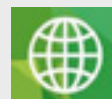


Specialioji ataskaita

ES pagalba, skirta stiprinti viešąjį administravimą Moldovoje



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/Lt/Pages/ContactForm.aspx

Interneto svetainė: eca.europa.eu

Tviteris: @EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą *Europa* (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4978-4	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/912913	QJ-AB-16-013-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-5002-5	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/66268	QJ-AB-16-013-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4943-2	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/91664	QJ-AB-16-013-LT-E

© Europos Sąjunga, 2016

Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Specialioji ataskaita

ES pagalba, skirta stiprinti viešąjį administravimą Moldovoje

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai šias audito užduotis atranka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko III audito kolegija – vadovaujama Audito Rūmų nario Karel Pinxten – atsakinga už su išorės veiksmais susijusias išlaidų sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Hans Gustaf Wessberg, jam padėjo jo kabineto vadovas Peter Eklund ir atašė Emmanuel-Douglas Hellinakis; pagrindinė vadybininkė Sabine Hiernaux-Fritsch; užduoties vadovė Laura Gores; auditoriai Erika Soveges ir Alexandre Tan.



Iš kairės į dešinę: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Dalis

Santrumpos

I–VII **Santrauka**

1–8 **Įvadas**

9–11 **Audito apimtis ir metodas**

12–67 **Pastabos**

12–47 **Teikiant paramą biudžetui nepavyko veiksmingai sustiprinti viešojo administravimo tiksliniuose sektoriuose**

13–28 Komisija nepakankamai greitai atsižvelgė į riziką, o programose nepakankamai atspindėjo nacionalinės strategijos

29–34 Sąlygiškumo nuostata nepakankamai buvo išnaudota dalių išmokėjimui

35–37 Nebuvo tinkamai pagrįstas papildomų, paskatomis grindžiamų lėšų mokėjimas

38–47 Tik nedidelės pažangos pasiekta su SPB susijusiuose sektoriuose

48–67 **Projektai iš dalies padėjo stiprinti viešąjį administravimą**

49–51 Projektai buvo tinkami, tačiau buvo trūkumų poreikių analizėse

52–63 Projektai nebuvo tinkamai koordinuojami su SPB programomis

64–67 Daugeliu atveju iškilo pavojus rezultatų tvarumui

68–77 **Išvados ir rekomendacijos**

I priedas. Audituočių sutarčių sąrašas

II priedas. Sektorinės paramos biudžetui sutarčių audito imtyje vertinimo lentelė

III priedas. Projektų sutarčių audito imtyje vertinimo lentelė

Komisijos ir EIVT atsakymai

EKP: Europos kaimynystės politika

EKPP: Europos kaimynystės politikos priemonė

ENI: Europos kaimynystės priemonė

EUHLPAM: Europos Sąjungos aukšto lygio politikos patariamoji misija Moldovos Respublikoje

SPB: Sektorinė parama biudžetui

TSRS: Teisingumo sektoriaus reformos strategija

VFPR: Viešųjų finansų politikos reformos

I

Moldovos Respublika yra skurdžiausia šalis Europoje. Nuo 2007 m. jai buvo skirta 782 milijonai eurų pagalbos pagal Europos kaimynystės priemones. Tai sudaro beveik 37 eurus vienam gyventojui per metus (didžiausia suma iš visų ES rytų kaimyninių šalių). 2014 m. Moldova ir ES pasirašė asociacijos susitarimą, apimantį išsamios ir visapusiškos laisvosios prekybos erdvės nuostatą.

II

Moldovos pagrindinės problemos yra plačiai paplitusi korupcija ir viešųjų institucijų silpnumas. Šios sritys nuo 2007 m. buvo svarbus ES pagalbos elementas. Didelė pagalbos dalis teikiama paramos biudžetui forma. Tai reiškia, kad lėšos pervedamos į šalies partnerės nacionalinį išdą, su sąlyga, kad laikomasi tam tikrų reikalavimų. Likusi pagalba teikiama vykdam projektus.

III

Mes tikrinome, ar ES pagalba veiksmingai prisidėta prie viešojo administravimo stiprinimo. Mūsų imtis apėmė keturias paramos biudžetui programas teisingumo, viešųjų finansų, visuomenės sveikatos ir vandens sektoriuose. Ji taip pat apėmė dvidešimt projektų įvairiose valdžios institucijose.

IV

Mes padarėme išvadą, kad teikiant ES pagalbą tik iš dalies prisidėta prie viešojo administravimo stiprinimo. Išorės veiksniai paaiškino kai kuriuos nustatytus trūkumus. Kita nesėkmės priežastis gali būti trūkumai rengiant ir įgyvendinant audituotas programas ir projektus.

V

Kadangi tiksliniuose sektoriuose pasiekta mažai pažangos, padarėme išvadą, kad paramos biudžetui poveikis, siekiant veiksmingai sustiprinti viešąjį administravimą, buvo ribotas. Komisija galėjo greičiau reaguoti į atsiradusią su parama susijusią riziką. Programos nebuvo pakankamai suderintos su Moldovos strategija. Programų potenciali nauda sumažėjo dėl to, kad Komisija nevisiškai pasinaudojo savo gebėjimu parengti išankstines mokėjimo sąlygas. Kai kurios specialios sąlygos buvo įvykdytos tarp programos derybų ir sektorinės paramos biudžetui teikimo pradžios arba nebuvo tiesiogiai išmatuojamos. Komisija galėjo griežčiau vertinti, ar jų buvo laikomasi. Be to, nebuvo visiškai pagrįstas papildomų skatinamųjų lėšų skyrimas.

VI

Nustatyta, kad projektų koncepcija iš esmės buvo tinkama. ES parama, teikiama vykdant projektus, buvo iš dalies veiksminga stiprinant viešąjį administravimą. Projektų apimtis ir tvarkaraštis ne visuomet buvo gerai koordinuojami su paramos biudžetui programomis. Konkrečiai, su parama biudžetui susijusi techninė pagalba, skirta administracinių gebėjimų stiprinimui, pradėta teikti tik praėjus keliems mėnesiams po pagrindinės paramos biudžetui programos. Kita techninė pagalba ir poriniai projektai ne visuomet buvo naudojami rengti ar remti paramos biudžetui programoms. Įgyvendinus projektus iš esmės buvo pasiekta numatytų rezultatų. Tačiau rezultatai ne visuomet buvo tvarūs dėl politinės valios stokos ir dėl kitų išorės veiksnių.

VII

Mes teikiame Komisijai keletą rekomendacijų, skirtų pagerinti ES pagalbos Moldovai veiksmingumą.

01

Moldova yra pietryčių Europoje tarp Rumunijos ir Ukrainos, joje gyvena 3,6 milijono gyventojų. Iširus Sovietų Sąjungai, 1991 m. ji tapo nepriklausoma respublika, nors Padniestrės regionas vienašališkai paskelbė nepriklausomybę ir vis dar yra valdomas atskirai.

02

Po užsitęsusio ekonominio nuosmukio, 1998 m. Moldovos ekonomika vėl pradėjo kilti. Tačiau BVP vienam gyventojui sudaro 1 687 eurus, skurdo lygis – 12,7 % ir ji vis dar yra skurdžiausia šalis Europoje¹. Moldovos gyventojų skaičius nuo nepriklausomybės sumažėjo visų pirma dėl mažo gimstamumo ir didelės darbo jėgos migracijos, o svarbų vaidmenį socialiniame ir ekonominiame gyvenime pradėjo vaidinti pinigų perlaidos.

03

Moldova ir ES pirmuosius sutartinius santykius užmezgė 1994 m. pagal partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimą. 2014 m. birželio mėn. jos pasirašė asociacijos susitarimą, apimančią išsamią ir visapusišką laisvosios prekybos erdvę. Šiuo susitarimu siekiama pagerinti politinius ir ekonominius santykius ir palaipsniui integruoti Moldovą į ES vidaus rinką. Laisvąją prekybos erdvę siekiama panaikinti muitų tarifus ir kvotas ir suderinti įstatymus ir kitus teisės aktus su ES teisės aktais įvairiuose prekybos sektoriuose. Europos Parlamento nuomone, Moldova „turi Europos perspektyvą ir gali pateikti paraišką dėl narystės Europos Sąjungoje, jei ji vadovaujasi demokratijos principais, gerbia pagrindines laisves ir mažumų teises ir užtikrina teisinės valstybės principo laikymąsi“².

04

ES bendradarbiauja su Moldova pagal Europos kaimynystės politiką (EKP), ypač jos rytų regioninę dimensiją, rytų partnerystę. Europos kaimynystės priemonė (ENI) yra ES kaimyninėms šalims skirta finansinė priemonė 2014–2020 m. laikotarpiu. Ja pakeista 2007–2013 m. taikyta Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė (EKPP). Pagal šias schemas, 2007–2015 m. 782 milijonai eurų dvišalės pagalbos buvo skirta Moldovai³. 2014 m. skirta pagalba siekė beveik 37 eurus vienam gyventojui – tai yra didžiausia suma iš visų ES rytinių kaimyninių šalių⁴.

- 1 Eurostato duomenys apie BVP vienam gyventojui 2014 m. (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); skurdo lygis 2013 m. pagal naujausius Pasaulio banko pasaulio vystymosi rodiklius (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Europos Parlamentas, Užsienio reikalų komitetas, *Ataskaita su pasiūlymu dėl ne teisėkūros rezoliucijos dėl Tarybos sprendimo projekto dėl išvados, Europos Sąjungos vardu, dėl asociacijos susitarimo tarp Europos Sąjungos ir Europos atominės energijos bendrijos bei jų valstybių narių ir Moldovos Respublikos*, A8-0022/2014, 2014 10 21.
- 3 Tuo pačiu laikotarpiu pagalbos sutarčių suma siekė 547 milijonus eurų, o išmokėta pagalba – 363 milijonus eurų. Moldova taip pat gavo pagalbą per regioninius projektus pagal EKPP tarpvalstybinio bendradarbiavimo, makrofinansinės pagalbos priemones, kaimynystės investicinę priemonę, vystomojo bendradarbiavimo priemonę, Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonę ir stabilumo priemonę.
- 4 Rytinės šalys EKP yra Armėnija, Azerbaidžanas, Baltarusija, Gruzija, Moldova ir Ukraina.

05

Viena pagrindinių Moldovą veikiančių problemų yra jos viešojo administravimo trūkumas. Valdžios institucijos susiduria su didele biurokratija, nepakankamai atsižvelgiama į pagrindines funkcijas, vyksta didelė darbuotojų kaita, todėl efektyvumas yra mažas. Korupcija taip pat tebėra problema, Moldova buvo 103 vietoje iš 168 pagal „Transparency International“ 2015 m. korupcijos suvokimo indeksą. Šiuo požiūriu parama viešajam administravimui Moldovoje nuo 2007 m. buvo svarbus bendradarbiavimo visuose sektoriuose elementas. Todėl vis daugiau dėmesio jai skiriama pagal Europos kaimynystės priemonę, kadangi „viešojo administravimo reforma“ yra viena iš trijų prioritetinių bendradarbiavimo sričių 2014–2017 m. kartu su „žemės ūkio ir kaimo plėtros sritimi“ bei „policijos reformos ir sienų valdymo sritimi“.

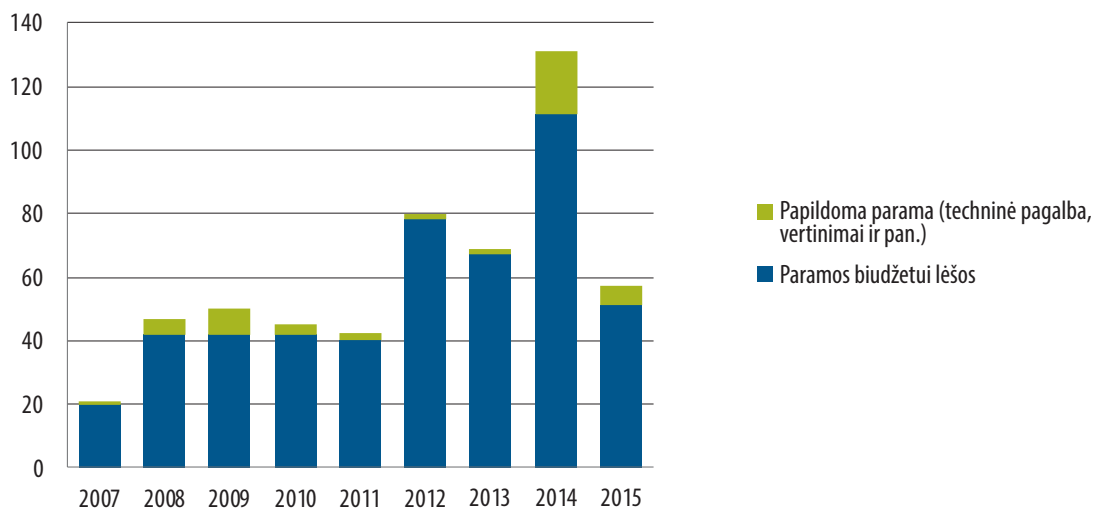
06

Pagrindinis pagalbos teikimo metodas Moldovoje yra sektorinė parama biudžetui (SPB⁵). Paramos biudžetui lėšos ir papildoma parama, teikiama pagal tuos pačius finansavimo susitarimus, sudarė 74 % 2007–2015 m. skirtos dvišalės pagalbos (taip pat žr. **1 diagramą**). Parama biudžetui apima lėšų pervedimą šaliai partneriui, kuri turi laikytis suderintų mokėjimo sąlygų. Šių sąlygų laikymasis yra esminis reikalavimas paramai biudžetui (vadinamasis „sąlygiškumo“ principas). Fiksuoto dydžio sumos išmokamos dalimis, jei laikomasi tinkamumo kriterijų⁶. Kintamos dalys papildomai susijusios su pažangos vertinimu pagal konkrečias sąlygas.

- 5 Parama biudžetui gali būti teikiama kaip sektorinė parama biudžetui (SPB) arba kaip bendroji parama biudžetui (BPB). BPB prisidedama prie nacionalinės vystymosi strategijos, SPB remiama sektorių politika. Nuo 2013 m. ES teikia SPB pagal *sektorių reformų sutartis*, kurios anksčiau vadintos *sektorių politikos paramos programomis*. Siekiant nuoseklumo, šioje ataskaitoje naudojama sąvoka SBS visoms audituotoms paramos biudžetui sutartims.
- 6 ES parama biudžetui susijusi su keturiais tinkamumo kriterijais: stabilia makroekonominė sistema, patikimu viešųjų finansų valdymu, biudžeto skaidrumu ir priežiūra bei tinkamomis ir patikimomis nacionalinėmis / sektorių politikomis ir reformomis.

1 diagrama

2007–2015 m. Moldovai skirta parama biudžetui (milijonais eurų)



NB: Lėšos pateikiamos pagal atitinkamo Komisijos sprendimo biudžetinius metus.

Šaltinis: bendroji Relax informacinė sistema (CRIS).

07

Moldovos atveju Komisijos finansiniuose susitarimuose be pagrindinių SPB operacijų taip pat numatyta papildoma parama, visų pirma techninės pagalbos projektai, skirti gebėjimų plėtojimui valdžios institucijose („SPB techninė pagalba“).

08

Moldova įvairiose srityse taip pat gavo pagalbą įgyvendinant projektus. Mūsų audito imties projektai buvo poriniai ir techninės pagalbos projektai. Poriniai projektai apima bendradarbiavimą su valdžios institucijomis ES valstybėje narėje, o techninę pagalbą paprastai teikia privačiojo sektoriaus išorės ekspertai.

09

Audito metu buvo tikrinama, ar ES parama Moldovai veiksmingai prisidėta stiprinant viešojo administravimo gebėjimą veiksmingai ir efektyviai atlikti įvairias valdymo funkcijas, įskaitant viešųjų paslaugų teikimą. Me nagrinėjome du pagrindinius pagalbos teikimo metodus, sutelkdami dėmesį į šiuos du klausimus:

- a) Ar SPB programomis veiksmingai prisidėta prie viešojo administravimo stiprinimo?
- b) Ar įgyvendintus projektus veiksmingai prisidėta prie viešojo administravimo stiprinimo?

10

Atliekant auditą daugiausia dėmesio buvo skiriamas EKPP ir ENI pagalbai 2007–2014 m. Į auditą imti buvo įtrauktos:

- a) keturios SPB programos, skirtos skatinti sektorių reformą, įskaitant dvi pagrindines viešojo administravimo sritis – teisingumo ir viešųjų finansų politiką, ir dvi programos, kuriomis siekiama gerinti visuomenės sveikatą ir vandens tiekimo paslaugas;
- b) dvidešimt projektų, kuriais siekiama skatinti centrinės valdžios institucijas, visų pirma septyni projektai teisingumo sektoriuje, trys vienas paskui kitą vykdyti projektai, skirti teikti aukšto lygio politines konsultacijas Moldovos ministerijoms (vadinami EUHLPAM, Europos Sąjungos aukšto lygio politikos patarimosios misijos Moldovos Respublikoje, projektai) ir vienas projektas, skirtas remti valstybės kanceliariją, kuri yra pagrindinė valdžios institucija, įgaliota koordinuoti ES lėšas Moldovoje.

11

Mūsų imtis apėmė 40 % dvišalės EKPP/ENI pagalbos, dėl kurios buvo pasirašytos sutartys nuo 2007 m. (žr. **I priedą**). Audito darbas buvo atliekamas 2015 m. kovą–rugsėjo mėn. Mes tikrinome dokumentinius įrodymus, pavyzdžiui, programavimo dokumentus ir pažangos, stebėjimo ir vertinimo ataskaitas. Auditas apėmė dokumentų peržiūrą ir apsilankymą vietoje Moldovoje. Kalbėjomės su Moldovos valdžios institucijų, ES delegacijos Kišiniove, Europos išorės veiksnių tarnybos, Europos Komisijos Kaimynystės politikos ir plėtros derybų direktorato, tarptautinių organizacijų, kitų paramos teikėjų, konsultacinių firmų ir NVO darbuotojais.

Parama biudžetui turėjo ribotą poveikį stiprinant tikslinių sektorių viešąjį administravimą

12

Šiame skyriuje nagrinėjamas SPB programų indėlis siekiant gerinti viešąjį administravimą Moldovoje. Mes vertiname programų koncepciją, sąlygiškumo nuostatos taikymą, papildomų lėšų skyrimo pagrindą ir SPB indėlį vystant keturis audituotus sektorius: teisingumo, viešųjų finansų, sveikatos ir vandens (žr. **II priedą**).

Komisija galėjo greičiau atsižvelgti į riziką, o programos nebuvo pakankamai suderintos su nacionalinėmis strategijomis

13

Siekiant įvertinti SPB programų koncepciją, mes nagrinėjome, ar Komisija ėmėsi pakankamų veiksmų, siekdama analizuoti ir mažinti su SPB susijusią riziką. Be to, tikrinome, ar keturiose audituotose programose pakankamai atsispindėjo nacionalinės reformų strategijos.

Komisija galėjo greičiau atsižvelgti į atsiradusią riziką, susijusią su SPB

14

Nors teikiant paramą biudžetui yra privalumų, pavyzdžiui, didesnis šalies savarankiškumas, mažesnės operacijų išlaidos ir geresnis paramos teikėjų koordinavimas, paramai biudžetui dėl jos pobūdžio taip pat yra būdingos įvairios rizikos (žr. Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 11/2010)⁷. Specifinis paramos biudžetui rizikos profilis yra susijęs su faktu, kad jai naudojamos šalies sistemos, kadangi ji yra susijusi su finansinių išteklių pervedimu į pagalbą gaunančios šalies nacionalinį išdą⁸. Atsižvelgiant į tai, kad paramos biudžetui lėšos sujungiamos su paramą gaunančios šalies biudžeto ištekliais, jos taip pat kenčia dėl bet kokių šalies finansų valdymo trūkumų⁹. Mes vertinome, ar Europos Komisija tinkamai analizavo ir mažino šias rizikas.

7 Specialioji ataskaita Nr. 11/2010 „Komisijos bendros paramos biudžetui valdymas AKR, Lotynų Amerikos ir Azijos šalyse“ (<http://eca.europa.eu>).

8 Europos Komisijos Vystymosi ir bendradarbiavimo generalinis direktoratas – EuropeAid, *Paramos biudžetui gairės. Programavimas, kūrimas ir valdymas – Šiuolaikinis požiūris į paramą biudžetui*, 2012 m. rugsėjo mėn., p. 126.

9 2014 finansinių metų metinės atskaitos 8.6–8.8 dalys (OL C 373, 2015 11 10).

15

2012 m. Komisija pradėjo sistemingiau analizuoti riziką, buvo sukurti aukšto lygio paramos biudžetui operacijų valdymo komitetai ir išankstinio perspėjimo sistema¹⁰, atsiradus rizikai. Palyginti su ankstesniu metodu, tai buvo pastebimas patobulinimas.

16

Decentralizuotas valdymas¹¹ ir parama biudžetui labai priklauso nuo šalių sistemų. Šalies sistemos viešųjų finansų kontrolės srityje nėra patvirtintos ES tarnybų. Nėra nustatytas decentralizuoto valdymo būdas teikiant ES pagalbą projektams. Tuo pačiu metu parama biudžetui buvo pagrindinis taikomas pagalbos metodas, sudarantis beveik tris ketvirtadalius visos ES pagalbos, kuri buvo skirta Moldovai 2007–2015 m.

17

Moldovoje yra didelė korupcijos rizika. „Transparency International“ korupcijos suvokimo indeksas rodo, kad padėtis pablogėjo nuo 2012 m. (žr. **5 langelį**).

18

2014 m. lapkričio mėn. Moldovoje iškilo makroekonominė rizika, kai tapo žinoma, kad apie 1 milijardas JAV dolerių indėlininkų lėšų buvo prarasta dėl korupcijos skandalo, į kurį buvo įtraukti trys Moldovos bankai (žr. **1 langelį**). 2014 m. gruodžio mėn. aukšto lygio valdymo komitetas nusprendė skirti daugiau dėmesio Moldovos atvejui 2015 m. paramos biudžetui skyrimo kontekste, kadangi turėjo padidėti rizikos lygis. Atlikus galimos rizikos mažinimo priemonių vidaus analizę, 2015 m. liepos mėn. Europos Komisija pateikė atsakymą, viešai paskelbdama apie paramos biudžetui mokėjimų sustabdymą, kol nebus sudarytas Tarptautinio valiutos fondo (TVF) ir Moldovos susitarimas¹². Palyginti su ankstesniais metais, ji taip pat gerokai sumažino 2015 m. planuotos paramos biudžetui dalį (žr. **1 diagramą**). Dėl padėties bankų sektoriuje labai suabejota sąžiningu ES lėšų pervedimu į Moldovos valstybės biudžetą. Tačiau neįmanoma įrodyti, kad tai konkrečiai susiję su ES lėšomis, kadangi jos buvo sujungtos į bendrą valstybės biudžetą.

10 Išankstinio perspėjimo sistema veiks tais atvejais, kai staigiai ir labai stipriai pablogėja padėtis arba įvyko įvykis, kuris nustatytas kaip rizika, daranti didelį poveikį programos tikslams. Tokiais atvejais ES turi reaguoti nedelsiant, siekiant išvengti didelės žalos ES įvaizdžiui ir reputacijai. Tai gali būti, pavyzdžiui, dėl didelio masto korupcijos ir sukčiavimo atvejo rezultatas arba pagrindinių vertybių pažeidimas. ES delegacijos apie tokius atvejus turėtų iš karto pranešti būstinei. Žr. *Paramos biudžetui gaires*, p. 132.

11 Decentralizuoto valdymo atveju Komisija gali nuspręsti taikyti paramą gaunančios šalies viešųjų pirkimų arba dotacijų skyrimo procedūras. Žr. 2006 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1638/2006 18 straipsnio 4 dalį, kurioje pateikiamos bendrosios nuostatos, kuriomis nustatoma Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė.

12 ES delegacija Moldovoje, *ES parama biudžetui Moldovos Respublikai – laukiant, kol bus įvykdytos kelios sąlygos*, 2015 m. liepos 8 d., Kišiniovas.

Bendra informacija apie Moldovos bankų krizę

2014 m. lapkričio mėn. Nacionalinis bankas trims Moldovos bankams pradėjo taikyti specialią administravimo tvarką, suteikęs 1 milijardo JAV dolerių vertės paskolas. Dėl šių operacijų, kurios neturėjo jokio tvirto ekonominio pagrindo, bankų balansai pablogėjo taip, kad jie nebegalėjo vykdyti savo veiklos. Dėl to nepaprastai padidėjo valstybės skola, o numatytos bankų gelbėjimo išlaidos sudaro mažiausiai 13 % Moldovos BVP.

Audito metu baudžiamuosiuose tyrimuose dėl bankinio sukčiavimo padaryta mažai pažangos ir nebuvo parengta jokia atkūrimo strategija. Ši padėtis sukėlė visuomenės protestus ir turėjo įtakos užsitęsusių politinio nestabilumo laikotarpiui. Nuo 2014 m. lapkričio mėn. iki 2015 m. gruodžio mėn. atsistatydino trys vyriausybės.

19

Paskutinė TVF Moldovai skirta programa baigėsi 2013 m. Paskutinės programos peržiūra nebuvo baigta dėl nesutarimų, susijusių su fiskalinio ir finansų sektoriaus politikomis. 2014 m. balandžio mėn. Pasaulio bankas sustabdė 45 milijonų JAV dolerių paramą biudžetui, nes manė, kad rizika viešosioms lėšoms bankų sektoriuje buvo pernelyg didelė, kad jas būtų galima pervesti į Moldovos valstybės biudžetą.

20

Nors Europos Komisija teisingai nustatė korupcijos ir makroekonominio nestabilumo riziką Moldovoje, į ją ji galėjo reaguoti greičiau, kai rizika pasitvirtino. Atsižvelgiant į asociacijos susitarimo pasirašymą / išsamios ir visapusiškos laisvosios prekybos erdvės sukūrimą 2014 m., Komisija sudarė du finansavimo susitarimus: vieną dėl SPB operacijų, susijusių su viešųjų finansų politikos reformų vykdymu (VFPR), ir vieną dėl laisvosios prekybos erdvės įgyvendinimo 2014 m. spalio mėn. ir lapkričio mėn. Šiuo tikslu 2014 m. gruodžio mėn. ji išmokėjo 16 milijonų eurų. Su bankų sektoriumi susijusi rizika TVF ir Komisijos buvo minima nuo 2012 m.¹³

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

SPB programos nebuvo pakankamai suderintos su nacionalinėmis strategijomis ir nebuvo aišku, kaip buvo nustatyti SPB skirti biudžetai

21

Mes vertinome, ar SPB programomis buvo remiamos tinkamos, aiškiai suformuluotos ir šaliai pritaikytos nacionalinės strategijos. Paramos biudžetui lėšų mokėjimo sąlygos turėtų būti nustatytos atsižvelgiant į nacionalinę strategiją ir ją atitikti¹⁴.

22

Dvi SPB programos iš keturių audito imtyje ne visiškai atitinka nacionalines strategijas. Viešųjų finansų SPB remia nacionalinę strategiją, kuri neturi jokių su šiuo sektoriumi susijusių tikslų (žr. **2 langelį**), o teisingumo SPB tiesiogiai neprideda prie nacionalinės reformos strategijos įgyvendinimo.

14 Išsamesnę informaciją galima rasti *Paramos biudžetui gairėse*, 3 priede: valstybės politikos tinkamumo vertinimas.

2 langelis

Specialios sąlygos nebuvo pakankamai suderintos su nacionaline strategija: SPB viešųjų finansų politikos reformoms

SPB viešųjų finansų politikos reformoms pagrįsta Moldovos 2020 m. nacionaline vystymosi strategija, kuri apima septynis sektorius, įskaitant infrastruktūrą, pensijų sistemas ir švietimą. Tačiau joje nenurodyti jokie su viešaisiais finansais susiję tikslai. Moldova turi 2013–2020 m. nacionalinę viešųjų finansų valdymo strategiją, kurią sudaro bendra strategija, metiniai veiksmų planai ir stebėjimo sistema.

Finansavimo susitarime dėl SBS nustatyta 12 specialių sąlygų, kurios turi būti įvykdytos, kad būtų išmokėtos lėšos trimis skirtingomis dalimis. Šios sąlygos nėra numatytos nacionalinėje vystymosi strategijoje ir jos taip pat tiesiogiai neatspindi viešųjų finansų valdymo strategijoje nustatytų prioritetų.

Pavyzdžiui, viena sąlyga yra susijusi su fiskalinės tarybos įsteigimu, o tai nėra aiškiai numatyta jokiam tarp Moldovos ir ES sudarytame strateginiame dokumente. Tas pats pasakytina ir apie dvi sąlygas, pagal kurias turi būti paskelbtas biudžetas „piliečiams“¹⁵ ir pusmečio ataskaitos dėl biudžeto vykdymo. 2011 m. viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės¹⁶ vertinime vieša prieiga prie svarbiausios fiskalinės informacijos buvo įvertinta A įverčiu.

15 Biudžetas „piliečiams“ yra ne techninio pobūdžio valstybės biudžeto pristatymas, siekiant, kad jį gautų ir suprastų kuo didesnę visuomenės dalis.

16 Viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (VIFA) programa yra daugelį paramos teikėjų apimanti partnerystė, skirta vertinti viešųjų išlaidų būklę, viešuosius pirkimus ir finansinės atskaitomybės sistemas. VIFA vertinimuose analizuojamas šalies viešųjų finansų valdymo sistemos veiksmingumas pagal 31 rodiklį, kurių įverčiai yra nuo A iki D (www.pefa.org).

23

Nors teisingumo sektoriaus SPB atveju teigiama, kad jos tikslas yra remti Moldovos teisingumo sektoriaus reformos strategiją (TSRS), jo specialios su teismų sistema susijusios sąlygos nėra išreikštos tais pačiais terminais. Kai kurios SPB sąlygos susijusios su viešųjų finansų klausimais ir nėra minimos reformos strategijoje. Todėl nėra griežtos koreliacijos tarp veiksmų, kurių imtasi pagal TSRS ir SPB. Be to, reikia, kad SPB atveju būtų atliekamas papildomas stebėjimas ir nustatyti papildomi ataskaitų teikimo reikalavimai.

24

SPB programos, skirtos pagerinti visuomenės sveikatos ir vandens tiekimo paslaugas, nebuvo pagrįstos aiškiai suformuluotomis Moldovos reformų strategijomis. Gairėse reikalaujama, kad sektorių strategijos būtų paremtos tinkamai parengtu biudžetu, kad būtų tinkamos gauti SPB¹⁷. Tačiau sveikatos SPB atveju nacionalinė strategija nebuvo visiškai suderinta su bendra nacionaline sveikatos politika ir į ją nebuvo iki galo atsižvelgta biudžeto projektuose. Vandens SPB buvo siekiama paremti nacionalinę 2007 m. vandens strategiją. Tačiau ji pasirodė pernelyg plataus užmojo, kadangi ja buvo siekiama įgyvendinti daug tikslų, nepateikiant apibrėžto laikotarpio veiksmų plano ar aiškios institucinės struktūros.

25

Mes taip pat vertinome SPB programų biudžetų nustatymo pagrindą. Atsižvelgiant į 2012 m. paskelbtas paramos biudžetui gaires, jie turi būti pagrįsti keliais kriterijais, pavyzdžiui, šalies partnerės finansavimo poreikiais ir jos įsipareigojimu skirti biudžeto išteklius ir juos panaudoti pagal savo nacionalinę strategiją. Kiti kriterijai buvo susiję su veiksmingumu, ekonomine nauda ir paramos biudžetui poveikiu, ankstesnių išmokų registravimu ir jų įsisavinimo gebėjimu, kaip veiksmingai įgyvendinti sutarti tikslai, pasinaudojant parama biudžetui, ir orientavimusi į rezultatus vystymosi strategijoje.

26

Pagal mūsų atrinktų programų peržiūrą buvo nepakankamai aišku, kaip buvo nustatyti biudžetai. SPB viešųjų finansų politikos reformoms vykdyti buvo pirmoji programa audito imtyje, kuri buvo parengta pagal naują metodiką. Tačiau nebuvo atlikta jokie išsamaus 25 dalyje išvardytų kriterijų vertinimo.

17 Išsamesnę informaciją galima rasti *Paramos biudžetui gairėse*, 3 priede: valstybės politikos tinkamumo vertinimas, 3.2. Politikos finansavimas.

27

Nors gairės nebuvo taikomas iki 2012 m. parengtoms SPB programoms, išankstinis finansavimo poreikių vertinimas buvo atliktas teisingumo sektoriaus reformos strategijai. Tačiau jame nebuvo pateikta patikimos informacijos, kadangi pradinė planuota 124 milijonų eurų suma du kartus sumažėjo praėjus dvejiems metams nuo įgyvendinimo pradžios¹⁸. Naujas finansavimo poreikių vertinimas pradėtas 2015 m., pasinaudojant ES finansuojamo techninės pagalbos projekto parama (žr. 61 dalį). Kitų trijų SPB programų atveju apie finansavimo poreikių vertinimą nebuvo jokių įrodymų.

28

Be to, biudžeto nustatymo procedūros atveju nustatėme, kad planuojamas biudžetas skyrėsi parengiamajame etape be jokio aiškaus pagrindimo. Teisingumo SPB, kurio biudžetas sudarė 58,2 milijono eurų, atveju išorės vertinime prieš programos rengimą jis buvo įvertintas 40 milijonų eurų. *Ad hoc* papildomi 5 milijonai eurų buvo skirti vandens SPB jos įgyvendinimo laikotarpiu, atsižvelgiant į politines aplinkybes.

Nebuvo pakankamai išnaudota sąlygiškumo nuostata

29

Veiksmingumo stebėjimo sistema ir lėšų išmokėjimo kriterijai yra svarbiausi paramos biudžetui teikimo veiksniai, kadangi jie sudaro sąlygiškumo sistemą. Įvrios dalys yra susijusios su specialių sąlygų pažanga: jos sukuria didesnio veiksmingumo paskatas, kadangi dalinis veiksmingumas atitinka dalinį mokėjimą. Mes vertiname, ar lėšų išmokėjimo dalimis sąlygos suteikė prasmingas paskatas vykdyti reformas. Mes taip pat vertiname, ar išmokos buvo nuosekliai pagrįstos šių sąlygų laikymusi.

Kai kurios specialios išmokėjimo dalimis sąlygos buvo įvykdytos tarp programos derybų ir SPB pradžios arba negalėjo būti tiesiogiai įvertintos

30

Sutartys audito imtyje apėmė specialias sąlygas, kurias įvykdyti reikėjo ribotų Moldovos institucijų veiksmų arba jos buvo įvykdytos tarp programos derybų ir SPB pradžios (žr. **3 langelį**). Nepakankamai ambicingi tikslai sumažina skatinamąjį poveikį. Dėl priemonių, kurios buvo įgyvendintos prieš programos pradžią, įtraukimo atsiranda rizika, kadangi jos galėjo būti visiškai ar iš dalies įgyvendintos be paramos.

18 Veiksmų plane (Parlamento sprendimas Nr. 6, 2012 m. vasario 16 d., p. 168) TSRS įgyvendinimui numatyta 1 989 milijonų Moldavijos lėjų suma (124 milijonai eurų, 2012 m.). 2014 m. metinėje ataskaitoje pateikiamas 1 034 milijonų lėjų vertinimas (50 milijonų eurų, 2014 m.).

Specialių sąlygų pavyzdžiai

1 pavyzdys. Kai kurių specialių sąlygų atveju reikėjo labai mažai Moldovos valdžios institucijų pastangų

Pagal vieną TSRS SPB, kuri pradėta įgyvendinti 2014 m., sąlygą numatyta skelbti pusmečio ataskaitas dėl biudžeto vykdymo. Moldova jau kelerius metus skelbė mėnesines ataskaitas dėl savo biudžeto įgyvendinimo.

2 pavyzdys. Kai kurios specialios sąlygos jau buvo įvykdytos tarp programos derybų ir SPB pradžios

Finansavimo susitarimas dėl sveikatos SPB buvo pasirašytas 2009 m. Pirma kintama 13,4 milijono eurų dalis buvo išmokėta įvertinus 53 rodiklius, iš jų 22 buvo susiję su priemonėmis, kurios buvo įgyvendintos 2008 m., po programos derybų.

Teisingumo SPB prasidėjo 2013 m. birželio mėn. Trys lėšų išmokėjimo sąlygos – apeliacinių skundų nagrinėjimo sistemos modernizavimas, baudžiamojo proceso pakeitimai ir teisėjų imuniteto sumažinimas – visiškai ar iš dalies atitiko teisės aktus, priimtus nuo 2012 m. balandžio iki birželio mėn., po programos derybų.

31

Keturiuose sutartyse buvo nustatytos specialios sąlygos, kurios negalėjo būti įvertintos nedviprasmiškai. Pavyzdžiui, specialios sąlygos teisingumo sektoriaus SPB atveju turėjo būti išsamiau paaiškintos išmokėjus pirmą kintamą dalį, nes buvo sunku susitarti, ką jos reiškia¹⁹. Be to, TSRS SPB turi specialias sąlygas, tačiau neturi atskirų rodiklių ir ne visos specialios sąlygos yra tiesiogiai įvertinamos. Sveikatos sektoriaus SPB atveju beveik pusė rodiklių buvo pernelyg neaiškūs²⁰. Vandens sektoriaus SPB atveju taip pat buvo nepatikrinamų, bendrų ar neaiškių rodiklių.

Sąlygos ne visuomet buvo nuosekliai taikomos skatinant reformą

32

Komisijos paramos biudžetui gairėse teigiama, kad lėšų dalys turėtų būti išmokamos tik tada, jei buvo laikomasi atitinkamų specialių sąlygų ir taikomi veiksmingumo rodikliai. Mes nustatėme nenuoseklus sąlygiškumo nuostatos naudojimo pavyzdžių trijose iš keturių audituotų programų²¹. Kaip parodyta **4 langelyje**, sveikatos SPB atveju lėšos buvo išmokėtos, nors sąlygų nebuvo laikytasi. Be to, trijų SPB programų sveikatos, teisingumo ir vandens sektoriuose atveju kai kurių sąlygų laikymosi vertinimas galėjo būti griežtesnis.

19 Turėjo būti parengtos aiškinamosios lentelės, pasinaudojant ES finansuojamo techninės pagalbos projekto parama (žr. 61 dalį) ir aptartos darbo grupėje, kuri stebi SPB.

20 Pavyzdžiui, rodikliai „*pirminės sveikatos priežiūros struktūros optimizavimas*“, „*galimybių skatinti privačias investicijas į sveikatos priežiūros sistemą analizė*“ arba „*tolesnis strateginio planavimo sveikatos priežiūros sektoriuje gerinimas, remiantis VTLIS*“.

21 Audito metu specialių sąlygų laikymasis dar nebuvo įvertintas vykdant paramos biudžetui programą viešųjų finansų politikos reformoms vykdyti, kuri pradėta įgyvendinti tik 2014 m. pabaigoje.

Lėšos buvo išmokėtos, net jei specialios sąlygos nebuvo įvykdytos ir nebuvo pasiekti veiksmingumo rodikliai

1 pavyzdys. Daugiau lėšų buvo išmokėta nei rekomenduota išorės vertinimo ataskaitoje

Sprendimai dėl SPB lėšų išmokėjimo buvo grindžiami išorės vertinimo ataskaita, kurioje nagrinėjama, ar buvo laikomasi su mokėjimu susijusių specialių sąlygų. Mokėjimai sveikatos SPB sektoriuje neatitiko išorės vertinimo ataskaitoje pateiktų rekomendacijų dėl dviejų iš trijų kintamų mokėjimo dalių. 2011 m. antra kintama dalis iš viso sudarė 13,6 milijono eurų – 9 % daugiau nei rekomenduota 12,5 milijono eurų suma, remiantis 28 sąlygų vertinimu. Trečia dalis (4,1 milijono eurų) 2012 m. buvo didesnė 11 % (įvertintos 9 sąlygos). Šis skirtumas iš esmės atsirado dėl išmokėtų lėšų, kurios buvo perskirstytos iš techninės pagalbos SPB į paramą biudžetui, kuri nebuvo susijusi su jokia nauja veikla ar sąlygomis.

2 pavyzdys. Lėšos išmokėtos atlikus nepakankamai griežtą sąlygų laikymosi vertinimą

Pagal vieną sąlygą, susijusią su vandens SPB, buvo reikalaujama, kad mažiausiai 600 milijonų Moldovos lėjų būtų skirta nacionaliniam biudžetui vandens tiekimo ir nuotekų sektoriams. 2012 m. asignavimai siekė 252 milijonus lėjų (palyginti su visa 600 milijonų lėjų suma, jie sudarė 42 %) – tai suma, kuri buvo daug didesnė už minimalią ribą. Tačiau buvo įvertinta, kad sąlygos buvo laikytasi iš dalies ir 42 % susijusių lėšų buvo išmokėta.

Pagal kitą sąlygą, susijusią su sveikatos SPB, buvo reikalaujama, kad viešosios išlaidos sveikatos priežiūros sektoriuje, atsižvelgiant į infliaciją, neturėtų sumažėti. 2010 m. Moldovos sveikatos biudžetas nominaliąja verte, palyginti su 2009 m., padidėjo 5 %. Tačiau jei šį skaičių pataisytume atsižvelgdami į 2010 m. 9 % infliaciją, sveikatos sektoriaus išlaidos, palyginti su ankstesniais metais, faktiškai sumažėjo. Vis dėlto, buvo laikoma, kad sąlyga buvo įvykdyta.

33

Vadovaujantis Komisijos paramos biudžetui gairėmis, dėl neišmokėtų lėšų perprogramavimo vėlesnėse dalyse gali atsirasti rizika, kad sumažės pradinis kintamų dalių skatinamasis poveikis. Tačiau sveikatos SPB buvo paskutinė dalis, skirta perskirstyti neišmokėtų lėšų likutį iš ankstesnių dalių.

34

Vandens SPB atveju programos pradžioje 2009 m. nebuvo numatyta paskutinė likusių lėšų dalis. Nepaisant to, vėliau buvo sukurta papildoma 6,1 milijono lėšų dalis, rengiantis pasirašyti asociacijos susitarimą / laisvosios prekybos zonos sukūrimą 2014 metais. Buvo nustatytos naujos sąlygos, atitinkančios bendrus vandens SPB tikslus, pagal kurias galima išmokėti 4,9 milijono eurų likusių lėšų, kadangi nebuvo įvykdytos su ankstesnėmis lėšų dalimis susijusios sąlygos.

Nebuvo tinkamai pagrįstas papildomų, paskatomis grindžiamų lėšų mokėjimas

35

2012 m. Komisija pradėjo taikyti principą „parama pagal pažangą“, kuriuo numatomas papildomas paskatomis grindžiamas lėšų mokėjimas, siekiant paremti šalių partnerių pažangą siekiant demokratijos. Pagal šią schemą papildomi šalių asignavimai turi priklausyti nuo reformų proceso pažangos, kuri yra įvertinta EKP pažangos ataskaitoje, vadovaujantis tarptautiniu mastu pripažintais standartais ir gairėmis²².

36

Tokiu būdu Moldova 2012–2014 m. iš viso gavo 93 milijonus eurų, įskaitant 28 ir 35 milijonus eurų pagal Rytų partnerystės integracijos ir bendradarbiavimo programą (atitinkamai 2012 ir 2013 m.) ir 30 milijonų eurų 2014 m. pagal EKP bendrąją programą²³. Šios lėšos iš esmės buvo skirtos naujoms ar vykdomoms SPB programoms.

37

Remiantis mūsų dokumentų peržiūra, nebuvo aiškus papildomų lėšų Moldovai skyrimo pagrindas. Per trejus metus buvo atlikta ribota su asignavimais susijusios pažangos analizė. EKP pažangos ataskaitos neatspindi Moldovos pažangos siekiant demokratijos. Pagal 2013 m. ataskaitą, pirmąjį metų pusmetį Moldova patyrė vieną giliausių krizių pastaraisiais metais²⁴, joje ši situacija aprašoma kaip institucinės sistemos žlugimas²⁵, padaręs ilgalaikę žalą Moldovos demokratinėms institucijoms patikimumui²⁶.

Tik nedidelės pažangos pasiekta su SPB susijusiuose sektoriuose

38

Kiek buvo įmanoma, vertinome, ar SPB programomis prisidėta prie pažangos keturiuose audituotuose sektoriuose – teisingumo, viešųjų finansų, sveikatos ir vandens – remiantis turimais rodikliais ir ataskaitomis. Vertindama paramą biudžetui, EBPO rekomenduoja trijų etapų metodą, kuomet: i) pirmasis etapas apima paramos biudžetui indėlių, tiesioginių išdirbių ir skatinamųjų išdirbių vertinimą [...]; ii) antrasis etapas apima rezultatų ir valdžios sektoriaus politikų, strategijų ir su išlaidomis susijusių veiksnių poveikio vertinimą [...] ir iii) trečiasis etapas apima paramos biudžetui indėlio į valdžios sektoriaus politikas, strategijas ir su išlaidomis susijusius veiksmus, kurie davė rezultatų ir padarė antrame etape nustatytą poveikį, vertinimą, atliekamą derinant ir lyginant pirmojo ir antrojo etapo rezultatus²⁷.

- 22 Pagrindiniai kriterijai vertinant pažangą yra demokratinė patikimų rinkimų rengimas, asociacijos laisvė, žodžio ir susirinkimų laisvė, laisva spauda ir žiniasklaida, teisinė valstybė, kurią užtikrina nepriklausomi teismai, teisė į teisingą bylos nagrinėjimą, kova su korupcija, saugumo ir teisės saugos reforma, demokratinė ginkluotųjų pajėgų kontrolė ir kitų žmogaus teisių užtikrinimas. (Priedas prie Komisijos įgyvendinimo sprendimo C(2012) 4170, 2012 6 26).
- 23 10 % EKP biudžeto skirta paskatomis grindžiamam požiūriui: daugiašalėmis bendrosiomis programomis remiama pažanga, padaryta kuriant tvirtą ir tvarią demokratiją ir įgyvendinant sutartus reformų tikslus (2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 232/2014, kuriuo sukuriama Europos kaimynystės priemonė (OL L 77, 2014 3 15, p. 27), 7 straipsnio 6 dalies 4 konstatuojamoji dalis; Komisijos įgyvendinimo sprendimas C (2014) 2988, 2014 5 2). Pagal Rytų partnerystės integracijos ir bendradarbiavimo programą skirta papildomų lėšų tiems partneriams, kurie įgyvendino reformas, skirtas tvirtai demokratijai ir pagarbos žmogaus teisėms laikymuisi. (Komisijos įgyvendinimo sprendimai C(2012) 4170, 2012 6 26, ir C(2013) 8140, 2013 11 27).
- 24 Europos Komisija, ES vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, *Bendras tarnybų darbinis dokumentas. Europos kaimynystės politikos įgyvendinimas Moldovos Respublikoje. 2013 m. pažanga ir rekomendacijos dėl vykdytinių veiksnių, papildant dokumentą, Europos Parlamento, Tarybos, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto ir Regionų komiteto bendrą komunikatą. Pokyčiai kaimyninėse šalyse. Europos kaimynystės politikos įgyvendinimas 2013 m.*, p. 5.
- 25 Ten pat, p. 2.
- 26 Ten pat, p. 5.
- 27 Žr. EBPO Paramos vystymuisi komiteto parengtą dokumentą „Paramos biudžetui vertinimo metodika“, p. 3.

39

Tačiau, net jei galima nustatyti aiškia ir logišką veiksmo ir rezultatų sąsają²⁸, gali būti sunku (ar netgi neįmanoma) įvertinti, kuri rezultatų dalis yra susijusi su ES intervencija, o kuri – su kitais veiksniais²⁹. Iš tiesų, parama šalies partnerės vystymosi strategijai teikiama iš jos biudžeto, vadinasi, ES paramos biudžetui rezultatai yra susiję su pokyčiais, kurie yra ne tik paramos biudžetui programos, bet ir įvairių kitų valdžios institucijų veiksmų, pagalbos programų ir išorės veiksmų pasekmė³⁰. Nepaisant šių apribojimų, akivaizdu, kad Moldovoje teikiant SPB pasiekta ribotų rezultatų, kadangi rodikliai ir ataskaitos neįrodo, kad buvo padaryta didelė pažanga trijuose tiksliniuose sektoriuose (teisingumo, sveikatos ir vandens paslaugų). Audito metu dar buvo per anksti vertinti galimą SPB programos poveikį viešiesiems finansams.

40

Pagal teisingumo SPB iki šiol buvo išmokėta 28,2 milijono eurų iš 30 milijonų eurų dviem dalimis. Suma buvo sumažinta, nes buvo laikytasi tik 88 % sąlygų. Išdirbiai, pavyzdžiui, įstatymų pakeitimai, nebuvo gauti išankstinio tyrimo proceso, nepilnamečių justicijos ir nepakantumo korupcijai srityse.

41

Nors 2015 m. kovo mėn. EKP pažangos ataskaitoje buvo nustatyta, kad Moldova padarė bendrą pažangą įgyvendinant teisingumo sektoriaus reformos strategiją, tarptautiniai rodikliai kelia abejonių dėl to, ar padaryta pažanga (žr. **5 langelį**).

28 Rezultatai paprastai apima tris kategorijas: išdirbius, išdavus ir poveikį. Dėl tikslų apibrėžčių žr. specialiąją ataskaitą Nr. 21/2015 „Rizikos, susijusios su ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiksams taikomu į rezultatus orientuotu metodu, apžvalga“, p. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Specialioji ataskaita Nr. 21/2015 „Rizikos, susijusios su ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiksams taikomu į rezultatus orientuotu metodu, apžvalga“ (<http://eca.europa.eu>).

30 Specialioji ataskaita Nr. 21/2015, p. 23.

Tarptautiniai rodikliai rodo, kad Moldova padarė mažai pažangos įgyvendinant teisingumo sektoriaus reformas ir kovojant su korupcija

Keletas ekspertų grupių ir nevyriausybių organizacijų skelbia rodiklius, susijusius su teisingumu ir kova su korupcija visame pasaulyje. Jie atspindi įvairią pažangą Moldovoje.

Remiantis „Freedom House“ organizacijos duomenimis, jos teismų sistemos ir nepriklausomumo rodiklis sumažėjo nuo 4,5 2012 m. iki 4,75 2015 m. (skalėje nuo 1 iki 7), o jos korupcijos rodiklis nežymiai pagerėjo nuo 6 iki 5,75³¹.

2014 ir 2015 m. Pasaulinio konkurencingumo ataskaitoje jos teismų nepriklausomumas yra 141 vietoje iš 144 šalių³².

Pasaulio banko teisinės valstybės rodiklis procentine dalimi pablogėjo nuo 45 2012 m. iki 42,7 2013 m., bet pagerėjo iki 46,6 2014 m.³³

Atsižvelgiant į Viešosios politikos instituto duomenis, piliečių pasitikėjimas teisingumo sistema per pastarąjį dešimtmetį sumažėjo nuo 41 % iki 23 % 2014 m. pabaigoje³⁴.

Moldovos situacija pablogėjo pagal „Transparency International“ korupcijos suvokimo indeksą. Ji užėmė 94 vietą iš 176 šalių 2012 m., o 2015 m. ji yra 103 iš 168. Moldavai teisingumo sektorių vertina kaip antrą labiausiai korumpuotą po policijos sektoriaus³⁵.

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 Moldovos viešosios politikos institutas, 2014 m. lapkričio mėn. viešosios nuomonės barometras (<http://www.ipp.md>)

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

42

Pagal sveikatos SPB, buvo išmokėta 43,5 milijono eurų, kurie sudaro 99,2 % biudžeto. Šis lygis buvo pasiektas, nes teikiant paskutinę dalį buvo leidžiama skirti neišmokėtas lėšas dėl su ankstesnėmis dalimis susijusių sąlygų nesilaikymo (žr. 33 dalį). Prieš tai išmokėjimo lygis buvo 89,7 %.

43

2012 m. Pasaulio sveikatos organizacijos vertinime pateikiami įvairūs rezultatai Moldovos sveikatos sektoriuje. Pažanga vis dar neatitinka lūkesčių, susijusių su finansine apsauga (t. y. kokių mastu asmenys yra apsaugoti nuo finansinių pasekmių jiems susirgus) ir lygiaverčių sveikatos sistemos finansavimu. Nevienodos galimybės naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis vis dar buvo problema. Nors sunku įvertinti bendrą kokybę teikiant sveikatos priežiūros paslaugas, remiantis tyrimu matyti, kad padaryta tam tikra pažanga, visų pirma profilaktinės priežiūros srityje³⁶. Iš esmės sunku įvertinti, kaip SPB programa padėjo pagerinti sveikatos sistemas ir Moldovos gyventojų sveikatą. Įtakos turėjo kiti veiksniai, pavyzdžiui, socialinės ir ekonominės padėties pagerėjimas³⁷, ir tai, kad atitinkami duomenys nebuvo nuosekliai renkami ir prieinami³⁸. Tai taip pat buvo galima paaiškinti tuo, kad nebuvo atliktas su sveikatos SPB poveikiu susijęs atsižvelgimo vertinimas, pasibaigus programai 2013 m.

44

Vandens sektoriaus SPB nepateisino lūkesčių, atsižvelgiant į finansavimo susitarime nustatytus išdirbius. Išorės veiksniai, pavyzdžiui, ekonominė krizė Moldovoje 2009 m. ir nestabili politinė padėtis šalyje, taip pat silpnos vandens sektoriaus institucijos ir techninės pagalbos nebuvimas, reiškė, kad buvo tik iš dalies įvykdytos sąlygos visų kintamų mokėjimo dalių atveju. Dėl šios priežasties Komisija išmokėjo tik 68 % trečiosios dalies lėšų.

- 36 Europos sveikatos sistemų ir politikos observatorija, PSO vadovaujama partnerystė, „Moldovos Respublika, sveikatos sistemos apžvalga“, *Sveikatos priežiūros sistemos pereinamuoju laikotarpiu*, 14 tomas, Nr. 7, 2012 m., p. 131–139.
- 37 Visuomet sunku atskirti, kada sveikatos priežiūra padeda gerinti sveikatą, o kada ji pagerėja dėl bendros socialinės ir ekonominės padėties pagerėjimo. Tai ypač pasakytina apie Moldovos Respubliką, kurioje gyvena palyginti mažai gyventojų ir kurioje kai kurios tendencijos per tam tikrą laikotarpį turi būti vertinamos atsargiai; ten pat, p. 135.
- 38 Sunku įvertinti bendrą kokybę teikiant sveikatos priežiūros paslaugas, nes tokiems rodikliams būtini duomenys nėra reguliariai renkami ir pateikiami. Pavyzdžiui, pacientų pateiktos rezultatų vertinimo priemonės nėra reguliariai naudojamos ir nėra kaupiami duomenys apie mirčių ligoninėje lygius ūmių ligių skyriuose. Pacientų saugos duomenys taip pat nėra sistemingai renkami ir analizuojami. Pavyzdžiui, nors duomenys apie komplikacijas po operacijos iš esmės yra renkami, jie nėra suskirstyti pagal priežastis arba prisidedančius veiksnius, todėl jie negali būti naudojami kaip pacientų saugos rodikliai; ten pat, p. 136.

45

Viešosios vandens paslaugos Moldovoje vis dar yra veikiamos trūkumų. Tik maždaug 50 % gyventojų turi prieigą prie švaraus geriamojo vandens, šis sektorius yra labai menkai išvystytas, instituciniai gebėjimai silpni, o savivaldybių įgyvendinimo gebėjimai valdyti vandens sistemas ir tiekimą yra riboti. 2012 m. ataskaitoje dėl vandens sektoriaus veiksmingumo Moldovos Sąskaitų rūmai padarė išvadą, kad vandens ir sanitarinių priemonių tiekimo padėtis Moldovos Respublikos vietovėse yra sudėtinga ir be išeičių. Kitoje 2012 m. ataskaitoje Sąskaitų rūmai nurodė, kad norint pasiekti numatytų rezultatų geriamojo vandens tiekimo ir sanitarijos sistemų rekonstrukcijos ir tiesimo srityje būtina gerinti šiems tikslams skirtų viešųjų lėšų administravimą ir valstybinių institucijų, atsakingų už projektų šioje srityje įgyvendinimą, valdymo sistemą. Tačiau neseniai atliktas PSO ir UNICEF tyrimas rodo, kad vandens šaltinių ir sanitarijos priemonių naudojimas 1995–2015 m. pagerėjo³⁹.

46

SBP lėšos gali duoti nedidelę pridėtinę vertę nacionalinio sektoriaus biudžetams. Mes nustatėme, kad taip buvo sveikatos SPB atveju, nes nacionaliniai sveikatos biudžetai, atsižvelgiant į infliaciją, 2010 ir 2011 m. programos įgyvendinimo metu sumažėjo⁴⁰ (žr. **4 langelį**, 2 pavyzdį). Buvo manoma, kad sektoriui buvo skirtas ribotas prioritetas, ir kyla abejonių dėl Sveikatos ministerijos gebėjimų įgyvendinti nacionalinę sveikatos politiką. 2012 m. PSO paskelbtame tyrime nurodyta, kad bendros sveikatos sektoriaus išlaidos vis dar buvo labai mažos, palyginti su kitomis Europos šalimis, o tai labai apribojo teikiamų paslaugų paketo apimtį ir kokybę⁴¹.

47

Be to, vandens SPB atveju nebuvo pasiekta didelės pažangos dėl rinkimų laikotarpio, tuščių biudžetų sektoriaus investicijoms ir valdymo problemų Aplinkos ministerijoje (taip pat žr. **4 langelį**, 2 pavyzdį). Ši situacija rodo, kaip svarbu, kad prisiimti įsipareigojimai ES paramos biudžetui operacijų kontekste atsispindėtų valstybių biudžetuose, o būtinos lėšos būtų skiriamos atitinkamoms ministerijoms, siekiant įvykdyti mokėjimo sąlygas.

39 Žr. PSO/UNICEF, *Bendras stebėjimo projektas, skirtas vandens tiekimui ir sanitarijai*, 2015 m. birželio mėn. (wssinfo.org).

40 Anot daugumos šaltinių, valstybinės sveikatos išlaidos faktiškai sumažėjo 2010 ir 2011 m. (PSO, *Sveikatos sektoriaus finansavimo reformų Moldovos Respublikoje apžvalga*, 2012 m., p. 4), skaičiavimai atsižvelgiant į Pasaulio banko duomenis apie infliaciją (vartotojų kainų indeksas, BVP defliatorius) (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) ir Moldovos nacionalinio statistikos biuro pateiktą vartotojų kainų indeksą (<http://www.statistica.md>). Faktinės išlaidos šiek tiek padidėjo 2011 m. naudojant Nacionalinio biuro BVP defliatorių.

41 Europos sveikatos sistemų ir politikos observatorija, PSO vadovaujama partnerystė, „Moldovos Respublika, sveikatos sistemos apžvalga“, *Sveikatos priežiūros sistemos pereinamuoju laikotarpiu*, 14 tomas, Nr. 7, 2012, p. 43. Taip pat žr. PSO, *Sveikatos sektoriaus finansavimo reformų Moldovos Respublikoje apžvalga*, 2012, p. 3: sveikatos sektoriui skiriama valstybės biudžeto dalis iš esmės atspindi, kokį prioritetą valstybė skiria sveikatai, palyginti su kitais ekonomikos sektoriais. [...] informacija aiškiai atspindi, kad jo svarba mažėja.

Projektai iš dalies padėjo stiprinti viešąjį administravimą

48

Šiame skirsnyje nagrinėjamas projektų indėlis stiprinant viešąjį administravimą Moldovoje. Mes tikrinome projektų koncepciją, projektų teikiamą paramą SPB programoms ir rezultatų tvarumą (žr. **III priedą**).

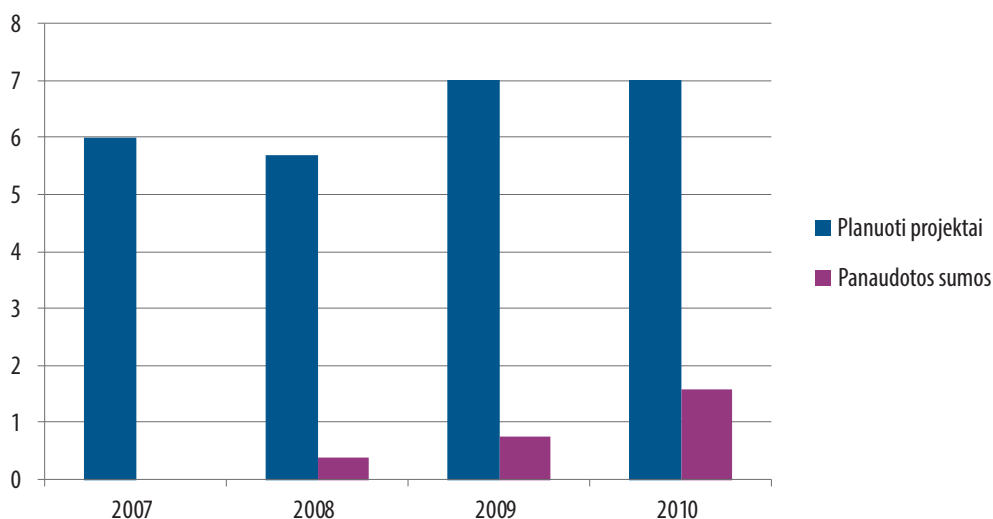
Projektai buvo tinkami, tačiau buvo trūkumų poreikių analizėse

49

ES suteikė didelę paramą, siekiant pagerinti Moldovos centrinės valdžios institucijų gebėjimą valdyti ir koordinuoti ES pagalbą. Visų pirma tai buvo valstybės kanceliarija, kuri veikė kaip nacionalinis ES lėšų koordinavimo padalinys⁴². Ši pagalba yra svarbi, atsižvelgiant į Moldovos valdžios institucijų sunkumus valdant lėšas, kaip rodo, pavyzdžiui, jų problemos rengiant porinius projektus (žr. **2 diagramą**).

42 Nacionalinis koordinavimo padalinys yra įgaliotas koordinuoti paramos teikėjų teikiamą užsienio pagalbą nacionaliniu lygmeniu.

2 diagrama Planuoti ir iš tikrųjų įgyvendinti poriniai projektai 2007–2010 m. (milijonais eurų)



Šaltinis: bendroji Relex informacinė sistema (CRIS).

50

Kaip nurodyta **III priede** (1.1 klausimas), mes nustatėme, kad atliekama su projektais susijusių poreikių analizė iš esmės buvo patenkinama: tik du projektai audito imtyje buvo pagrįsti nepakankama analize. Tačiau devynių projektų atveju analizėje buvo dalinių trūkumų, kurie turėjo įtakos projektų koncepcijai, kuri ne visiškai atitiko Moldovos administracijos poreikius arba tikslus.

51

Kai kuriais atvejais šie trūkumai galėjo būti ištaisyti įgyvendinant projektą ar vėlesniuose etapuose. Techninės pagalbos projekto Nr. 13 atveju (žr. **III priedą**) konsultantas dėjo pastangas, siekdamas pritaikyti pradines projekto sąlygas praėjus keliems mėnesiams nuo projekto pradžios, pasikonsultavęs su Aukščiausioju teismu, Aukščiausiąja magistratų taryba, regioniniais teismais ir kitais paramos teikėjais⁴³. EUHLPAM projekto atveju I ir II etapuose ES delegacija neatliko struktūruotos poreikių analizės, kad patvirtintų tikrus poreikius ir problemas, su kuriomis susiduria Moldovos administracija, siekiant juos veiksmingai nustatyti pagal prioritetus ir juos konkrečiau pritaikyti. Ši užduotis buvo patikėta atskiriems patarėjams. Kadangi nebuvo jokios darbų perdavimo procedūros, kiekvienas naujas patarėjas turėjo atlikti savo poreikių analizę. Tačiau daugiau dėmesio šioms analizėms buvo skirta III projekto etape.

Projektai ne visuomet buvo tinkamai koordinuojami su SPB programomis**52**

Tolesniuose dviejuose skirsniuose nagrinėjamas SPB projektų ir dviejų skirtingų projektų tipų koordinavimas. Pirmajame nagrinėjama SPB techninė pagalba, kuri yra numatyta SPB finansavimo susitarimuose (žr. 7 dalį ir **1 diagramą**), o antrajame – kita techninė pagalba ir poriniai projektai (žr. 8 dalį).

43 Dvylika pradinėse projekto sąlygose išvardytų veiklų buvo laikomos nebesvarbiomis dėl sumažėjusios paklausos iš paramos gavėjo.

Administracinių gebėjimų tobulinimui skirtos konkrečios SPB techninės pagalbos reikėjo palaukti dėl sutarčių sudarymo procedūrų

53

Komisija teikė konkrečią techninę pagalbą, skirtą padėti Moldovos administracijai įgyvendinant SPB keturiuose audituotuose finansavimo susitarimuose. Iš tiesų šalių partnerių vyriausybių instituciniai gebėjimai dažnai yra riboti, o tai gali turėti neigiamos įtakos įgyvendinant SPB remiamą strategiją.

54

Tačiau ši techninė pagalba nėra suderinta su pagrindine paramos biudžetui programa. Ji gali būti pradėta taikyti tik tuomet, kai pasirašomas finansavimo susitarimas dėl SPB programos ir atsižvelgiant į būtinus konkursų ir sutarčių sudarymo procedūrų terminus. Ji prasideda praėjus keliems mėnesiams nuo pagrindinės programos (žr. **lentelę**).

Lentelė: Laiko skirtumas tarp paramos biudžetui ir specialios SPB techninės pagalbos audituotose sutartyse¹

SPB programa	Techninė pagalba, numatyta SPB finansavimo susitarime (milijonais eurų)	SPB programos pradžia (finansavimo susitarimo pasirašymas)	Techninės pagalbos operacijų pradžia (sutarties pasirašymas)	Laiko skirtumas
Sveikata	3,15	2009 m. vasario mėn.	2010 m. birželio mėn.	16 mėnesių
Teisingumas	1,8 ²	2013 m. birželio mėn.	nėra duomenų	-
VFPR	4	2014 m. spalio mėn.	2015 m. spalio mėn.	12 mėnesių
Vanduo	3	2009 m. rugpjūčio mėn.	2011 m. rugsėjo mėn.	25 mėnesių

1 Tik techninė pagalba, specialiai skiriama SPB dotacijomis. Yra kitų to paties sektoriaus, pavyzdžiui, teisingumo, projektų.

2 Ši suma naudojama finansuoti vertinimo vizitus prieš lėšų dalių mokėjimą.

Šaltinis: bendroji *Relex* informacinė sistema (CRIS).

55

Šie vėlavimai turėjo neigiamos įtakos įgyvendinant sveikatos ir vandens SPB, nes nacionalinių administracinių gebėjimų nepakako valdyti programas. Sveikatos SPB atveju kelios specialios sąlygos nebuvo įvykdytos dėl vėlai pradėto techninės pagalbos įgyvendinimo. Vandens SPB atveju 2012 m. stebėjimo ataskaitoje teigiama, kad geresnė planuojamos techninės pagalbos ir SPB sinchronizacija būtų naudingesnė ir užtikrintų sėkmingą įgyvendinimą. Savo galutinėje ataskaitoje rangovas rekomendavo, kad prieš teikiant paramą biudžetui turėtų būti suteikta techninė pagalba, o ne atvirščiai, kaip buvo iš tikrųjų.

Kita techninė pagalba ir poriniai projektai ne visuomet buvo naudojami rengiant ar remiant SPB programas

56

ES delegacija skyrė dėmesio sinergijos tarp SPB ir tam pačiam sektoriui skirtų projektų kūrimui. Iš esmės poriniai projektai ir techninė pagalba buvo naudojami kartu su SPB programomis. Taip buvo, pavyzdžiui, programos dėl kaimo vietovių atveju (nors ši programa nebuvo įtraukta į auditą). Be to, šie projektai buvo SPB pagrindas, pavyzdžiui, programos dėl laisvosios prekybos zonos atveju. Pagaliau, keturi techninės pagalbos projektai teisingumo sektoriuje apėmė poreikius, kurie buvo įtraukti į paramą biudžetui (žr. **III priedą**, projektai Nr. 12–14).

57

Nepaisant šių pastangų, audito metu tikrinti projektai ne visuomet buvo naudojami rengiant arba remiant SPB programas (žr. 58–63 dalis ir **6 langelį**). Pagrindiniai Komisijos palankiai vertinami pagalbos teikimo metodai buvo parama biudžetui ir poriniai projektai, nors buvo būtina techninė pagalba ir didelė valdžios sektoriaus paklausa jai, visų pirma tose srityse, kuriose parama biudžetui buvo planuojama vėliau, kad būtų parengtas sektorius siekiant geresnių rezultatų.

Moldovos pareigūnų mokymai paramos biudžetui srityje buvo vykdomi vėlai

Labai išsamūs mokymai paramos biudžetui srityje Moldovos pareigūnams visų pirma buvo surengti įgyvendinant techninės pagalbos projektą 2014 m. kovo mėn., kurio suma siekė 40 000 eurų (žr. **III priedą**, projektas Nr. 9). Tuo metu parama biudžetui Moldovoje buvo naudojama jau daugiau kaip septynerius metus.

Per mokymus, kurie vyko daugiau kaip šešias dienas ir kuriais pasinaudojo 24 pareigūnai, paaiškėjo, kad jie turėjo ribotą supratimą apie šį paramos teikimo metodą. Dalyviai nepadarė didelės pažangos, nes pradiniai ir galutiniai testai pagerėjo tik nuo 3,2 iki 3,9 balo iš 10. Balai netgi pablogėjo keturiose iš dešimties vertintų sričių.

Šie riboti rezultatai nebuvo išsamiai išnagrinėti ir į juos nebuvo atsižvelgta, kadangi po to nebuvo surengti jokie kiti labai išsamūs mokymai paramos biudžetui srityje. Tačiau Komisija Moldovoje surengė kelis pusės dienos apskritojo stalo diskusijas ir pristatymus.

58

2011 m. Komisija finansavo *ex ante* vertinimą teisingumo sektoriuje. Atlikus šį vertinimą, rekomenduota sutelkti dėmesį į techninę pagalbą kaip į pagrindinį pagalbos teikimo metodą prieš SPB programavimą. Išankstinė techninė pagalba yra būtina, kadangi valdžios institucijos negalėtų vystyti reformų strategijos teisingumo sektoriuje be koordinavimo su teisminėmis institucijomis, kurios konstituciškai yra atskirtos nuo vykdomosios valdžios. 2011 m., kai buvo rengiama teisingumo sektoriaus reformos strategija, trūkumai, turintys neigiamos įtakos vykdomosios valdžios nacionalinio koordinavimo pastangoms, sukėlė abejonių dėl jos pajėgumo nustatyti nuoseklią reformų strategiją, kuriai visiškai pritartų teisminės institucijos.

59

Atsižvelgiant į šį vertinimą, nuo 2011 m. teisingumo sektoriuje buvo planuojami keturi techninės pagalbos projektai, tačiau jų įgyvendinimas buvo atidėtas dėl personalo problemų ES delegacijoje. Vienas projektas buvo pradėtas dviem mėnesiais anksčiau prieš SPB finansavimo susitarimo pasirašymą – 2013 m. balandžio mėn., o kiti trys – praėjus 18 mėnesių (žr. **III priedą**, projektai Nr. 12–14).

60

Moldovos teisingumo sektoriaus reformos strategija buvo priimta 2011 m., siekiant, kad ji būtų tinkama gauti SPB. Ją įgyvendinti trukdo nepakankama prokuratūros reformos pažanga ir nepakankama teisminių institucijų parama. Nauja reformos iniciatyva, kurią parengė Aukštesnioji magistratų taryba ir Aukščiausias Teisingumo Teismas, buvo viešai pateikta 2015 m. gegužės mėn., suteikiant logistinę paramą techninės pagalbos projektui Nr. 13.

61

Įgyvendinant techninės pagalbos projektą Nr. 12 šiuo metu padedama darbo grupei atlikti TSRS biudžeto sąmatų peržiūrą ir paaiškinti specialias sąlygas dėl SPB (žr. 27 ir 31 dalis). Šis techninės pagalbos projektas yra lankstaus pritaikymo papildomiems poreikiams, susijusiems su SPB programos įgyvendinimu, pavyzdžiui, net jei tokia parama nebuvo aiškiai numatyta pradinėje projekto sutartyje.

62

Viešųjų finansų valdymo sektoriuje yra įvairių tipų paramos teikimo pavyzdžių, kaip antai SIGMA programa⁴⁴, techninė pagalba, poriniai projektai ir SPB. Poriniai projektai dėl viešųjų pirkimų ir vidaus finansų kontrolės baigėsi 2012 ir 2013 m., jų ataskaitose pabrėžta būtinybė konsoliduoti rezultatus (žr. **III priedą**, projektai Nr. 2 ir 4). Šiose srityse ir toliau dedamos pastangos, įgyvendinant SIGMA programą ir vykdant politinį dialogą. Tačiau specialiose SPB sąlygose, susijusiose su viešųjų finansų politikos reformomis, į šiuos trūkumus neatsižvelgiama. ES finansuoti patarėjai (pagal EUHLPAM projektą) buvo paskirti į institucijas, susijusias su viešųjų finansų valdymu, pavyzdžiui, valstybinę mokesčių inspekciją, tačiau joks patarėjas nedirbo nė vienoje iš trijų SPB programą įgyvendinančių institucijų (Sąskaitų rūmuose, Finansų ministerijoje, Parlamente).

63

Tačiau nuo 2014 m. Komisija skyrė daugiau dėmesio sinergijos tarp SPB ir projektų kūrimui – to pavyzdys yra porinis projektas Moldovos sąskaitų rūmuose (žr. **III priedą**, projektą Nr. 5) ir planuotas EUHLPAM patarėjo įdarbinimas Parlamente 2016 m.

44 SIGMA (Parama valdymui ir administravimui gerinti) yra ES ir EBPO bendra iniciatyva. SIGMA ekspertai teikia pagalbą šešiose pagrindinėse viešojo administravimo srityse (<http://www.sigmaweb.org>).

Rezultatai ne visuomet buvo tvarūs dėl politinės valios stokos ir kitų išorės veiksnių

64

Iš esmės įgyvendinus projektus pasiekti numatyti rezultatai. Šių konkrečių rezultatų pavyzdžiai yra interneto platforma, skirta stebėti pilietinės visuomenės organizacijų vykdomą veiklą Moldovoje, strateginių konsultacijų teikimas įvairioms ministerijoms, valstybės pagalbos įstatymo projektas arba ES pagalbos valdymo procedūrų vadovas.

65

Susirūpinimą kelia pasiektų rezultatų tvarumas įgyvendinus projektus, kadangi dažnai nepakako nacionalinių valdžios institucijų politinės valios pašalinti tam tikras kliūtis, kad būtų sustiprintos viešosios institucijos (žr. **7 langelį**). Kaip nurodyta **III priede** (1.3 klausimas), susirūpinimą iš dalies kėlė septyni iš keturiolikos vertintų projektų, o kituose septyniuose problemos buvo reikšmingos.

66

Komisija teikė techninę pagalbą siekiant paremti Moldovos Vyriausybės kanceliariją vykdant TTSIB projektą (žr. **7 langelį**) nuo 2011 iki 2013 m. Nors šio projekto tikslas buvo stiprinti Vyriausybės kanceliarijos procedūrinio vadovavimo gebėjimus nustatant, rengiant ir įgyvendinant išorės pagalbos finansuojamą veiklą, TTSIB konsultantai taip pat teikė paslaugas, kurios iš dalies pakeitė Vyriausybės kanceliarijos darbuotojų veiklos užduotis. TTSIB projekto ataskaitose nurodyta, kad, nors daug numatytų rezultatų buvo pasiekta, Vyriausybės kanceliarija neturėjo pakankamų gebėjimų atlikti užduotis, pasinaudoti mokymais ir pritaikyti įgytas žinias.

67

Kaip gerą praktiką, atsižvelgiant į tai, kad įgyvendinant ankstesnius projektus nebuvo tvarumo elementų, ES delegacija skatino pasitraukimo strategijų rengimą TTSIB ir EUHLPAM projektų III etape atveju. Taip buvo siekiama užtikrinti, kad visi patarėjai tvarumo klausimą išspręstų prieš savo paskyrimo pabaigą. Tačiau TTSIB atveju strategija nebuvo įgyvendinta, kadangi Moldovos institucijos manė, kad jai būtų reikėję skirti per daug išteklių.

Projekto tvarumo klausimas: techninė pagalba, skirta remti Moldovą, stiprinant gebėjimus pagalbos schemų taikymo srityje (1,9 milijono eurų)

Įgyvendinant techninės pagalbos projektą, buvo remiama Moldovos Vyriausybės kanceliarija bendrai koordinuojant ES pagalbą ir visų pirma stiprinant gebėjimus porinių projektų, TAIEX⁴⁵ ir SIGMA programų priemonių taikymo srityje bei rengiant ir įgyvendinant išsamią institucijų kūrimo programą (TTSIB projektas, žr. **III priedą**, projektas Nr. 6).

Pasibaigus projektui 2013 m., ES pagalbos koordinavimo funkcija buvo perkelta iš Vyriausybės kanceliarijos į Užsienio reikalų ministeriją. Moldovos institucijos neužtikrino, kad žinios, kurias per daugelį metų įgijo Vyriausybės kanceliarija, būtų išsaugotos perkeltiant apmokytus darbuotojus arba apmokant darbuotojus ministerijoje. ES delegacija yra suplanavusi techninės pagalbos projektą ministerijai, kurio apimtis daug mažesnė nei TTSIB atveju. Planuojama koordinavimo funkciją sugrąžinti Vyriausybės kanceliarijai, tačiau didžioji Vyriausybės kanceliarijos darbuotojų dalis joje nebedirba nuo 2013 m.

⁴⁵ TAIEX – Europos Komisijos techninės pagalbos ir informacijos mainų priemonė. TAIEX remia viešąsias administracijas, derinant, taikant ir įgyvendinant ES teisės aktus, taip pat palengvinant dalijimąsi ES geriausia praktika.

68

ES susiduria su dideliais sunkumais teikiant pagalbą Moldovai. Politinis ir makroekonominis nestabilumas, silpnas valdymas ir viešasis administravimas gerokai sumažina Komisijos įtaką skatinant reformą.

69

Mes nagrinėjome, ar ES teikiama pagalba Moldovai buvo veiksmingai prisidėta stiprinant viešąjį administravimą. Šiuo tikslu vertinome, ar Komisija tinkamai parengė ir įgyvendino SPB programomis ir tradiciniais projektais teikiamą finansinę pagalbą. Audito metu buvo nagrinėjami projektai ir SPB sektoriuose, kuriems skiriama didžioji ES paramos dalis: teisingumo, viešųjų finansų, sveikatos ir vandens.

70

Remdamiesi savo audito darbu, padarėme išvadą, kad teikiant ES pagalbą tik iš dalies pavyko sustiprinti viešąjį administravimą. Išorės veiksniai paaiškino kai kuriuos nustatytus trūkumus. Kita nesėkmės priežastis gali būti trūkumai rengiant ir įgyvendinant audituotas programas ir projektus.

71

Kadangi mažai pažangos padaryta tiksliniuose sektoriuose, padarėme išvadą, kad parama biudžetui turėjo ribotą poveikį stiprinant viešąjį administravimą (žr. 38–47 dalis).

72

Mes taip pat nustatėme, kad Komisija galėjo greičiau reaguoti į atsiradusią su parama susijusią riziką. Programos nebuvo pakankamai suderintos su Moldovos strategijomis (žr. 13–28 dalis).

73

Galima programų nauda sumažėjo, kadangi nebuvo pakankamai pasinaudota sąlygiškumo nuostata: kai kurios specialios sąlygos buvo įvykdytos tarp programos derybų ir SPB pradžios arba nebuvo tiesiogiai įvertinamos. Komisija galėjo būti griežtesnė vertindama išmokų skyrimo sąlygų laikymąsi (žr. 29–34 dalis). Be to, nebuvo iki galo pagrįstas papildomų, paskatomis grindžiamų lėšų mokėjimas (žr. 35–37 dalis).

Išvados ir rekomendacijos

74

Nustatyta, kad projektų koncepcija iš esmės buvo tinkama. ES parama, teikiama vykdamas projektus, buvo iš dalies veiksminga stiprinant viešąjį administravimą.

75

Projektų apimtis ir terminai ne visuomet buvo gerai koordinuojami su SPB programomis (žr. 52–63 dalis). Konkreti su parama biudžetui susijusi techninė pagalba, skirta administraciniams gebėjimams stiprinti, pradėta teikti tik praėjus keliems mėnesiams po pagrindinės paramos biudžetui programos. Kita techninė pagalba ir poriniai projektai ne visuomet buvo naudojami rengti ar remti paramos biudžetui programos.

76

Įgyvendinus projektus iš esmės buvo pasiekta numatytų rezultatų. Tačiau rezultatai ne visuomet buvo tvarūs dėl politinės valios stokos ir kitų išorės veiksnių (žr. 64–67 dalis).

77

Remdamiesi pirmiau pateiktomis išvadomis, mes pateikiame šias rekomendacijas.

1 rekomendacija **Sumažinti riziką, susijusią su paramos biudžetui operacijomis**

Komisija turėtų taikyti esamas priemones išankstinio įspėjimo sistemos kontekste, siekiant užkirsti kelią rizikai arba ją sumažinti, ir nustatyti aiškesnį veiksmų planą, kurio turi būti laikomasi tuo atveju, jei rizika iš tikrųjų atsirastų. Tokių veiksmų reikėtų imtis laiku.

2 rekomendacija **SPB programas suderinti su aiškiai apibrėžta nacionaline reformos strategija**

Komisija turėtų geriau susieti biudžeto paramos programas su nacionalinėmis strategijomis. Ji turėtų stebėti pagalbos teikimą ir užtikrinti, kad būtų tinkamai apibrėžta nacionalinė reformos darbotvarkė. Ji turėtų ypač įvertinti šalies strategijos tinkamumą ir patikimumą, atsižvelgiant į turimus institucinius ir finansinius išteklius.

3 rekomendacija Stiprinti sąlygų ir veiksmingumo rodiklių naudojimą

Komisija turėtų sustiprinti sąlygiškumo nuostatos naudojimą. Todėl reikėtų i) nustatyti aiškias ir atitinkamas sąlygas ir veiksmingumo rodiklius, kad būtų galima geriau įvertinti ir pateikti rezultatus; ii) tvirtai, nuosekliai ir greitai reaguoti, jei Moldovos valdžios institucijos nerodo deramo įsipareigojimo įgyvendinti tai, dėl ko buvo susitarta.

4 rekomendacija Aiškiau susieti papildomas, paskatomis grindžiamas lėšas su akivaizdžia pažanga

Paskatomis grindžiamos lėšos turėtų būti skiriamos remiantis griežtesniu esamos metodikos taikymu.

5 rekomendacija Koordinuoti projektus su SPB programomis

Komisija turėtų sistemingiau naudoti projektus rengiant arba remiant SPB programas. SBS techninė pagalba turėtų būti teikiama tinkamu laiku, teikiant pagalbą SPB programoms nuo pat pradžių.

6 rekomendacija Užtikrinti projektų tvarumą

Komisija turėtų užtikrinti, kad tvarumo aspektai būtų įtraukti į visų projektų planavimą, sistemingiau vertinant valdžios institucijų gebėjimus ir politinį įsipareigojimą išlaikyti pasiektus rezultatus.

Šią specialiąją ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Karel PINXTEN, 2016 m. balandžio 19 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Audito metu tikrintų sutarčių sąrašas

Projektai				
Sutarties metai	Būklė	Sutarties pavadinimas	Planuota suma (eurais)	Išmokėta (eurais)
Teisingumo reforma				
2009	Užbaigtas	Parama modernizuojant Moldovos kalėjimų sistemą ir vykdant baudžiamosios teisės reformą	850 500	850 500
2010	Užbaigtas	Teisinės valstybės ir teisingumo sektoriaus administracijos vertinimas, susijęs su viso sektoriaus programavimu	198 193	198 193
2011	Užbaigtas	Parama rengiant sektorinę paramą biudžetui ir rengiant pasiūlymus teisingumo sektoriuje	139 304	139 304
2012	Vykdomas	Teisingumo sektoriaus reformos stebėjimas, siekiant sustiprinti valdžios sektoriaus atskaitomybę	274 105	246 695
2013	Vykdomas	Parama koordinuojant teisingumo sektoriaus reformą Moldovoje	2 231 800	1 476 324
2014	Vykdomas	Moldovos teismų veiksmingumo, atskaitomybės ir skaidrumo stiprinimas	2 078 700	709 357
2014	Vykdomas	Parama organizuojant ikiteisminius tyrimus, persekiojimą ir gynybą Moldovoje	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Kitas centrinis viešasis administravimas				
2009	Užbaigtas	Parama Moldovos VFM reformoms	114 474	114 474
2010	Užbaigtas	ES aukšto lygio politikos patariamoji misija (ES HLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Užbaigtas	Parama viešųjų pirkimų sistemai Moldovos Respublikoje	914 008	914 008
2011	Užbaigtas	Parama įgyvendinant ir vykdant konkurencijos ir valstybės pagalbos politiką	926 244	926 244
2011	Užbaigtas	Parama įgyvendinant visapusišką institucijų stiprinimo programą Moldovos Respublikoje	111 370	111 370
2011	Vykdomas	Remti Moldovos vyriausybę kovos su korupcija srityje, reformuojant Vidaus reikalų ministeriją, įskaitant policiją ir asmens duomenų apsaugą	2 853 790	2 832 718
2011	Užbaigtas	Techninė pagalba, skirta padėti Moldovos Respublikos vyriausybei stiprinti gebėjimus taikant porinių projektų, TAIX ir SIGMA priemones ir teikti paramą rengiant ir įgyvendinant IIKP programą	1 900 859	1 900 859
2011	Užbaigtas	Viešųjų finansų valdymo stiprinimas Moldovos Respublikoje	1 369 926	1 369 926
2012	Užbaigtas	ES aukšto lygio politikos patariamoji misija II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Vykdomas	ES aukšto lygio politikos patariamoji misija III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Vykdomas	Moldovos valdžios sektoriaus mokymai apie ES paramą biudžetui	39 148	37 533
2014	Vykdomas	ES institucijų stiprinimo programų valdymo gebėjimų stiprinimas	225 018	211 448
2014	Vykdomas	Viešojo išorės audito Moldovos Respublikoje konsolidavimas ir stiprinimas	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Iš viso			26 826 755	22 547 579

Projektai				
Sutarties metai	Būklė	Sutarties pavadinimas	Planuota suma (eurais)	Išmokėta (eurais)
Viešasis administravimas – įvairios funkcijos				
2013	Vykdomas	Parama teisingumo sektoriui	58 200 000	28 200 000
2014	Vykdomas	Parama viešųjų finansų politikos reformoms Moldovoje (VFPR)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Viešasis administravimas – viešųjų paslaugų teikimas				
2009	Užbaigtas	Sveikatos sektoriaus politikos paramos programa	43 114 336	43 114 336
2009	Užbaigtas	Vandens sektoriaus politikos paramos programa (EKPP, 2009 m. MVP)	35 777 200	35 777 200
2010	Užbaigtas	Techninė pagalba, susijusi su sveikatos sektoriaus parama biudžetui	2 992 753	2 992 753
2010	Vykdomas	Moldovos Respublikos Nisporenio savivaldybės vandens tiekimo sistemos modernizavimas	5 000 000	4 500 000
2011	Vykdomas	TP, skirta įgyvendinti vandens sektoriaus politikos paramos programą	2 771 010	1 611 437
2012	Užbaigtas	SPPP vandens sektoriuje EKPP 2009 m. MVP – Finansavimo sutarties 2009/020-520 01 priedas (papildoma 5 milijonų eurų suma paramos biudžetui komponentui)	5 000 000	5 000 000
2013	Užbaigtas	EaPIC – Moldova – sveikatos sektoriaus politikos paramos programos stiprinimas (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
			Iš viso	191 855 299
			Bendra suma	135 195 726
			218 682 054	157 743 305

Sektorinės paramos biudžetui sutarčių audito imtyje vertinimo lentelė

Pavadinimas		Parama viešųjų finansų politikos reformoms Moldovoje (VFPR)	Parama teisin-gumo sektoriaus reformoms	Vandens sektoriaus po-litikos paramos programa	SPB programa „Sveikatos sektoriaus po-litikos paramos programa“
Sutarties trukmė mėnesiais		60	72	108	60
Sutarties metai		2014	2013	2009	2009
2 audito klausimas: Ar SPB programomis veiksmingai prisidėta prie viešojo administravimo stiprinimo?	2.1. Ar SPB programos buvo tinkamai parengtos?				
	Programa prisidėta prie aiškios bendros strategijos				
	Buvo aiškiai apibrėžti nacionaliniai prioritetai, kuriais buvo grindžiama SPB				
	Programos tikslai atitiko nacionalinius prioritetus				
	Politinė ir ekonominė rizika buvo įvertinta kaip ribota prieš suteikiant SPB				
	Pasitikėjimo rizika sumažinta taikant reformos sąnaudų <i>ex ante</i> vertinimą				
	Buvo nurodytos dokumentuotos, aiškios, objektyvios ir svarbios priežastys, pagrindžiančios SPB kaip pagalbos teikimo priemonės naudojimą				
	Buvo atsižvelgta į ankstesnius vertinimus / įgytą patirtį				
	2.2. Ar SPB programos buvo tinkamai įgyvendintos?				
	Moldovos administracija programą įgyvendino visapusiškai ir laiku	programa vykdoma	programa vykdoma		
	Techninė pagalba buvo tikslinė, savalaikė ir padėjo sukurti tvarius gebėjimus		n. d.		
	Dalys buvo išmokėtas tik tuomet, kai buvo įvykdytos sąlygos	neišmokėta jokia kintama dalis			
	Tikslai buvo tiesiogiai įvertinami				
	Papildomos biudžeto lėšos buvo pagrįstos	n. d.			
	Stebėjimo sistema apima SMART tikslus ir išmatuojamus rodiklius				
	Galima gauti informacijos, siekiant nustatyti referencines vertes ir stebėti / vertinti pažangą				
	Buvo nuolat vykdomas stebėjimas ir vertinimas				
	Imtasi taisomųjų veiksmų, kai programa nebuvo vykdoma tinkamai	programa vykdoma	programa vykdoma		
	2.3. Ar SPB programos davė apčiuopiamų ir tvarių rezultatų?				
	Pasiekti numatyti išdirbiai / rezultatai	programa vykdoma	programa vykdoma		
Sąlygos veiksmingai skatino reformas	neišmokėta jokia kintama dalis	programa vykdoma			
Programa turėjo teigiamos įtakos administraciniams gebėjimams	programa vykdoma	programa vykdoma			
Įgyvendinant SPB buvo teikiama svarbi parama ir sukurti tvarus gebėjimai Moldovos administracijoje	programa vykdoma	programa vykdoma			
Finansuoti veiksmai akivaizdžiai papildė Moldovos vykdytas iniciatyvas prieš pagalbos teikimą					
Įgyvendinus SPB pasiektas numatytas poveikis	programa vykdoma	programa vykdoma			

Sutartiniai ženklai. Nustatytas šis vertinimas:

atitinka kriterijų
 iš dalies atitinka kriterijų
 neatitinka kriterijaus

Projektų sutarčių audito imtyje vertinimo lentelė

Projekto Nr.	Sutarties metai	Sutarties trukmė mėnesiais	Pavadinimas
1	2009	2	TP – Pagalba Moldovos VFV reformoms
2	2010	24	Poriniai projektai – parama viešųjų pirkimų sistemai
3	2011	30	TP – parama Moldovos valdžios institucijoms kovos su korupcija srityje, įgyvendinant Vidaus reikalų ministerijos reformą (III komponentas)
4	2011	24	Porinis projektas – Viešųjų finansų valdymo stiprinimas
5	2014	24	Porinis projektas – Viešojo išorės audito konsolidavimas ir stiprinimas
6	2011	38	TP – parama Moldovos valdžios institucijoms stiprinant gebėjimus, skirtus vykdyti porinius projektus ir įgyvendinti TAIEK, SIGMA ir visapusiško institucijų stiprinimo (TTSIB) programą
7	2011	21	Porinis projektas – parama įgyvendinant ir vykdančią konkurencijos ir valstybės pagalbos politiką
8	2011	5	Tyrimas – parama įgyvendinant visapusiško institucijų stiprinimo programą
9	2014	3	TP – Moldovos valdžios institucijoms skirti mokymai apie ES paramą biudžetui
10	2014	12	TP – ES institucijų gebėjimų stiprinimo programų valdymo gebėjimų stiprinimas
11	2012	24	Teisingumo sektoriaus reformos stebėjimas, siekiant stiprinti valdžios institucijų atskaitomybę (PROMOLEX)
12	2013	36	TP – Parama Teisingumo sektoriaus reformos Moldovoje koordinavimui
13	2014	36	TP – veiksmingumo, atskaitomybės ir skaidrumo didinimas Moldovos teismuose (ATRECO)
14	2014	36	TP – Parama organizuojant ikiteisminius tyrimus, persekiojimą ir gynybą
15	2009	24	Porinis projektas – kalėjimų sistemos modernizavimas
16	2010	26.5	ES aukšto lygio politikos patariamoji misija EUHLPAM I
17	2012	20	ES aukšto lygio politikos patariamoji misija EUHLPAM II
18	2013	18	ES aukšto lygio politikos patariamoji misija EUHLPAM III
19	2010	18	<i>Teisinės valstybės įvertinimas (konsultavimo veikla)</i>
20	2011	17	<i>Parama rengiant SPB (konsultavimo veikla)</i>

1 audito klausimas: Ar įgyvendinus projektus veiksmingai prisidėta prie viešojo administravimo stiprinimo?

1.1. Ar projektai buvo tinkamai parengti?		1.2. Ar projektai buvo tinkamai įgyvendinti?						1.3. Ar įgyvendinus projektus gauti apčiuopiami ir tvarūs rezultatai?			
Prieš įgyvendinant projektą atlikta poreikių analizė	Buvo atsižvelgta į ankstesnius vertinimus / įgytą patirtį	Moldovos administracija projektą įgyvendino visapusiškai ir laiku	Esama sinergijos ar suderinimo su vykdomomis SPB programomis	Stebėjimo sistema apima SMART tikslus ir išmatuojamus rodiklius	Galima gauti informacijos, siekiant nustatyti referencines vertes ir stebėti / vertinti pažangą	Buvo nuolat vykdomas stebėjimas ir vertinimas	Imtasi taisomųjų veiksmų, kai projektas nebuvo vykdomas tinkamai	Pasiekti numatyti išdirbiai / rezultatai	Galima nustatyti ryšį tarp bendrų administracinių gebėjimų patobulinimų ir projekto	Įgyvendinant projektą buvo teikiama svarbi parama ir sukurti tvarūs gebėjimai Moldovos administracijoje	Finansuoti veiksmai papildoma Moldovos vykdymas iniciatyvas prieš pagalbos teikimą
			n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.		
		projektas vykdomas					projektas vykdomas	projektas vykdomas	projektas vykdomas	projektas vykdomas	
			n. d.								
		n. d.	n. d.								
	n. d.	n. d.	n. d.								
		projektas vykdomas						projektas vykdomas	projektas vykdomas	projektas vykdomas	
		projektas vykdomas						projektas vykdomas	projektas vykdomas	projektas vykdomas	
		projektas vykdomas					projektas vykdomas	projektas vykdomas	projektas vykdomas	projektas vykdomas	
			n. d.								
n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

Sutartiniai ženklai. Nustatytas šis vertinimas:

atitinka kriterijų
 iš dalies atitinka kriterijų
 neatitinka kriterijaus

Santrauka

V

Komisija pažymi, kad pažanga padaryta, nors ir iš dalies, dviejuose iš keturių audituotų biudžeto paramos sektorių (vandens tiekimo ir sveikatos); kitų dviejų (teisingumo ir viešųjų finansų politikos reformos) programos yra naujesnės ir vis dar vykdomos, todėl jų galutiniai rezultatai dar negali būti įvertinti.

Komisijos atsakas į riziką buvo greitas, atsižvelgiant į faktinę įvykių eigą ir vidaus sprendimus, kaip nurodyta atsakymuose į 13–28 dalių pastabas.

Dabartinė padėtis, susijusi su paramos biudžetui mokėjimais Moldovoje, yra tokia, kad visos išmokos sustabdytos, kol bus įvykdytos visos bendrosios sąlygos, įskaitant makroekonominį stabilumą ir biudžeto skaidrumą. Šiuo atžvilgiu TVF susitarimas yra itin svarbus.

Kalbant apie derinimą su nacionalinėmis strategijomis, Komisijos supratimas, kas turėtų sudaryti strategiją, nėra nekintantis ir formalus. Komisija buvo atidi pagrindiniams, esminiams elementams, kurie turėtų sudaryti strategiją, ir kartu nuolat siekė prisitaikyti prie svarbiausių poreikių, diktuojamų plačių užmojų asociacijos darbotvarkės ir sudėtingos geopolitinės aplinkos. Tai, kad Komisija ryžosi neapsiriboti kartais siaura tam tikrų nacionalinių strategijų taikymo sritimi, iš tiesų rodo, kad Komisija užtikrino, jog didžiausią reformos poveikį nulemtų nustatytos sąlygos.

Komisija pabrėžia, kad parama biudžetui kaip paramos būdas yra visapusiškas priemonių rinkinys, įskaitant finansavimą, gebėjimų stiprinimą, dialogą politikos klausimais ir veiksmingumo rodiklius. Vykstant dialogui politikos klausimais, net ir programos formulavimo etape, vyriausybė gali imtis priemonių dar prieš pervedant bet kokias lėšas, o tai – itin teigiamas dalykas.

Komisija taip pat pabrėžia, kad iš dalies įvykdyti veiksmingumo kriterijai duotų pagrindą daliniam išmokėjimui. Komisija pripažįsta, kad ypač vienu atveju vertinimas galėjo būti griežtesnis, tačiau tai nėra sisteminga.

Komisija pažymi, kad finansavimas „daugiau už daugiau“ buvo suteiktas po vidaus patikrinimų. Šiuos sprendimus Komisija priėmė pagal savo išorės pagalbos įgaliojimus ir remdamasi EIVT politinėmis gairėmis, ir juos patvirtino valstybės narės, laikantis visų komiteto procedūrų.

VI

Audito Rūmai teisingai atkreipia dėmesį į projektų kokybę, veiksmingumą ir našumą.

Komisija sutinka, kad techninę pagalbą, porinius projektus ir paramą biudžetui reikia vykdyti tinkama seka. Tačiau galiojant dabartinėms finansinėms taisyklėms, visada bus skirtas pasirengimo laikas tarp techninės pagalbos arba porinių projektų ir paramos biudžetui operacijų.

Įvadas

05

Viešojo administravimo trūkumai, ypač viešųjų finansų sistemose arba susiję su korupcija, stabdo vystymąsi apskritai ir pagalbos veiksmingumą. Jų galimas poveikis neapsiriboja vien parama biudžetui. Akivaizdu, kad finansų kontrolės ir viešųjų pirkimų sistemų gerinimas paramos biudžetui srityje padeda efektyviai mažinti korupcijos mastą.

07

Komisija pabrėžia, kad, be papildomos pagalbos pagal tą pačią programą, yra daug svarbių atvejų, kai parama atskiriems projektams buvo skiriama anksčiau, dar prieš pradėdant paramos biudžetui operacijas.

Atsižvelgiant į audituotas programas, tai visų pirma taikoma teisingumo srityse, tačiau taikoma ir kituose sektoriuose, pavyzdžiui, profesinio rengimo ir mokymo bei Europos žemės ūkio ir kaimo plėtros kaimynystės programos srityse.

Pastabos

14

Komisija pabrėžia, kad naudojant nacionalines sistemas parama biudžetui stiprina politinę atsakomybę ir mažina paramą gaunančios šalies operacijų sąnaudas.

Sektorinė parama biudžetui, išskyrus tikslinę paramą biudžetui, skiriama siekiant atlyginti už pasiektus rezultatus, o ne veiklai finansuoti. Todėl akivaizdu, kad iš esmės kontrolė ir auditas negali aprėpti tolesnių etapų po to, kai lėšos pervedamos pasiekus sutartas sąlygas.

Parama biudžetui teikiama besivystančioms šalims, kurių pagrindinėse valstybinėse sistemose, kaip antai viešojo finansų valdymo, gali būti didelių trūkumų. Tačiau stebėjimai nepabrėžia to, kad sektorinė parama biudžetui (toliau – SPB) sustiprina šalies sistemas darniam vystymuisi, remia nacionalinių institucijų vaidmenį, palaiko skaidrumą ir skatina viešojo sektoriaus atskaitomybę bei stiprina politinį dialogą.

Tinkamumo finansuoti sąlygos yra griežtos. Šalis partnerė gali gauti paramą biudžetui tik vyriausybei parengus atitinkamą ir patikimą strategiją šiems trūkumams pašalinti. Komisija taip pat gali reikalauti, kad būtų nustatytos konkrečios trumpalaikės priemonės rizikai sumažinti. Į naujas paramos biudžetui gaires (kurios, Komisijai pateikus pasiūlymus ir 2012 m. gegužės 14 d. Tarybai pateikus išvadas dėl naujo požiūrio į paramą biudžetui, 2012 m. buvo peržiūrėtos) dabar įtraukta keletas naujų nuostatų, kuriomis siekiama dar labiau patikslinti taisykles. Tai apima naujus tinkamumo kriterijus, susijusius su skaidrumu ir priežiūra, oficialų rizikos vertinimo procesą ir vyresniųjų vadovaujančių pareigūnų valdymo sistemą.

Viešųjų finansų valdymo (toliau – VFV) kriterijus būtent yra viena iš tų bendrųjų sąlygų, įtvirtintų visose naujose SPB programose, ir jis yra peržiūrimas kas kartą sprendžiant dėl mokėjimo. Kadangi Audito Rūmai šalies VFV sistemų naudojimą nurodo kaip riziką, nėra minima, kad siekiant gero ekonomikos valdymo ir darnaus vystymosi veiksminga VFV sistema ir tvirta vidaus pajamų bazė yra būtinos.

Šis pagalbos teikimo mechanizmas yra vienas iš būdų, kaip Komisija atsižvelgė į tarptautinės vystymosi bendruomenės ir ES suinteresuotųjų šalių raginimus parengti veiksmingesnes intervencijas, kurių dėmesys būtų sutelktas į rezultatus ir politinę atsakomybę ir kurios administraciniu požiūriu būtų ne tokios sudėtingos, taip sumažinant šalių partnerių operacijų sąnaudas. Taip galima įveikti kliūtis, su kuriomis susiduriama, kai pagrindinės reformos remiamos įgyvendinant tradicinius projektų metodus.

16

Komisija pažymi, kad parama biudžetui ir decentralizuotas valdymas yra du skirtingi pagalbos įgyvendinimo būdai, kurie nevienodai remiasi šalies sistemomis.

Kaip paaiškinta pirmiau, parama biudžetui teikiama besivystančioms šalims, kurių pagrindinėse valstybinėse sistemose, kaip antai viešojo finansų valdymo, gali būti didelių trūkumų; vis dėlto taikomos griežtos tinkamumo sąlygos. Šalis partnerė gali gauti paramą biudžetui tik vyriausybei parengus atitinkamą ir patikimą strategiją šiems trūkumams pašalinti. Komisija taip pat gali reikalauti, kad būtų nustatytos konkrečios trumpalaikės priemonės rizikai sumažinti. Į naujas paramos biudžetui gaires (kurios, Komisijai pateikus pasiūlymus ir 2012 m. gegužės 14 d. Tarybai pateikus išvadas dėl naujo požiūrio į paramą biudžetui, 2012 m. buvo peržiūrėtos) dabar įtraukta keletas naujų nuostatų, kuriomis siekiama dar labiau patikslinti taisykles. Tai apima naujus tinkamumo kriterijus, susijusius su skaidrumu ir priežiūra, oficialų rizikos vertinimo procesą ir vyresniųjų vadovaujančių pareigūnų valdymo sistemą.

Trečia, Komisija pažymi, kad pagalbos, teikiamos kaip parama biudžetui, dalis, kurią nurodė Audito Rūmai, iš tikrųjų apima visą papildomą paramą, pavyzdžiui, porinius projektus ir techninę pagalbą, kuri yra teikiama pagal tuos pačius finansavimo susitarimus ir yra tiesiogiai išmokama pagalbos teikėjams, o ne pervedama į valstybės išdą.

17

Komisija pažymi, kad dėl korupcijos mažėja pagalbos veiksmingumas apskritai ir korupcijos poveikis neapsiriboja vien bendrosiomis paramos biudžetui programomis. Akivaizdu, kad finansų kontrolės ir viešųjų pirkimų sistemų gerinimas paramos biudžetui srityje padeda efektyviai mažinti korupcijos mastą.

18

Komisija pabrėžia realios įvykių eigos ir vidaus sprendimų aprašymo, pateikto toliau, svarbą.

2014 m. lapkričio mėn. kilus bankininkystės skandalui, Komisijos įsteigtas Paramos biudžetui valdymo komitetas 2014 m. gruodžio mėn. nusprendė peržiūrėti pagalbos metodus sudarant programas 2015 metams ir taikyti dar daugiau rizikos mažinimo priemonių. Jos apėmė: sistemingą problemos sprendimą aukštu lygiu bendradarbiaujant su Moldovos institucijomis; vasario mėnesio Finansinės pagalbos valdymo komiteto sprendimą padidinti Moldovos rizikos reitingą, tai lėmė kruopštesnį visų paramos biudžetui operacijų peržiūrėjimą; nurodymus ES delegacijai sustiprinti rizikos kontrolę. Be to, tai lėmė daug mažesnę paramos biudžetui dalį, numatytą 2015 m., palyginti su ankstesniais metais.

Nuo 2015 m. birželio mėn., valstybei perėmus trijų didžiausių bankų kontrolę, nebuvo pastebėta jokia didesnė pažanga vykdant kriminalinius bankinio sukčiavimo atvejų tyrimus, nebuvo parengta jokia lėšų susigrąžinimo strategija, o TVF misiją, numatytą birželio mėn. viduryje, teko atšaukti dėl Ministro pirmininko atsistatydinimo. Tai paskatino 2015 m. liepos mėn. Komisijos dabar jau viešą atsaką, kuriuo buvo pabrėžta, kad paramos biudžetui išmokos buvo sustabdytos, kol bus pasiektas susitarimas tarp Tarptautinio valiutos fondo (TVF) ir Moldovos.

Be to, turėtų būti aišku, kad trijuose Moldovos bankuose prarastas milijardas JAV dolerių yra indėlininkų – ir daugiausia Moldovos – lėšos, o ne, kiek Komisijai žinoma, ES mokesčių mokėtojų pinigai.

1 langelis. Bendra informacija apie Moldovos bankų krizę

Komisija kiekviena pasitaikiusia proga ir visose atitinkamose institucijose ragino Moldovos valdžios institucijas ištirti prarastas lėšas ir imtis priemonių, kurios reikalingos siekiant jas susigrąžinti.

ES pozicija buvo patvirtinta 2016 m. vasario mėn. Tarybos išvadose, t. y. kad reikėtų toliau dėti pastangas siekiant susigrąžinti lėšas, kurios negali būti laikomos galutinai prarastomis.

Audito metu – ir remiant tarptautiniams partneriams – Moldovos vyriausybė ima taikyti lėšų susigrąžinimo mechanizmą, siekdama atgauti didžiausią įmanomą viso prarasto turto vertę.

20

Komisija pažymi, kad 2014 m. gruodžio mėn. po diskusijų susitikime su Komisijos paramos biudžetui valdymo komitetu, kur buvo diskutuojama dėl politinių ir makroekonominių pavojų, neatsiejamų nuo šalies padėties, ji sumokėjo išmokas; viską įvertinus, susitikime prieita prie bendros išvados patvirtinti sustabdytas išmokas atsižvelgiant į tai, kad pagalbos priemonės bus peržiūrimos ir bus imtasi rizikos mažinimo priemonių, kaip ir įvyko per vėlesnes savaites ir mėnesius, kaip nurodyta pirmiau.

22

Komisija pabrėžia, kad tiek parama teisingumui, tiek viešoji finansinė parama buvo įtvirtintos nacionalinėse strategijose, kuriomis neapsiribojama tiksliai apibrėžtais atvejais, kurie paaiškinti toliau.

Šis plačių užmojų metodas taip pat atitinka Komisijos lūkesčius pasiekti didžiausią įmanomą poveikį nustačius sąlygas, kuriomis spartinamos ir reformos (žr. Komisijos atsakymus į 29–34 dalių pastabas).

2 langelis. Specialios sąlygos nebuvo pakankamai suderintos su nacionaline strategija: SPB viešųjų finansų politikos reformoms

Komisija pabrėžia, kad viešajam finansavimui skirta SPB neapsiriboja siauresne VFV strategija ir remia nacionalinę vystymosi strategiją „Moldova 2020“ bei viešųjų finansų valdymo reformos tikslus. SPB viešųjų finansų politikos reformoms yra pagrįsta ne tik nacionaline strategija, skirta viešųjų finansų valdymo aspektams, bet labiau strategiškai – atskaitingų viešųjų finansų politikos kūrimu, siekiant skaidriai ir patikimai įgyvendinti Moldovos nacionalinę vystymosi strategiją. Tai buvo įforminta dokumentais per kokybės vertinimo procesą, per kurį galutinai priimta VFPR SPB programa.

Kaip paaiškinta pirmiau, SPB yra įtrauktas į platesnį strateginį dokumentą ir tiksliai apibrėžtais atvejais, kurie yra paaiškinti toliau, bus naudojami papildomi strateginiai tikslai, įtvirtinti kitur.

Komisijos lūkesčiai – pasiekti didžiausią įmanomą poveikį nustačius sąlygas, kuriomis spartinamos ir reformos (žr. Komisijos atsakymus į 29–34 dalių pastabas).

Fiskalinės tarybos steigimas ir Bendra paramos sistema yra grindžiami ES ir Moldovos asociacijos susitarimo 47 straipsniu, taip pat – įprasta praktika keliose ES valstybėse narėse. Be to, minėti lūkesčiai rodo gerą tarptautinę praktiką viešųjų finansų valdymo srityje. Moldova, atsižvelgiant į šalies išsivystymo lygį, turi pasistūmėti užtikrindama fiskalinę drausmę, sudarydama vidutinės trukmės biudžetą ir siekdama didesnio skaidrumo.

23

Komisija mano, kad, be formalaus atitikimo, teisingumo SPB politikos priemonės iš esmės yra suderintos su šalies 2011–2016 m. teisingumo sektoriaus reformos strategija. Svarbi išimtis yra viena esminė sąlyga, susijusi su įstatymo dėl Europos žmogaus teisių konvencijos 12 protokolo ratifikavimo rengimu, pateikimu ir priėmimu. Taip siekiama spręsti didelę problemą ir prisiderinti prie naujų paramos biudžetui gairių. Komisijos lūkesčiai – pasiekti didžiausią įmanomą poveikį nustačius sąlygas, kuriomis spartinamos ir reformos (žr. Komisijos atsakymus į 29–34 pastraipas).

24

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad daugelyje šalių sektorių išlaidų nustatymo strategijos, deja, vis dar retai priimamos. Tai nėra tinkamumo reikalavimas. Minėtame priede, naujose 2012 m. paramos biudžetui gairėse, kurios įsigaliojo 2013 m. sausio mėn. (iš karto, kai bus įgyvendinta sveikatos SPB), buvo nustatyta analizės sistema, bet sprendimas dėl tinkamumo grindžiamas esama patikima ir aktualia sektorių strategija. Taip įvertinta taikant daugybę kriterijų ir remiantis sprendimu.

Šiuo atveju SPB programa, kuria siekiama gerinti sveikatos priežiūros paslaugas, buvo sudaryta, remiantis sveikatos priežiūros sistemos plėtros strategija, kuri yra sektoriui skirta strategija, kurioje nagrinėjami tokie klausimai kaip, pavyzdžiui, sveikatos sektoriaus finansavimas arba sveikatos priežiūros paslaugų teikimas. Kita vertus, SPB programa, kuria siekiama pagerinti vandens tiekimo paslaugas, nebuvo sudaryta remiantis aiškiai suformuluota Moldovos reformų strategija. Vandens SPB buvo siekiama paremti 2007 m. nacionalinę vandens strategiją. Tačiau programos įgyvendinimo metu išaiškėjo, kad pastaroji buvo pernelyg plataus užmojo, mat ja buvo nustatyta daug tikslų, tačiau nepateiktas veiksmų planas, įvykdytinas per nustatytą laiką, arba aiški institucinė įgyvendinimo struktūra. Buvo imtasi mažinimo priemonių, pavyzdžiui, techninė pagalba instituciniams klausimams spręsti.

26

Komisija pažymi, kad veiksmų dokumente yra pateikti argumentai paramos sumą nustatyti tokiu būdu:

- dėl kriterijaus, pagal kurį vertinami „šalies partnerės finansavimo poreikiai“: poreikių vertinimas buvo atliktas Viešųjų finansų politikos reformų (toliau – VFPR) programos formulavimo etape, vertinant techninius ir finansinius išteklius, kurie yra būtini siekiant įgyvendinti VFV reformos strategiją (2013–2020 m.). Pagrindinių išvadų santrauka pateikiama galutiniame veiksmų dokumente. Šiame VFPR veiksmų dokumente taip pat pateikiama glausta kriterijaus, pagal kurį vertinamas „šalies partnerės įsipareigojimas nacionalinio biudžeto išteklius naudoti atsižvelgiant į vystymosi strategiją ir tikslus“, analizė;
- dėl kriterijaus, pagal kurį vertinama „ar šalies partnerės vystymosi strategija orientuota į rezultatus, įskaitant stebėjimo sistemą“: papildomame dokumente, kuris pridedamas prie viešosios politikos veiksmų dokumento, nustatoma stebėjimo sistema, kad būtų įgyvendinta nacionalinė vystymosi strategija, kurią parengė valstybės kanceliarija;
- dėl kriterijaus, pagal kurį vertinama „ankstesnė patirtis, susijusi su išmokomis ir įsisavinimo pajėgumu, taip pat, ar vykdant paramos biudžetui operacijas veiksmingai įgyvendinti sutarti tikslai“: konkreti informacija visada yra nurodoma kiekvienos paramos biudžetui programos (pvz., ESRA ir energijos PB) išmokos byloje.

28

Komisija primena, kad teisingumo SPB atveju biudžeto pokyčius iš dalies lėmė sprendimas pridėti žmogaus teisių apsaugos komponentą.

30

Komisija pabrėžia, kad parama biudžetui, kaip pagalbos būdas, yra visapusiškas priemonių rinkinys, įskaitant finansavimą, gebėjimų stiprinimą, politinį dialogą ir veiksmingumo rodiklius. Paramos biudžetui struktūra yra tokia, kad remiamos reformos: atlyginama už pačios vyriausybės padarytą pažangą, o ne tiesiog apmokamos išlaidos. Vykstant dialogui politikos klausimais, net ir programos formulavimo etape, vyriausybė gali imtis priemonių dar prieš pervadant bet kokias lėšas, o tai – itin teigiamas dalykas.

Be to, ilgi programos ciklai, kuriuos lemia Finansinis reglamentas bei reglamentai dėl priemonių, reiškia, kad šalių vyriausybės yra susipažinusios su sąlygomis jau gerokai iki pasirašant patį finansinį susitarimą. Audituotais atvejais priemonių buvo imtasi programos nustatymo etape.

3 langelis. Specialių sąlygų pavyzdžiai

1 pavyzdys. Kai kurių sąlygų atveju reikėjo labai mažai Moldovos valdžios institucijų pastangų

Komisija nemano, kad šią VFPR SPB sąlygą buvo lengva įgyvendinti. Finansų ministerija nepaskelbė pusmečio ataskaitų, kuriose būtų sukaupti visi reikalingi duomenys. 2011 ir 2015 m. VIFA nurodo tik į mėnesio ataskaitas. Biudžeto skaidrumo ir biudžeto įgyvendinimo ataskaitų kokybės atžvilgiu Komisija teisingai nusprendė, kad tokie patobulinimai buvo svarbūs ir būtini.

2 pavyzdys. Kai kurios specialios sąlygos jau buvo įvykdytos laikotarpiu nuo derybų dėl programos iki SPB pradžios

Komisija patvirtina, kad kai projektas jau buvo nustatytas ir projekto rengimas buvo gerokai pažengęs į priekį, sveikatos SPB gavėjai ėmėsi kai kurių priemonių, privalomų pagal rodiklius.

Komisija pabrėžia, kad teisingumo SPB atveju nustatymo misija prasidėjo 2010 m. liepos mėn., projektas buvo parengtas 2011 m. balandžio mėn. ir programos kokybės vertinimas buvo atliktas 2012 m. kovo 5 d., t. y. dar prieš priimant įstatymus. Dėl Moldovos vidinių procedūrų susitarimas dėl finansavimo, kuris inicijavo oficialią paramos biudžetui komponento įgyvendinimo pradžią, galiausiai buvo ratifikuotas 2013 m. rugsėjo 25 d.

31

Atsižvelgiant į tai, kiek SPB sąlygos buvo išmatuojamos, Komisija pabrėžia, kad būtina atsižvelgti į nuolat kintančias aplinkybes ir ilgus programos ciklus, kuriuos lemia finansinis reglamentas ir reglamentai dėl priemonių.

Dėl teisingumo SPB buvo parengta aiškinamoji lentelė siekiant suteikti daugiau aiškumo abiem šalims – ES delegacijai ir Teisingumo ministerijai – turint galvoje, kad vertinimas dėl kiekvienos paramos dalies išmokėjimo taip pat yra paremtas išorine vertinimo misija.

32

Komisija pažymi, kad dalis lėšų buvo išmokėta, kai iš dalies buvo įvykdyti atitinkami kriterijai. Pačios Komisijos atliktas prašymų išmokėti lėšas vertinimas gali inicijuoti sąlygų įvykdymo vertinimo atnaujinimą ir mažesnių arba didesnių lėšų, negu rekomenduota išorės vertinimo ataskaitoje, skyrimą.

4 langelis. Lėšos buvo išmokėtos, net jei specialios sąlygos nebuvo įvykdytos ir nebuvo įgyvendinti veiksmingumo rodikliai

1 pavyzdys. Daugiau lėšų buvo išmokėta nei rekomenduota išorės vertinimo ataskaitoje

Komisija pažymi, kad ji yra atsakinga už išorės vertintojų rekomendacijų peržiūrėjimą ir, remdamasi savo pačios vertinimu ir informacijos šaltiniais, pagal sutarties sąlygas išmoka mažesnes arba didesnes lėšas.

Sveikatos SPB atveju skirtumas tarp eksperto rekomendacijų ir Komisijos antrosios paramos dalies išmokėjimo po 2012 m. gegužės mėn. delegacijos parengto dokumentų rinkinio atsirado dėl laiko tarpo tarp eksperto analizės ir ES delegacijos peržiūros. Kai kurie teigiami pokyčiai iš tiesų buvo užfiksuoti tarp 2011 m. gruodžio mėn. (galutinės ekspertų ataskaitos) ir 2012 m. gegužės mėn.

2 pavyzdys. Mokėjimai buvo atlikti po nepakankamai griežto sąlygų laikymosi vertinimo

Komisija pabrėžia, kad dalis lėšų buvo išmokėta, kai iš dalies buvo įvykdyti atitinkami kriterijai. Vandens SBP atveju vyriausybė galėjo pateikti įrodymų, kad iš dalies buvo įvykdyta sąlyga, susijusi su nacionaliniu lėšų skyrimu vandens tiekimo ir nuotekų sektoriams.

Komisija pripažįsta, kad būtent šiuo atveju ji galėjo griežčiau taikyti sąlygas, tačiau tai nėra sisteminga.

Be to, svarbu atsižvelgti į tai, kad Moldova sveikatai skiria didžiausią valstybės išlaidų procentinę dalį iš visų PSO šalių Europos regione. Todėl fiskalinio manevravimo galimybių sukelti nedideli šio rodiklio svyravimai neturėtų būti aiškinami tuo, kad sveikatos sektorius vyriausybei yra nereikšmingas. Sveikatos priežiūros biudžetas padidėjo ne tik vertinant realiaisiais skaičiais, kaip nurodyta peržiūros dokumentuose, bet ir palyginti su visomis valdžios išlaidomis. Praktiškai dar labiau patvirtinant vyriausybės sveikatos priežiūros srities įsipareigojimus, šios padidėjusios išlaidos nuo 2009 m. taip pat leido padidinti išmokų paketą gyventojams (įskaitant neapdraustus asmenis), suteikė galimybę visiems gyventojams nemokamai naudotis valstybinėmis sveikatos priežiūros paslaugomis (VSP) ir gauti skubią medicininę pagalbą, taip pat dar labiau išplėtė galimybę nemokamai naudotis diagnostinio gydymo paslaugomis bei gydytis ligoninėje.

34

Komisija pripažįsta, kad buvo dedamos didelės pastangos siekiant padaryti dar didesnę reformų pažangą, naudojantis turimais ištekliais ir taikant naujas sąlygas.

37

Komisija ir EIVT atkreipia dėmesį į tai, kad vidinė peržiūra buvo atlikta kiekvienais paminėtais metais. Be to, šį sprendimą, kurį Komisija priėmė pagal savo išorės pagalbos įgaliojimus ir remdamasi EIVT politinėmis gairėmis, patvirtino valstybės narės, laikantis visų komiteto procedūrų.

2011, 2012 ir 2013 m. EKP pažangos ataskaitose yra paminėti abu esminiai pažangos elementai ir susirūpinimą keliantys punktai. Pagal 2013 m. pažangos ataskaitą, pirmąjį metų pusmetį „Moldova patyrė vieną giliausių krizių pastaraisiais metais“, joje ši situacija aprašoma kaip „institucinės sistemos žlugimas“, padaręs „ilgalaikę žalą Moldovos demokratinėms institucijoms patikimumui“. Tačiau reikia atsižvelgti į visą kontekstą, ypač į bendrą išvadą ankstesniame sakinyje, kad: „<...> nepaisant žingsnių atgal pirmąjį 2013 m. pusmetį, Moldovai pavyko padaryti pažangą svarbiose ir jautriose EKP veiksmų plano srityse, kurios ankstesnėje EKP pažangos ataskaitoje buvo nurodytos kaip prioritetai“. Keletas konkrečių reformos veiksmų, įskaitant teisės aktų peržiūrėjimą ir veiksmų planų įgyvendinimą, pagrindė sprendimą, susijusį su tvirtos ir tvarios demokratijos 2013 m. pažanga, kartu atsižvelgiant į tų metų EKP pažangos ataskaitos dėl Moldovos vertinimą.

Komisija ir EIVT pabrėžia, kad nesant konkrečių ES *acquis* arba aiškių standartų, arba net identiškų valstybių narių praktikos tvirtos ir tvarios demokratijos srityje, bet koks įvykdytų konkrečių reformų reikšmės vertinimas bus šiek tiek subjektyvus.

54

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad techninė pagalba ne visada pradedama teikti tuo pat metu, kaip ir pagrindinė paramos biudžetui programa. Ji gali būti pradėta taikyti tik tuomet, kai pasirašomas finansavimo susitarimas dėl SPB programos ir, atsižvelgiant į konkursų ir sutarčių sudarymo reguliavimo laikotarpius, prasideda praėjus keliems mėnesiams nuo pagrindinės programos.

57

Komisija pabrėžia, kad keturi techninės pagalbos projektai teisingumui buvo sukurti siekiant paremti teisingumo sektoriaus reformų strategijos įgyvendinimą (2011–2016). Teisingumo SPB yra grindžiamas šalies teisingumo sektoriaus reformos strategija.

59

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad prie SPB pridedamas techninės pagalbos projektas, padedantis koordinuoti teisingumo sektoriaus reformą, pradėtas vykdyti 2013 m. balandžio 9 d., t. y. likus pusei metų iki finansavimo susitarimo ratifikavimo ir oficialios teisingumo SPB programos pradžios 2013 m. rugsėjo 25 d.

61

Tai yra lankstaus prisitaikymo prie papildomų poreikių, atsirandančių SPB programos įgyvendinimo metu, pavyzdys, net jei tokia parama nebuvo aiškiai numatyta pradinėje projekto sutartyje.

Išvados ir rekomendacijos

70

Komisija pažymi, kad pažanga padaryta, nors ir iš dalies, dviejuose iš keturių audituotų biudžeto paramos sektorių (vandens tiekimo ir sveikatos); kitų dviejų (teisingumo ir VFPR) programos yra naujesnės ir vis dar vykdomos, todėl jų galutiniai rezultatai dar negali būti įvertinti. Audito rūmai teisingai atkreipia dėmesį į gerus projekto rezultatus. Priešingai nei paramos biudžetui projektuose, tradiciniuose pagalbos projektuose šaliai suteikiama mažiau galimybių juos savarankiškai vykdyti, o tai gali daryti poveikį tvarumui. Tačiau detalios išvados Audito Rūmų imtyje greičiau pažymi iš dalies pasiektą tvarumą.

71

Komisija pažymi, kad pažanga padaryta, nors ir iš dalies, dviejuose iš keturių audituotų biudžeto paramos sektorių (vandens tiekimo ir sveikatos); kitų dviejų (teisingumo ir VFPR) programos yra naujesnės ir vis dar vykdomos, todėl jų galutiniai rezultatai dar negali būti įvertinti.

72

Komisija pritaria, kad atsakas galėjo būti spartesnis. Komisijos atsakas į riziką buvo greitas, atsižvelgiant į faktinę įvykių eigą ir vidaus sprendimus, kaip nurodyta Komisijos atsakymuose į 13–28 dalių pastabas.

Dabartinė padėtis dėl paramos biudžetui mokėjimų Moldovoje yra tokia, kad visos išmokos sustabdytos, kol bus įvykdytos visos bendrosios sąlygos, įskaitant makroekonominį stabilumą ir biudžeto skaidrumą. Šiuo atžvilgiu TVF susitarimas yra itin svarbus.

Kalbant apie derinimą su nacionalinėmis strategijomis, Komisijos supratimas, kas turėtų sudaryti strategiją, nėra nekintantis ir formalus. Komisija buvo atidi pagrindiniams, esminiems elementams, kurie turėtų sudaryti strategiją, ir kartu nuolat siekė prisitaikyti prie svarbiausių poreikių, diktuojamų plačių užmojų asociacijos darbotvarkės ir sudėtingos geopolitinės aplinkos.

Tai, kad Komisija ryžosi neapsiriboti kartais siaura tam tikrų nacionalinių strategijų taikymo sritimi, iš tiesų rodo, kad Komisija užtikrino, jog didžiausią reformos poveikį nulemtų nustatytos sąlygos.

73

Komisija pabrėžia, kad parama biudžetui kaip paramos būdas yra visapusiškas priemonių rinkinys, įskaitant finansavimą, gebėjimų stiprinimą, politinį dialogą ir veiksmingumo rodiklius. Vykstant dialogui politikos klausimais, net ir programos formulavimo etape, vyriausybė gali imtis priemonių dar prieš pervedant bet kokias lėšas, o tai – itin teigiamas dalykas.

Komisija taip pat pabrėžia, kad iš dalies įvykdyti veiksmingumo kriterijai duotų pagrindą daliniam išmokėjimui. Komisija pripažįsta, kad ypač vienu atveju vertinimas galėjo būti griežtesnis, tačiau tai nėra sisteminga.

Komisija pažymi, kad finansavimas „daugiau už daugiau“ buvo suteiktas po vidaus patikrinimų. Šiuos sprendimus Komisija priėmė pagal savo išorės pagalbos įgaliojimus bei EIVT politines gaires, ir juos patvirtino valstybės narės, laikantis visų komiteto procedūrų.

74

Audito Rūmai teisingai atkreipia dėmesį į projektų kokybę, veiksmingumą ir rezultatus.

75

Komisija sutinka, kad techninę pagalbą, porinius projektus ir paramą biudžetui reikia vykdyti tinkama seka. Tačiau, galiojant dabartinėms finansinėms taisyklėms, visada bus skirtas pasirengimo laikas tarp techninės pagalbos arba porinių projektų ir paramos biudžetui operacijų.

1 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

2 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

3 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

4 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

5 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

6 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

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

Etapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	24.3.2015
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	15.2.2016
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	19.4.2016
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	25.5.2016

Iš visų ES rytų kaimyninių šalių Moldova gauna didžiausią ES pagalbą, tenkančią vienam gyventojui. Mes įvertinome, ar ES pagalba veiksmingai prisidėjo prie šalies viešojo administravimo gerinimo.

Mes padarėme išvadą, kad biudžetinės paramos poveikis buvo ribotas. Komisija galėjo greičiau reaguoti į atsiradusią su parama susijusią riziką, o programos nebuvo pakankamai suderintos su Moldovos strategijomis.

Komisija ne visiškai pasinaudojo savo gebėjimu parengti kompensavimo sąlygas ir nebuvo iki galo pagrįstas papildomų, paskatomis grindžiamų lėšų mokėjimas.

Mūsų vertinti projektai buvo aktualūs ir numatyti išdirbiai buvo pasiekti. Tačiau jie ne visuomet buvo gerai koordinuojami su paramos biudžetui programomis, o rezultatai ne visuomet buvo tvarūs.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras