája

Projektek				
Szerződés éve	Állapot	A szerződés megnevezése	Tervezett összeg (euró)	Kifizetett (euró)
Igazságügyi reform				
2009	Lezárva	Támogatás Moldovának a büntetés-végrehajtási rendszer korszerűsítésére és a büntetőjogi reformra	850 500	850 500
2010	Lezárva	A jogállamiság és igazságszolgáltatás értékelése az ágazati programozáshoz	198 193	198 193
2011	Lezárva	Az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás kialakításának és a pályázatok előkészítésének támogatása	139 304	139 304
2012	Folyamatban	Az igazságügyi ágazati reform nyomon követése a kormányzat jobb elszámoltathatósága érdekében	274 105	246 695
2013	Folyamatban	A moldovai igazságügyi ágazat reformjához kapcsolódó koordináció támogatása	2 231 800	1 476 324
2014	Folyamatban	A moldovai bíróságok hatékonyságának, elszámoltathatóságának és átláthatóságának javítása	2 078 700	709 357
2014	Folyamatban	A bírósági szakaszt megelőző nyomozási eljárás, a vádemelési eljárás és a védelem támogatása Moldovában	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Egyéb központi közigazgatás				
2009	Lezárva	A moldovai közpénz-gazdálkodási reformok támogatása	114 474	114 474
2010	Lezárva	Az Európai Unió magas szintű politikai tanácsadó missziója (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Lezárva	A Moldovai Köztársaság közbeszerzési rendszerének támogatása	914 008	914 008
2011	Lezárva	A versenyjogi és az állami támogatásokkal kapcsolatos szakpolitika végrehajtásának és végrehajthatóságának támogatása	926 244	926 244
2011	Lezárva	A Moldovai Köztársaság átfogó intézményfejlesztési programja végrehajtásának támogatása	111 370	111 370
2011	Folyamatban	A moldovai kormány támogatása a korrupcióellenes tevékenységekben, a belügyminisztérium megreformálásában, beleértve a rendőrséget, valamint a személyes adatok védelmét is	2 853 790	2 832 718
2011	Lezárva	Technikai segítségnyújtás a Moldovai Köztársaság kormányának az ikerintézményi projektekben és a TAIEX- és SIGMA-eszközök alkalmazásához szükséges kapacitásépítésben, valamint támogatás a CIB-program előkészítésében és végrehajtásában	1 900 859	1 900 859
2011	Lezárva	A közpénzgazdálkodás megerősítése a Moldovai Köztársaságban	1 369 926	1 369 926
2012	Lezárva	Az Európai Unió második magas szintű politikai tanácsadó missziója (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Folyamatban	Az Európai Unió harmadik magas szintű politikai tanácsadó missziója (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Folyamatban	Képzés az uniós költségvetés-támogatásról a moldovai kormányzat számára	39 148	37 533
2014	Folyamatban	Kapacitásépítés az uniós intézményfejlesztési program irányítására	225 018	211 448
2014	Folyamatban	A külső közpénzellenőrzés konszolidációja és megerősítése a Moldovai Köztársaságban	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Összesen			26 826 755	22 547 579

Projektek				
Szerződés éve	Állapot	A szerződés megnevezése	Tervezett összeg (euró)	Kifizetett (euró)
Közigazgatás – transzverzális funkciók				
2013	Folyamatban	Az igazságügyi ágazatnak nyújtott támogatás	58 200 000	28 200 000
2014	Folyamatban	A moldovai közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformok (PFPR) támogatása	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000

Közigazgatás – közszolgáltatások				
2009	Lezárva	Az egészségügy ágazati politikai támogatási programja	43 114 336	43 114 336
2009	Lezárva	A vízügyi ágazat ágazati politikai támogatási programja (ENPI AAP 2009)	35 777 200	35 777 200
2010	Lezárva	Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó technikai segítségnyújtás	2 992 753	2 992 753
2010	Folyamatban	Nisporeni település vízellátási rendszerének rehabilitációja a Moldovai Köztársaságban	5 000 000	4 500 000
2011	Folyamatban	A vízügyi ágazat ágazati politikai támogatási programjának végrehajtására szolgáló technikai segítségnyújtás	2 771 010	1 611 437
2012	Lezárva	A vízügyi ágazat ágazati politikai támogatási programja (ENPI AAP 2009) – A 2009/020-520 finanszírozási megállapodás 01-es kiegészítése (további 5 millió euró a költségvetés-támogatási összetevőre)	5 000 000	5 000 000
2013	Lezárva	EaPIC – Moldova – az egészségügyi ágazati politikai támogatási program fejlesztése (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Összesen			191 855 299	135 195 726
Mindösszesen			218 682 054	157 743 305

A mintában található ágazati költségvetés-támogatási szerződések minősítéseinek összegzése

CÍM		A moldovai közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformok (PFPR) támogatása	A moldovai közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformok (PFPR) támogatása	A vízügyi ágazati politikai támogatási programja	A vízügyi ágazati politikai támogatási programja	
Szerződés időtartama, hónap		60	72	108	60	
Szerződés éve		2014	2013	2009	2009	
2. Az ágazati költségvetés-támogatási programok eredményesen hozzájárultak a közigazgatás megerősítéséhez?	2.1. Az ágazati költségvetés-támogatási programok kialakítása megfelelő volt?	A program hozzájárult egy egyértelmű, átfogó stratégiához				
		Az ágazati költségvetés-támogatás egyértelműen megfogalmazott nemzeti prioritásokon alapult				
		A program célkitűzései összhangban állnak a nemzeti prioritásokkal				
		Az ágazati költségvetés-támogatás odaítélése előtt korlátozottan értékelték a politikai és gazdasági kockázatokat				
		A támogatáskezelési kockázatokat a reform költségeinek előzetes értékelésével mérsékeltek				
		Dokumentált, egyértelmű, objektív és releváns okok indokolták az ágazati költségvetés-támogatás alkalmazását				
		Figyelembe vették a korábbi értékeléseket/tapasztalatokat				
	2.2. Az ágazati költségvetés-támogatási programok végrehajtása megfelelő volt?	A moldovai közigazgatás teljes mértékben és időben végrehajtotta a programot	A program folyamatban van	A program folyamatban van		
		A technikai segítségnyújtás célzott és időszerű volt, valamint fenntartható kapacitást teremtett		n.a.		
		A részleteket csak a feltételek teljesítése esetén folyósították	Nem folyósítottak változó összegű részletet			
		A célkitűzések közvetlenül mérhetőek voltak				
		A költségvetések kiegészítése indokolt volt	n.a.			
		A monitoringkeretek SMART-célkitűzéseket és mérhető mutatókat tartalmaznak				
		Rendelkezésre állt információ a referenciaértékek meghatározásához és a haladás nyomon követésére/értékelésére				
2.3. Az ágazati költségvetés-támogatási programok kézzelfogható és fenntartható eredményeket mutattak fel?	A nyomon követés és értékelés folyamatos volt					
	Ha a program nem a megfelelő irányba haladt, korrekciós intézkedéseket hajtottak végre	A program folyamatban van	A program folyamatban van			
	Létrejötték a várható outputok/eredmények	A program folyamatban van	A program folyamatban van			
	A feltételek eredményesen ösztönözték a reformokat	Nem folyósítottak változó összegű részletet	A program folyamatban van			
	A program pozitív hatást gyakorolt az adminisztratív kapacitásra	A program folyamatban van	A program folyamatban van			
	Az ágazati költségvetés-támogatás releváns támogatást nyújtott és fenntartható kapacitást épített ki a moldovai közigazgatásban	A program folyamatban van	A program folyamatban van			
A finanszírozott intézkedések egyértelműen kiegészítő jellegűek a Moldova által a segély folyósítását megelőzően vállaltakhoz képest						
Az ágazati költségvetés-támogatás hatásai a tervek szerint alakultak		A program folyamatban van	A program folyamatban van			

Jelmagyarázat: A minősítések az alábbiak lehetnek:

 a kritérium teljesült  a kritérium részlegesen teljesült  a kritérium nem teljesült

A mintában található projektszerződések minősítéseinek összegzése

A projekt száma	Szerződés éve	Szerződés időtartama, hónap	Cím
1	2009	2	A moldovai közpénz-gazdálkodási reformok támogatásával kapcsolatos technikai segítségnyújtás
2	2010	24	A közbeszerzési reform támogatásával kapcsolatos ikerintézményi projektek
3	2011	30	A moldovai kormány számára a korrupció elleni küzdelem és a belügyminisztérium reformja érdekében biztosított technikai segítségnyújtás (III. összetevő)
4	2011	24	A közpénzgazdálkodás megerősítésére szolgáló ikerintézményi projekt
5	2014	24	A külső közpénzellenőrzés konszolidációja és megerősítése
6	2011	38	A moldovai kormány számára az ikerintézményi projektek, továbbá a TAIEX, a SIGMA, valamint a CIB-program alkalmazásához szükséges kapacitás kiépítésének támogatására biztosított technikai segítségnyújtás (TTSIB)
7	2011	21	A versenyjogi és az állami támogatásokkal kapcsolatos szakpolitika végrehajtásának és végrehajtatásának támogatására szolgáló ikerintézményi projekt
8	2011	5	A CIB-program végrehajtásának támogatásáról szóló tanulmány
9	2014	3	Képzés az uniós költségvetés-támogatásról a moldovai kormányzat számára, technikai segítségnyújtás keretében
10	2014	12	Kapacitásépítés az uniós intézményfejlesztési program irányítására, technikai segítségnyújtás keretében
11	2012	24	Az igazságügyi ágazati reform nyomon követése a kormányzat jobb elszámoltathatósága érdekében (PROMOLEX)
12	2013	36	A moldovai igazságügyi ágazat reformjához kapcsolódó koordináció támogatása, technikai segítségnyújtás keretében
13	2014	36	A moldovai bíróságok hatékonyságának, elszámoltathatóságának és átláthatóságának javítása (ATRECO), technikai segítségnyújtás keretében
14	2014	36	A bírósági szakaszt megelőző nyomozási eljárás, a vádemelési eljárás és a védelem támogatása Moldovában, technikai segítségnyújtás keretében
15	2009	24	A büntetés-végrehajtási rendszer korszerűsítését célzó ikerintézményi projekt
16	2010	26,5	Az Európai Unió első magas szintű politikai tanácsadó missziója (EUHLPAM I)
17	2012	20	Az Európai Unió második magas szintű politikai tanácsadó missziója (EUHLPAM II)
18	2013	18	Az Európai Unió harmadik magas szintű politikai tanácsadó missziója (EUHLPAM III)
19	2010	18	<i>A jogállamiság értékelése (tanácsadói tevékenység)</i>
20	2011	17	<i>Az ágazati költségvetés-támogatás előkészítésének támogatása (tanácsadói tevékenység)</i>

A projektek eredményesen hozzájárultak a közigazgatás megerősítéséhez?

1.1. A projektek kialakítása megfelelő volt?		1.2. Megfelelően hajtották végre a projekteket?						1.3. A projektek kézzelfogható és fenntartható eredményeket mutattak fel?				
A projektet szükségletelemzés támasztotta alá	Figyelembe vették a korábbi értékeléseket/tapasztalatokat	A moldvai közigazgatás teljes mértékben és időben végrehajtotta a projektet	Szinergiák vagy koordináció van jelen a folyamatban lévő ágazati költségvetés-támogatási programokkal	A monitoringkeretek SMART-celkitűzéseket és mérhető mutatókat tartalmaznak	Rendelkezésre áll információ a referenciavértékek meghatározásához és a haladás nyomon követésére/értékelésére	A nyomon követés és értékelés folyamatos volt	Ha a projekt nem a megfelelő irányba haladt, korrekciós intézkedéseket hajtottak végre	Létrejötték a várható outputok/eredmények	Kapcsolat áll fenn az adminisztratív kapacitás általános fejlesztése és a projekt között	A projekt releváns támogatást nyújtott és fenntartható kapacitást épített ki a moldvai közigazgatásban	A finanszírozott intézkedések kiegészítő jellegűek a Moldova által a segély folyósítását megelőzően vállaltakhoz képest	
			n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.			
		folyamatban lévő projekt					folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt		
			n.a.									
		n.a.	n.a.									
	n.a.	n.a.	n.a.									
		folyamatban lévő projekt						folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt		
		folyamatban lévő projekt						folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt		
		folyamatban lévő projekt					folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt	folyamatban lévő projekt		
			n.a.									
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	

Jelmagyarázat: A minősítések az alábbiak lehetnek:

a kritérium teljesült a kritérium részlegesen teljesült a kritérium nem teljesült

Összefoglalás

V

A Bizottság kijelenti, hogy 4-ből 2 ellenőrzött költségvetés-támogatási ágazatban (vízügy és egészségügy) történt előrehaladás, noha csak részleges, miközben a másik két (igazságügyi és közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reform), újabb program továbbra is folyamatban van, így végleges eredményeik még nem mérhetők.

A Bizottság valójában gyorsan reagált a kockázatokra, figyelembe véve az éppen kibontakozóban lévő eseményeket és a belső döntéseket, a 13–28. pontra adott válaszokban jelzettek szerint.

A költségvetés-támogatási kifizetések tekintetében jelenleg az a helyzet Moldovában, hogy minden kifizetést visszatartanak az összes általános feltétel teljesítésig, ideértve a makrogazdaság stabilitására és a költségvetés átláthatóságára vonatkozó feltételt. E tekintetben nagyon fontos az IMF-fel való megállapodás.

A nemzeti stratégiákkal való összehangolást illetően a Bizottság stratégiára vonatkozó elképzelése nem statikus vagy formális. A Bizottság figyelmet fordított azokra a lényeges és alapvető elemekre, amelyekből egy stratégiának össze kell állnia az ambiciózus társulási menetrendből és a kihívást jelentő geopolitikai környezetből eredő sürgető szükségletekhez való folyamatos alkalmazkodás mellett. Az, hogy a Bizottság habozás nélkül túllépte bizonyos nemzeti stratégiák néha szűk hatókörét, tulajdonképpen azt mutatja, hogy a Bizottság igenis kihozta a feltételekből a maximális lehetőséget a reformokra.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a költségvetés-támogatás mint a segély egy módoszata olyan átfogó intézkedéscsomag, amely finanszírozást, kapacitásépítést, szakpolitikai párbeszédet és teljesítménymutatókat foglal magában. A szakpolitikai párbeszéd, még a program kialakítási szakaszában is, a kormány által tett intézkedésekhez vezethet még bármilyen források átutalását megelőzően, ami nagyon pozitív dolog.

A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy a teljesítménykritériumok részleges teljesítése részleges kifizetést indokolna. A Bizottság elismeri, hogy különösen egy esetben az értékelés lehetett volna szigorúbb, de ez nem általános jellegű.

A Bizottság rámutat arra, hogy a „többet többért” elv alapján történő finanszírozás belső felülvizsgálatokat követően került odaítélésre. Ezeket a döntéseket a Bizottság a külső támogatásra vonatkozó megbízatásának végrehajtása során hozta, az EKSZ politikai iránymutatásával és a tagállamok jóváhagyásával, a komitológia teljes mértékű tiszteletben tartásával.

VI

A Számvevőszék helyesen mutat rá a projektek kialakításának minőségére, illetve azok hatékonyságára és eredményeire.

A Bizottság egyetért azzal, hogy szükség van a technikai segítségnyújtás, az ikerintézményi projektek és a költségvetés-támogatás közötti sorrend megállapítására. Ugyanakkor azonban a jelenlegi pénzügyi szabályok mellett mindig lesz átfutási idő a technikai segítségnyújtás, illetve az ikerintézményi és költségvetési műveletek között.

Bevezetés

05

A közigazgatás gyengeségei, különösen az államháztartási rendszerekben vagy a korrupcióhoz kapcsolódóan, akadályozzák a fejlődést általánosságban véve és a segélyhatékonyság tekintetében is. Esetleges hatásaik nem korlátozódnak a költségvetés-támogatásra. Nyilvánvaló, hogy a költségvetés-támogatással összefüggésben a pénzügyi ellenőrzés és a közbeszerzési rendszerek terén elért javulás hatékonyan csökkenti a korrupció lehetőségét.

07

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az ugyanazon a programon belül nyújtott kiegészítő támogatáson felül számos fontos példája van a korai szakaszban nyújtott projektalapú segítségnyújtásnak, még a költségvetés-támogatási műveletek előtt.

Az ellenőrzött programok tekintetében ez különösen az igazságügyi területekre vonatkozik, de vonatkozik egyéb ágazatokra is, mint például a szakképzés és a mezőgazdasági és vidékfejlesztési európai szomszédsági program.

Észrevételek

14

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a nemzeti rendszereken keresztül történő működés révén a költségvetés-támogatás erősíti a felelősségvállalást és csökkenti a tranzakciós költségeket a kedvezményezett ország számára.

A célzott költségvetés-támogatáson kívüli ágazati költségvetés-támogatás célja az eredmények jutalmazása, nem pedig a tevékenységek finanszírozása. Egyértelmű tehát, hogy a kontrollok és ellenőrzések általában nem mehetnek túl azon a ponton, amikor a források átutalásra kerülnek a megállapodott feltételek teljesítését követően.

A költségvetés-támogatás olyan fejlesztési kontextusban működik, ahol a fő kormányzati rendszerek, mint amilyen az államháztartási gazdálkodás, jelentős gyengeségekkel rendelkezhetnek. Az észrevételben azonban nem világítanak rá arra, hogy az ágazati költségvetés-támogatás erősíti az országos rendszereket a fenntartható fejlődés tekintetében, támogatja a nemzeti intézmények szerepét, kedvez az átláthatóságnak és elősegíti a hazai elszámoltathatóságot, valamint erősíti a politikai párbeszédet.

A támogathatóság feltételei szigorúak. A partnerország csak akkor jogosult költségvetés-támogatásra, ha a kormány megfelelő és megbízható stratégiával rendelkezik ezeknek a gyengeségeknek a kezelésére. A Bizottság konkrét rövid távú intézkedéseket is megkövetelhet a kockázatok csökkentése érdekében. Az új költségvetés-támogatási iránymutatások (amelyeket 2012-ben felülvizsgáltak a 2012. május 14-i, a költségvetés-támogatással kapcsolatos új megközelítésre irányuló bizottsági ajánlásokat és tanácsi következtetéseket követően) ma már számos új rendelkezést tartalmaznak a szabályok további tisztázása érdekében. Ezek között szerepelnek új támogathatósági szabályok az átláthatóságra és felügyeletre vonatkozóan, hivatalos kockázatértékelési folyamat, valamint felsővezetői irányítási keret.

Az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó kritériumok valójában az általános feltételek részét képezik, amelyet beépítenek minden új ágazati költségvetés-támogatási programba, és felülvizsgálják minden kifizetésről hozott döntés alkalmával. Miközben a Számvevőszék kockázatként említi meg az országos államháztartási gazdálkodási rendszerek használatát, nem tesz említést arról, hogy a jó gazdasági kormányzáshoz és a fenntartható fejlődéshez szükség van egy jól működő államháztartási gazdálkodási rendszerre, valamint biztos hazai bevételekre.

Ez a támogatásnyújtási mechanizmus az egyik módja annak, ahogyan a Bizottság reagált a nemzetközi fejlesztési közösség és az uniós érdekelt felek olyan hatékonyabb beavatkozásokat sürgető felhívásaira, amelyek az eredményekre és a felelősségvállalásra összpontosulnak, közigazgatási szempontból kevésbé bonyolultak, és így csökkentik a partnerországok tranzakciós költségeit. Ez válasz azokra a korlátozásokra, amelyekkel a hagyományos projekt módszer szembe-sül a kulcsfontosságú reformok támogatása során.

A Bizottság és az EKSZ válaszai

16

A Bizottság rámutat arra, hogy a költségvetés-támogatás és a decentralizált irányítás két különböző támogatás-nyújtási módszer, amelyek nem egyformán támaszkodnak az országos rendszerekre.

A fent kifejtettek szerint a költségvetés-támogatás olyan fejlesztési kontextusban működik, ahol a fő kormányzati rendszerek, mint amilyen az államháztartási gazdálkodás, jelentős gyengeségekkel rendelkezhetnek; a támogathatóság feltételei azonban szigorúak. A partnerország csak akkor jogosult költségvetés-támogatásra, ha a kormány megfelelő és megbízható stratégiával rendelkezik ezeknek a gyengeségeknek a kezelésére. A Bizottság konkrét rövid távú intézkedéseket is megkövetelhet a kockázatok csökkentése érdekében. Az új költségvetés-támogatási iránymutatások (amelyeket 2012-ben felülvizsgáltak a 2012. május 14-i, a költségvetés-támogatással kapcsolatos új megközelítésre irányuló bizottsági ajánlásokat és tanácsi következtetéseket követően) ma már számos új rendelkezést tartalmaznak a szabályok további tisztázása érdekében. Ezek között szerepelnek új támogathatósági szabályok az átláthatóságra és felügyeletre vonatkozóan, hivatalos kockázatértékelési folyamat, valamint felsővezetői irányítási keret.

Harmadsorban a Bizottság rámutat arra, hogy a költségvetés-támogatás keretében nyújtott támogatás aránya, amit a Számvevőszék meghatározott, a valóságban magában foglal minden kiegészítő támogatást, így az ikerintézményi és technikai segítségnyújtást, amit ugyanazon finanszírozási megállapodások alapján nyújtanak, és közvetlenül a támogatás nyújtóinak kerül kifizetésre, nem pedig az ország államkincstárába utalják.

17

A Bizottság rámutat arra, hogy a korrupció általában véve gátolja a segélyhatékonyságot, és hatása nem korlátozódik az általános költségvetés-támogatási programokra. Nyilvánvaló, hogy a költségvetés-támogatási programokkal összefüggésben a pénzügyi ellenőrzés és a közbeszerzési rendszerek terén elért javulás hatékonyan csökkentheti a korrupció lehetőségét.

18

A Bizottság felhívja a figyelmet a ténylegesen kibontakozó események és a belső döntések alábbiakban található leírására.

Valójában, amint kitört a bankbotrány 2014 novemberében, a Bizottság költségvetés-támogatási irányítóbizottsága 2014 decemberében úgy döntött, hogy felülvizsgálja a támogatási módokat a 2015. évi programozással összefüggésben, és további kockázatcsökkentést vezet be. Ez a következőket foglalta magában: a probléma magas szinten történő, következetes megvitatása a moldovai hatóságokkal; döntéshozatal a pénzügyi támogatási irányítóbizottság februári ülésén Moldova kockázati besorolásának megemeléséről, ami bármely költségvetés-támogatási tranzakció fokozott ellenőrzését eredményezi; az Unió küldöttségének adott utasítások a kockázatok fokozott figyelemmel kísérésére vonatkozóan. Ez továbbá a 2015-re beütemezett költségvetés-támogatási arány jelentős csökkenését eredményezte az előző évekhez képest.

2015 júniusától, miután három nagy bank került állami irányítás alá, nem történt jelentős előrehaladás a banki csalásokkal kapcsolatos bűnügyi nyomozás terén, nem készült visszatérítési stratégia, és a miniszterelnök lemondása miatt törölni kellett a június közepére tervezett IMF-missziót. Ez váltotta ki a Bizottság 2015. júliusi, ez alkalommal nyilvános válaszát, amelyben hangsúlyozta, hogy a költségvetés-támogatási kifizetéseket visszatartja a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és Moldova közötti megállapodás létrejöttéig.

Tisztázni kell továbbá, hogy az a milliárdnyi amerikai dollár, ami a három moldovai bankban elveszett, a Bizottság tudomása szerint betétesek pénze – főként moldovaiaké –, nem pedig uniós adófizetők pénze.

1. háttérmagyarozat – Háttér-információk a moldovai bankválságról

A Bizottság minden lehetséges alkalommal és minden megfelelő intézményi környezetben sürgette a moldovai hatóságokat, hogy vizsgálják ki az elvesztett pénzeszközöket és tegyék meg a szükséges lépéseket a visszaszerzés érdekében.

Az uniós álláspontot megerősítették a 2016. februári tanácsi következtetések, nevezetesen az, hogy folytatni kell az erőfeszítéseket a pénzeszközök visszaszerzése érdekében, amelyek ily módon nem tekinthetők véglegesen elveszetteknek.

Az ellenőrzés idején – nemzetközi partnerek támogatásával – Moldova kormánya visszatérítési mechanizmust vezet be a nem megfelelően felhasznált pénzeszközök maximális értékének visszanyerése érdekében.

20

A Bizottság rámutat arra, hogy költségvetés-támogatási irányítóbizottsága ülését követően, amelyen megvitatták az ország helyzetéből adódó politikai és makrogazdasági kockázatokat, 2014 decemberében folyósításokat eszközölt; általános következtetése összességében az volt, hogy jóváhagyja a visszatartott kifizetéseket, azzal a feltétellel, hogy a támogatási módokat felül kell vizsgálni és kockázatcsökkentő intézkedéseket kell hozni, ami a rákövetkező hetekben és hónapokban meg is történt a fent leírtak szerint.

22

A Bizottság hangsúlyozza, hogy mind az igazságügyi, mind pedig a közpénz-gazdálkodási támogatás nemzeti stratégiákban gyökerezett, ugyanakkor pedig a lejjebb kifejtett jól körülhatárolt esetekben túllépett azokon.

Ez az ambiciózus megközelítés összhangban áll a Bizottság azon elvárásával is, hogy a feltételérvényesítés révén a lehető legnagyobb előrehaladást éri el a reformok terén (lásd a Bizottság válaszait a 29–34. pontokra).

2. háttérmagyarozat – A speciális feltételek nem álltak összhangban a nemzeti stratégiával: a közpénz-gazdálkodási szakpolitika reformjára szolgáló ágazati költségvetés-támogatás

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a közpénz-gazdálkodással kapcsolatos ágazati költségvetés-támogatás meghaladja a szűkebb államháztartási gazdálkodási stratégia kereteit, és támogatja a Moldova 2020 nemzeti fejlesztési stratégiát, valamint az államháztartási gazdálkodási reform célkitűzéseit. A közpénz-gazdálkodási szakpolitika reformját szolgáló ágazati költségvetés-támogatás nem csupán az államháztartási szempontokra vonatkozó nemzeti stratégiára támaszkodik, hanem stratégiai szempontokat jobban szem előtt tartva olyan elszámolható közpénz-gazdálkodási szakpolitikák kidolgozására, amelyek Moldova nemzeti fejlesztési stratégiájának átlátható és megbízható végrehajtására irányulnak. Ez dokumentálásra került a közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokhoz kapcsolódó ágazati költségvetés-támogatási program végleges elfogadásához vezető minőségellenőrzési folyamat során.

A fent leírtak szerint az ágazati költségvetés-támogatás egy átfogóbb stratégiai dokumentumban gyökerezik, és a lejjebb leírt jól körülhatárolható esetekben további, másutt meghatározott stratégiai célok alkalmazására kerülne sor.

A Bizottság elvárja, hogy a feltételérvényesítés révén a lehető legnagyobb előrehaladást éri el a reformok terén (lásd a Bizottság válaszait a 29–34. pontokra).

A költségvetési tanács létrehozása az EU és Moldova között létrejött társulási megállapodás 47. cikkén, valamint több uniós tagállam általános gyakorlatán és az egységes támogatási keretdokumentumon alapul. Ezenfelül az itt említett elvárások az államháztartási gazdálkodásban érvényesülő helyes nemzetközi gyakorlatot tükrözik. Moldovának, a fejlettségi szintjére való tekintettel, tovább kell lépnie a költségvetési fegyelem, a középtávú költségvetés-tervezés, valamint a nagyobb átláthatóság terén.

23

A Bizottság úgy véli, hogy a hivatalos levelezés keretein túl az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás szakpolitikai mátrixa lényegében összhangban áll a 2011–2016 közötti országos igazságügyi ágazati reformstratégiával. Jelentős kivétel az emberi jogok európai egyezménye 12. jegyzőkönyvének megerősítéséről szóló törvény kidolgozására, benyújtására és elfogadására vonatkozó lényeges feltétel. Ennek célja egy fontos probléma kezelése, valamint az új költségvetés-támogatási iránymutatásokkal való összhang megteremtése volt. A Bizottság elvárja, hogy a feltételérvényesítés révén a lehető legnagyobb előrehaladást éri el a reformok terén (lásd a Bizottság válaszait a 29–34. pontokra).

24

A Bizottság megállapítja, hogy számos országban sajnos még nem elterjedtek a költségelemzésen alapuló ágazati stratégiák. Ez önmagában nem követelmény a támogathatósághoz. A hivatkozott mellékletben a 2012. évi költségvetés-támogatási iránymutatások, amely dokumentum 2013 januárjában lépett érvénybe (mindenképpen az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás létrehozása előtt), elemzési keretet határozott meg, de a támogathatóságról hozott döntés a megbízható és megfelelő ágazati stratégia meglétére alapul. Ezt számos kritérium alapján értékelik, és mérlegelést igényel.

Jelen esetben a közegészségügy teljesítményének javítását célzó ágazati költségvetés-támogatási program az egészségügyi rendszer-fejlesztési stratégián alapult, amely egy ágazatspecifikus stratégia, amely olyan kérdésekkel foglalkozik, mint az egészségügyi ágazat finanszírozása vagy egészségügyi szolgáltatások nyújtása. A vízügyi szolgáltatások végrehajtásának javítását célzó ágazati költségvetés-támogatási program azonban nem alapult egy egyértelműen meghatározott moldovai reformstratégián. A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás célja a 2007-es nemzeti vízügyi stratégia támogatása volt. Ez azonban túlzottan nagyralátónak bizonyult a program megvalósítása során, mivel nagyszámú célt tűzött ki anélkül, hogy időhöz kötött cselekvési tervet vagy a végrehajtáshoz egyértelmű intézményi kereteket határozott volna meg. Mérséklő intézkedések megtételére került sor, úgymint technikai segítségnyújtás az intézményi problémák kezelése érdekében.

26

A Bizottság rámutat arra, hogy a cselekvési dokumentum tartalmazza a támogatási összeg meghatározásának indoklását, az alábbiak szerint:

- „A partnerország finanszírozási szükséglete” kritériummal kapcsolatban igényfelmérést végeztek a közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformhoz kapcsolódó program kidolgozási szakaszában, értékelve a 2013–2020 közötti államháztartási gazdálkodási stratégia megvalósításához szükséges technikai és pénzügyi erőforrásokat. A fő megállapítások összefoglalását a végleges cselekvési dokumentum tartalmazza. A közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformhoz kapcsolódó cselekvési dokumentum tartalmazza a „partnerország elkötelezettsége a nemzeti stratégiájával és célkitűzéseivel összhangban álló költségvetési források elkülönítésére” kritérium rövid elemzését.
- „A partnerország monitoringrendszer is tartalmazó fejlesztési stratégiájának eredményközpontúsága” kritériummal kapcsolatban a cselekvési dokumentumhoz csatolt közpolitikai kiegészítő dokumentum értékeli a kancellária által bevezetett nemzeti fejlesztési stratégia megvalósítását szolgáló monitoringrendszert.
- „A korábbi folyósításokkal kapcsolatos tapasztalatok és felhasználási képesség, valamint hogy a költségvetés-támogatás segítségével milyen eredményesen érték el az elfogadott célkitűzéseket” kritérium tekintetében folyamatosan jelentenek konkrét információkat minden költségvetés-támogatási program (pl. ESRA és energiaügyi költségvetés-támogatás) kifizetési aktájában.

28

A Bizottság emlékeztet arra, hogy az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében a költségvetés változása részben az emberi jogok védelme komponens hozzáadásáról hozott döntésből ered.

30

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a költségvetés-támogatás mint a segély egy módoszata olyan átfogó intézkedés-csomag, amely finanszírozást, kapacitásépítést, szakpolitikai párbeszédet és teljesítménymutatókat foglal magában. Szerkezeténél fogva a költségvetés-támogatás úgy ösztönzi a reformokat, hogy jutalmazza a kormány által elért saját előrehaladást, és nem úgy, hogy erőforrásokat biztosít. A szakpolitikai párbeszéd, még a program kialakítási szakaszában is, a kormány által tett intézkedésekhez vezethet még bármilyen források átutalását megelőzően, ami nagyon pozitív dolog.

Továbbá a költségvetési rendeletről és az eszközökre vonatkozó rendeletekből eredő hosszú programciklusok azt jelentik, hogy a kormányok tudatában vannak a feltételeknek már jóval az adott finanszírozási megállapodás aláírása előtt. Az ellenőrzött esetekben az intézkedésekre a program azonosítási szakasza után került sor.

3. háttérmagyarázat – Példa konkrét feltételekre

1. példa: Egyes feltételek csak korlátozott mértékű intézkedést igényeltek a moldovai hatóságok részéről

A Bizottság nem gondolja, hogy a közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reformokhoz kapcsolódó ágazati költségvetés-támogatásnak ez a feltétele különösen könnyen teljesíthető lett volna. A pénzügyi minisztérium nem adott ki olyan évközi jelentéseket, amelyek tartalmazták a szükséges összesített adatokat. A 2011. és 2015. évi közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság értékelése csak havi jelentésekre hivatkozott. A költségvetés átláthatósága és a költségvetés végrehajtásáról szóló jelentések minősége tekintetében a Bizottság helyesen állapította meg, hogy az ilyen fejlesztések fontosak és szükségesek.

2. példa: Egyes feltételek teljesültek már a programról folytatott tárgyalások időpontja és az ágazati költségvetés-támogatás kezdete között

A Bizottság megerősíti, hogy miután megtörtént a projekt azonosítása és a projekt kidolgozása már javában folyt, az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás kedvezményezettjei megtettek néhány, a mutatók által megkövetelt intézkedést.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében az azonosítási misszió 2010 júliusában kezdődött és egy tervezet létrehozását eredményezte 2011 áprilisában, majd a program minőség-ellenőrzésére 2012. március 5-én került sor, vagyis a törvények elfogadása előtt. A belső moldovai eljárások következtében a költségvetés-támogatási komponens hivatalos elindítását kiváltó finanszírozási megállapodás végül 2013. szeptember 25-én került megerősítésre.

31

Arra vonatkozóan, hogy az ágazati költségvetés-támogatási feltételek mennyire voltak mérhetőek, a Bizottság hangsúlyozza, hogy egyaránt figyelembe kell venni a folyamatosan változó körülményeket, valamint a költségvetési rendeletről és az eszközökre vonatkozó rendeletekből eredő hosszú programciklusokat.

Az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatásra vonatkozóan magyarázó táblázat készült, hogy segítse mindkét felet, az uniós küldöttséget és az igazságügyi minisztériumot a megértésben, azzal, hogy minden részlet folyósításának értékelését egy külső értékelő misszió is elvégzi.

32

A Bizottság rámutat arra, hogy a forrásokat csak részben folyósították, amennyiben a vonatkozó kritériumok részleges teljesítését állapították meg. A Bizottságot a folyósítási kérelmek tekintetében elvégzett saját értékelése arra készítheti, hogy frissítse a feltételek teljesítésének értékelését, és a külső értékelési jelentésben javasoltnál kevesebb vagy több forrást folyósítson.

4. háttérmagyarázat – A forrásokat még bizonyos feltételek és teljesítménymutatók nem teljesülése esetén is folyósították

1. példa: A külső értékelő jelentésben javasoltnál nagyobb összeget folyósítottak

A Bizottság rámutat arra, hogy az ő feladata a külső felülvizsgálók javaslatainak áttekintése, és hogy saját értékelésére, valamint saját információforrásaira alapozva kevesebbet vagy többet folyósítson a szerződéses feltételekkel összhangban.

Az egészségügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében a szakértői elemzés és az uniós küldöttség felülvizsgálata között eltelt idő megmagyarázza azt a különbséget, ami a szakértői javaslatok és a második részlet Bizottság általi folyósítása között van, ami a küldöttség által 2012 májusában elkészített kifizetési dossziét követte. Valóban rögzítettek pozitív fejleményeket 2011 decembere (a szakértői vélemény véglegesítése) és 2012 májusa között.

2. példa: A források folyósítását a feltételek teljesítésének engedékeny értékelése előzte meg

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a forrásokat csak részben folyósították, amennyiben a vonatkozó kritériumok részleges teljesítését állapították meg. A vízügyi ágazati költségvetés-támogatás esetében a kormány a víz- és szennyvíz-ágazat számára a nemzeti költségvetésből történő elkülönítéshez kapcsolódó feltétel részleges teljesítésére tudott bizonyítékot bemutatni.

A Bizottság elismeri, hogy ebben az esetben lehetett volna szigorúbb a feltételek alkalmazása során, de ez nem általános jellegű.

Fontos továbbá észben tartani, hogy a WHO európai térségének országai között Moldova rendelkezik az egészségügyre fordított állami kiadások legnagyobb hányadával az összes állami kiadás százalékában. Ezért ennek a mutatónak a költségvetési mozgástér miatti kisebb ingadozásait nem szabad úgy értelmezni, hogy a kormány alacsony prioritásúként sorolja be az egészségügyi ágazatot. Az egészségügyi költségvetés nem csupán reálértéken nőtt a felülvizsgálati dokumentumokban rögzítettek szerint, hanem nőtt az összes állami kiadáshoz viszonyítva is. A kormány egészségügyi kötelezettségvállalásainak további gyakorlati megerősítéseként elmondható, hogy ez a megnövekedett kiadás lehetővé tette 2009-től a lakosságnak (a nem biztosítottakat is ideértve) szánt juttatási csomag növelését, a közegészségügyi ellátáshoz és a sürgősségi ellátáshoz való ingyenes hozzáférés bevezetését a teljes lakosság számára, valamint az ingyenes diagnosztikához és fekvőbeteg-ellátási szolgáltatásokhoz való hozzáférés további kiterjesztését.

34

A Bizottság méltányolja azokat a valódi erőfeszítéseket, amelyeket már megtettek annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával, új feltételeken keresztül biztosítsák a reformok további előrehaladását.

37

A Bizottság és az EKSZ rámutat arra, hogy ezen évek mindegyikében sor került belső felülvizsgálatok elvégzésére. Továbbá ezt a döntést, amelyet a Bizottság a külső támogatásra vonatkozó megbízatásának végrehajtása során hozott az EKSZ politikai iránymutatásával, a tagállamok jóváhagyták a komitológia teljes mértékű tiszteletben tartásával.

Az ENP 2011., 2012. és 2013. évi haladásjelentéseiben megemlíti az előrehaladást és a fontos tételeket is. A 2013. évi haladásjelentés szerint az év első felében „Moldova évek óta nem látott súlyosságú”, „intézményi összeomlásoként” jellemezhető politikai válságot élt meg, amely „tartós kárt okozott Moldova demokratikus intézményeinek hitelességében”. Ezt a mondatot azonban a teljes szövegösszefüggésben kell vizsgálni, különös tekintettel az előző mondatban levont általános következtetésre, miszerint „...a 2013 első felében történt visszalépések ellenére Moldovának sikerült előrehaladást elérnie az ENP cselekvési terv jelentős és érzékeny területein, amelyeket az előző ENP-haladásjelentésben prioritásokként határoztak meg”. Számos konkrét reformlépés, köztük a törvénymódosítások és a cselekvési tervek megvalósítása támogatta a mély és fenntartható demokrácia előmozdítására vonatkozó döntést 2013-ban, ami összhangban állt az ugyanabban az évben a Moldovára vonatkozó ENP-haladásjelentésben foglalt értékeléssel.

A Bizottság és az EKSZ hangsúlyozza, hogy konkrét uniós vívmányok vagy standardok, vagy akár a tagállamoknak a mély és fenntartható demokrácia terén meglévő azonos gyakorlata hiányában a konkrét reformok értékének bármilyen értékelésében benne marad a szubjektív elem.

54

A Bizottság rámutat arra, hogy a technikai segítségnyújtás nem mindig van összehangolva a fő költségvetés-támogatási programmal. A technikai segítségnyújtás csak akkor indítható el, ha az ágazati költségvetés-támogatási programra vonatkozó finanszírozási megállapodást már aláírták, és a pályáztatási és szerződéskötési eljárások szabályozási időszakaira való tekintettel a technikai segítségnyújtás így néhány hónappal a fő program után indul el.

57

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az igazságügyhöz kapcsolódó négy technikai segítségnyújtási projektet úgy alakították ki, hogy azok támogassák az igazságügyi ágazati reformstratégia (2011–2016) megvalósítását. Az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatás az országos igazságügyi ágazati reformstratégián alapul.

59

A Bizottság rámutat arra, hogy az ágazati költségvetés-támogatást kísérő és az igazságügyi ágazati reform koordinálását támogató technikai segítségnyújtási projekt 2013. április 9-én indult, tehát fél évvel annak a finanszírozási megállapodásnak a megerősítése előtt, amellyel hivatalosan elindult az igazságügyi ágazati költségvetés-támogatási program 2013. szeptember 25-én.

61

Ez példa az ágazati költségvetés-támogatási program megvalósítása során felmerülő további igényekhez való rugalmas alkalmazkodásra, még akkor is, ha az ilyen támogatás nem volt kifejezetten rögzítve az eredeti projektszerződésben.

Következtetések és ajánlások

70

A Bizottság kijelenti, hogy négyből kettő ellenőrzött költségvetés-támogatási ágazatban (vízügy és egészségügy) történt előrehaladás, noha csak részleges, miközben a másik két (igazságügyi és közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reform), újabb program továbbra is folyamatban van, így végleges eredményeik még nem mérhetők. A Számvevőszék helyesen hívja fel a figyelmet a kedvező projekteredményekre. A költségvetés-támogatással szemben a hagyományos támogatási projektek felépítésüknél fogva a csökkentett felelősségvállalás problémájával küzdenek, ami ezáltal befolyásolhatja a fenntarthatóságot. Ugyanakkor a Számvevőszék mintájából vett részletes megállapítások inkább a fenntarthatóság részleges megvalósítására mutatnak rá.

71

A Bizottság kijelenti, hogy négyből kettő ellenőrzött költségvetés-támogatási ágazatban (vízügy és egészségügy) történt előrehaladás, noha csak részleges, miközben a másik két (igazságügyi és közpénz-gazdálkodási szakpolitikai reform), újabb program továbbra is folyamatban van, így végleges eredményeik még nem mérhetők.

72

A Bizottság egyetért azzal, hogy gyorsabban is reagálhatott volna. A Bizottság valójában gyorsan reagált a kockázatokra, figyelembe véve az éppen kibontakozóban lévő eseményeket és a belső döntéseket, a Bizottság 13–28. pontra adott válaszaiban jelzettek szerint.

A költségvetés-támogatási kifizetések tekintetében jelenleg az a helyzet Moldovában, hogy minden kifizetést visszatartanak az összes általános feltétel teljesítésig, ideértve a makrogazdaság stabilitására és a költségvetés átláthatóságára vonatkozó feltételt. E tekintetben nagyon fontos az IMF-fel való megállapodás.

A nemzeti stratégiákkal való összehangolást illetően a Bizottság stratégiára vonatkozó elképzelése nem statikus vagy formális. A Bizottság figyelmet fordított azokra a lényeges és alapvető elemekre, amelyekből egy stratégiának össze kell állnia az ambiciózus társulási menetrendből és a kihívást jelentő geopolitikai környezetből eredő sürgető szükségletekhez való folyamatos alkalmazkodás mellett.

Az, hogy a Bizottság habozás nélkül túllépte bizonyos nemzeti stratégiák néha szűk hatókörét, tulajdonképpen azt mutatja, hogy a Bizottság igenis kihozta a feltételekből a maximális lehetőséget a reformokra.

73

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a költségvetés-támogatás mint a segély egy módoszata olyan átfogó intézkedéscsomag, amely finanszírozást, kapacitásépítést, szakpolitikai párbeszédet és teljesítménymutatókat foglal magában. A szakpolitikai párbeszéd, még a program kialakítási szakaszában is, a kormány által tett intézkedésekhez vezethet még bármilyen források átutalását megelőzően, ami nagyon pozitív dolog.

A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy a teljesítménykritériumok részleges teljesítése részleges kifizetést indokol. A Bizottság elismeri, hogy különösen egy esetben az értékelés lehetett volna szigorúbb, de ez nem általános jellegű.

A Bizottság rámutat arra, hogy a „többet többért” elv alapján történő finanszírozás belső felülvizsgálatokat követően került odaítélésre. Ezeket a döntéseket a Bizottság a külső támogatásra vonatkozó megbízatásának végrehajtása során hozta, az EKSZ politikai iránymutatásával és a tagállamok jóváhagyásával, a komitológia teljes mértékű tiszteletben tartásával.

74

A Bizottság hangsúlyozza a projektek kialakításának minőségét, illetve azok hatékonyságát és eredményeit.

75

A Bizottság egyetért a technikai segítségnyújtás, az ikerintézményi projektek és a költségvetés-támogatás közötti sorrend megállapításával. Ugyanakkor azonban a jelenlegi pénzügyi szabályok mellett mindig lesz átfutási idő a technikai segítségnyújtás, illetve az ikerintézményi és költségvetési műveletek között.

1. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

3. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

4. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

5. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

6. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

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

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	24.3.2015
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	15.2.2016
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	19.4.2016
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	25.5.2016

Az Unió keleti szomszédjai közül Moldova részesül lakosonként a legtöbb uniós támogatásban. Megvizsgáltuk, hogy az uniós támogatás eredményesen hozzájárult-e az ország államigazgatásának megerősítéséhez.

Megállapításunk szerint a költségvetés-támogatás eddig csak korlátozott hatást fejtett ki. A Bizottság gyorsabban reagálhatott volna a felmerülő kockázatokra, a programokat pedig nem igazították megfelelően Moldova stratégiáihoz. A Bizottság nem élt teljes mértékben azzal a lehetőséggel, hogy a folyósítást előfeltételek teljesüléséhez kösse, az ösztönzőkön alapuló kiegészítő források odaítélése pedig nem volt teljesen indokolt.

Az általunk vizsgált projektek relevánsak voltak, és meghozták a várt eredményeket. A projektek azonban nem mindig voltak összehangolva a költségvetés-támogatási programokkal, eredményeik pedig nem mindig voltak fenntarthatóak.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal