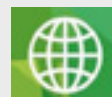


Speciaal verslag

**Bijstand van de EU voor het
versterken van het
openbaar bestuur in
Moldavië**EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4952-4	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/581284	QJ-AB-16-013-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4988-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/407231	QJ-AB-16-013-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4958-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/53566	QJ-AB-16-013-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag

Bijstand van de EU voor het versterken van het openbaar bestuur in Moldavië

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen. De controle werd geleid door ERK-lid Hans Gustaf Wessberg, ondersteund door zijn kabinetschef Peter Eklund en Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché, Sabine Hiernaux-Fritsch, hoofdmanager, Laura Gores, taakleider, Erika Soveges en Alexandre Tan, controleurs.



Van links naar rechts: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Paragraaf

Acroniemen

I-VII **Samenvatting**

1-8 **Inleiding**

9-11 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

12-67 **Opmerkingen**

12-47 **De begrotingssteun had een beperkt effect op de versterking van het openbaar bestuur in de beoogde sectoren**

13-28 De Commissie had sneller kunnen reageren op risico's en de programma's waren niet voldoende afgestemd op de nationale strategieën

29-34 De conditionaliteit werd niet voldoende benut

35-37 De toekenning van aanvullende, op stimulansen gebaseerde middelen was niet goed onderbouwd

38-47 Er was slechts beperkt bewijs van vooruitgang in de sectoren waarop de SBS was gericht

48-67 **De projecten droegen ten dele bij tot de versterking van het openbaar bestuur**

49-51 De projecten waren relevant, maar de behoefteanalyses vertoonden tekortkomingen

52-63 De projecten waren niet altijd goed gecoördineerd met SBS-programma's

64-67 De resultaten waren niet altijd duurzaam vanwege een gebrek aan politieke wil en andere externe factoren

68-77 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage I — Lijst van gecontroleerde contracten

Bijlage II — Samenvattende beoordelingen van contracten voor sectorale begrotingssteun in de gecontroleerde steekproef

Bijlage III — Samenvattende beoordelingen van projectcontracten in de gecontroleerde steekproef

Antwoorden van de Commissie en van de EDEO

ENB: Europees nabuurschapsbeleid

ENI: Europees nabuurschapsinstrument

ENPI: Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument

EUHLPAM: missie op hoog niveau van de Europese Unie voor beleidsadvies aan de Republiek Moldavië (European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova)

JSRS: strategie voor de hervorming van het rechtswezen (Justice Sector Reform Strategy)

PFPR's: hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën (Public Finance Policy Reforms)

SBS: sectorale begrotingssteun

I

De Republiek Moldavië is het armste land in Europa. Sinds 2007 is er via de Europese nabuurschapsinstrumenten 782 miljoen euro steun aan het land toegewezen. Dit komt neer op bijna 37 euro per inwoner per jaar — het hoogste bedrag in alle oostelijke buurlanden van de EU. In 2014 ondertekenden Moldavië en de EU een associatieovereenkomst, die onder andere voorziet in een diepe en brede vrijhandelszone.

II

Tot de belangrijkste problemen van Moldavië behoren wijdverbreide corruptie en zwakke openbare instellingen, die sinds 2007 een belangrijk element zijn van de EU-bijstand. Een aanzienlijk percentage van de steun wordt verleend in de vorm van begrotingssteun. Dit houdt in dat er middelen in de nationale schatkist van het partnerland worden gestort mits er is voldaan aan bepaalde voorwaarden. De overige steun wordt verleend via projecten.

III

Wij onderzochten of de EU-bijstand doeltreffend had bijgedragen tot het versterken van het openbaar bestuur. Onze steekproef omvatte vier programma's voor begrotingssteun in de sectoren justitie, overheidsfinanciën, volksgezondheid en water. Verder waren er twintig projecten bij verschillende overheidsdiensten in opgenomen.

IV

Wij concludeerden dat de EU-bijstand slechts gedeeltelijk bijdroeg tot de versterking van het openbaar bestuur. Externe factoren verklaarden een aantal van de waargenomen tekortkomingen. Andere konden worden toegeschreven aan tekortkomingen in het ontwerp en de uitvoering van de gecontroleerde programma's en projecten.

V

Omdat er in de beoogde sectoren weinig vooruitgang was geboekt, concludeerden wij dat de begrotingssteun een beperkt effect had op de versterking van het openbaar bestuur. De Commissie had sneller kunnen reageren toen de met de steun gepaard gaande risico's werkelijkheid werden. De programma's waren niet voldoende afgestemd op de Moldavische strategieën. Het potentiële voordeel van de programma's werd verminderd door het feit dat de Commissie niet volledig gebruikmaakte van haar bevoegdheid om vooraf voorwaarden aan de uitbetaling van de steun te stellen. Sommige specifieke voorwaarden werden vervuld tussen de programmaonderhandelingen en de start van de sectorale begrotingssteun of waren niet rechtstreeks meetbaar. De Commissie had strenger kunnen zijn bij het beoordelen of eraan was voldaan. Ook werd de toekenning van aanvullende, op stimulansen gebaseerde middelen niet volledig onderbouwd.

VI

De projectontwerpen werden in het algemeen als relevant beoordeeld. De EU-bijstand die via projecten werd verleend, was ten dele doeltreffend in het versterken van het openbaar bestuur. De reikwijdte en het tijdschema van de projecten werden namelijk niet altijd goed gecoördineerd met programma's voor begrotingssteun. De specifieke technische bijstand op het gebied van begrotingssteun ten behoeve van de ontwikkeling van de bestuurlijke capaciteit werd pas maanden na het hoofdprogramma voor begrotingssteun opgestart. Er werd niet altijd gebruikgemaakt van andere technische bijstand en van twinningprojecten om programma's voor begrotingssteun voor te bereiden of te ondersteunen. De projecten leverden in het algemeen de verwachte output op. De resultaten waren echter niet altijd duurzaam vanwege een gebrek aan politieke wil en andere externe factoren.

VII

We doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie om de doeltreffendheid van de EU-bijstand voor Moldavië te verbeteren.

01

Moldavië ligt in Zuidoost-Europa, tussen Roemenië en de Oekraïne, en heeft 3,6 miljoen inwoners. Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie werd Moldavië in 1991 een onafhankelijke republiek, hoewel de regio Transnistrië zich eenzijdig onafhankelijk had verklaard en nog steeds afzonderlijk wordt bestuurd.

02

Na een langdurige periode van economische achteruitgang begon de Moldavische economie in 1998 weer te groeien. Desondanks is het land met een bbp van 1 687 euro per hoofd van de bevolking en een armoedepercentage van 12,7 % nog steeds het armste land van Europa¹. Sinds de onafhankelijkheid is het inwonertal van Moldavië gedaald, voornamelijk als gevolg van een laag geboortecijfer en een hoge arbeidsmigratie, en particuliere geldovermakingen spelen inmiddels een belangrijke rol in het sociale en economische leven van het land.

03

Moldavië en de EU gingen in 1994 voor het eerst contractuele betrekkingen aan via een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst. In juni 2014 ondertekenden ze een associatieovereenkomst, die onder andere een diepgaande en uitgebreide vrijhandelszone omvat. Het doel van deze overeenkomst is de politieke en economische betrekkingen te verbeteren en Moldavië geleidelijk in de interne markt van de EU te integreren. De vrijhandelszone omvat de afschaffing van douanetarieven en quota en de harmonisering van wet- en regelgeving in verschillende handelssectoren met die van de EU. Het Europees Parlement stelt dat Moldavië „een Europese dimensie kent en kan verzoeken lid te worden van de Europese Unie voor zover het land de beginselen van democratie, de fundamentele vrijheden en de rechten van minderheden eerbiedigt en het functioneren van de rechtsstaat garandeert”².

04

De EU werkt met Moldavië samen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) en meer in het bijzonder in het kader van de oostelijke regionale dimensie daarvan, het Oostelijk Partnerschap. Het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) is een financieel instrument van de EU dat is bestemd voor nabuurschapslanden in de periode 2014-2020. Het vervangt het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) van 2007-2013. In het kader van deze regelingen is van 2007 tot 2015 voor 782 miljoen euro aan bilaterale steun aan Moldavië toegewezen³. In 2014 bedroeg de steun bijna 37 euro per inwoner — het hoogste bedrag in alle oostelijke buurlanden van de EU⁴.

- 1 Bbp per hoofd van de bevolking in 2014 volgens Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); armoedepercentage in 2013 volgens de meest recente beschikbare ontwikkelingsindicatoren van de Wereldbank (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Europees Parlement, Commissie buitenlandse zaken, *Verslag met een niet-wetgevingsontwerp-resolutie over het ontwerp van besluit van de Raad tot sluiting, namens de Europese Unie, van de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Moldavië, anderzijds*, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 In dezelfde periode bedroeg de steun in verband waarmee contracten zijn afgesloten 547 miljoen euro en de uitgekeerde steun 363 miljoen euro. Moldavië ontving ook steun via regionale projecten in het kader van de grensoverschrijdende ENPI-samenwerking, macrofinanciële bijstand, de investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid, het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten en het stabiliteitsinstrument.
- 4 De oostelijke landen binnen het Europees nabuurschapsbeleid zijn Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Moldavië en de Oekraïne.

05

Een van de belangrijkste problemen waarmee Moldavië te kampen heeft, is het zwakke openbaar bestuur. Publieke instellingen gaan gebukt onder een buitensporige bureaucratie, een gebrek aan gerichtheid op kerntaken, een hoog personeelsverloop en als gevolg daarvan een lage doelmatigheid. Ook corruptie blijft een probleem: op de corruptieperceptie-index 2015 van Transparency International eindigde Moldavië als 103e op een lijst van 168 landen. In verband daarmee is steun voor het openbaar bestuur in Moldavië sinds 2007 een belangrijk samenwerkingselement in alle sectoren. In het kader van het ENI is er nog meer aandacht voor, omdat „de hervorming van het openbaar bestuur”, naast „landbouw en plattelandontwikkeling” en „hervorming van de politie en het grensbeheer”, een van de drie prioritaire samenwerkingsterreinen voor de jaren 2014-2017 is.

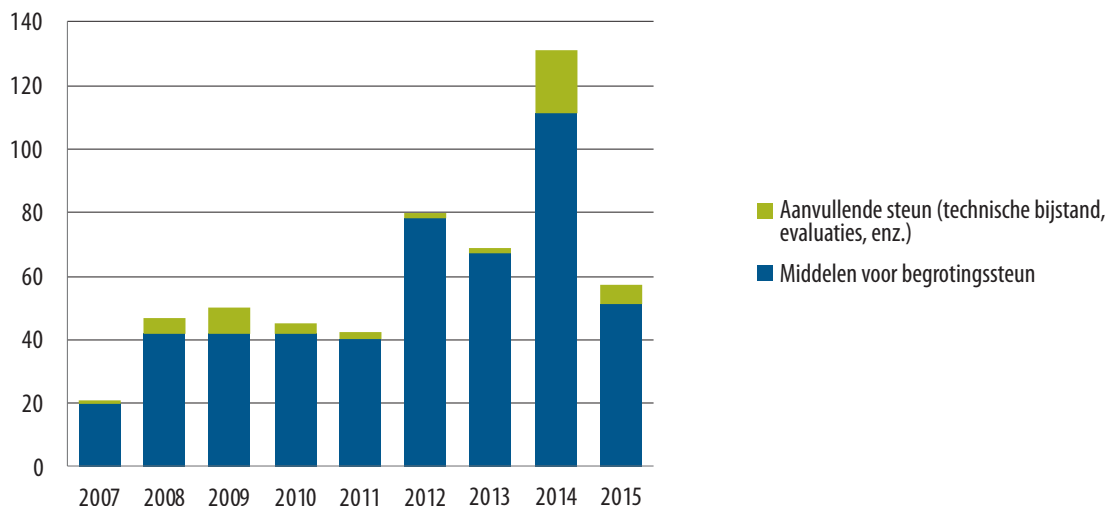
06

De belangrijkste in Moldavië toegepaste methode voor steunverlening is sectorale begrotingssteun (SBS⁵). Begrotingssteunmiddelen en via dezelfde financieringsovereenkomsten verleende aanvullende steun waren goed voor 74 % van de bilaterale steun die in de periode 2007-2015 werd uitgekeerd (zie ook **grafiek 1**). Begrotingssteun behelst de overdracht van middelen aan het partnerland indien het heeft voldaan aan de overeengekomen betalingsvoorwaarden. De naleving van deze voorwaarden is een essentieel vereiste voor begrotingssteun (een beginsel dat bekend staat als „conditionaliteit”). Indien is voldaan aan de subsidiabiliteitscriteria, worden er vaste tranches uitgekeerd⁶. In aanvulling daarop zijn er variabele tranches die worden gekoppeld aan vooruitgang met betrekking tot specifieke voorwaarden.

- 5 Begrotingssteun kan in de vorm van ofwel sectorale begrotingssteun (SBS) ofwel algemene begrotingssteun (ABS) worden verleend. Terwijl ABS bijdraagt tot een nationale ontwikkelingsstrategie, wordt met SBS sectoraal beleid ondersteund. Sinds 2013 verleent de EU SBS door middel van *overeenkomsten inzake sectorale hervormingen, vroeger steunprogramma's sectoraal beleid* genoemd. Met het oog op de consistentie wordt in dit verslag de term SBS gebruikt voor alle gecontroleerde contracten voor begrotingssteun.
- 6 Voor EU-begrotingssteun gelden de volgende vier subsidiabiliteitscriteria: een stabiel macro-economisch kader, deugdelijk beheer van overheidsfinanciën, transparantie van en toezicht op de begroting, en relevante en geloofwaardige nationale/sectorale beleidslijnen en hervormingen.

Grafiek 1

Aan Moldavië verstrekte begrotingssteun in de periode 2007-2015 (in miljoen euro)



NB: Middelen worden weergegeven per begrotingsjaar waarin het onderliggende besluit van de Commissie werd genomen.
Bron: Gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS).

07

De financieringsovereenkomsten van de Commissie voorzien in Moldavië tevens in andere steun in aanvulling op de belangrijkste SBS-activiteit, met name in projecten op het gebied van technische bijstand voor capaciteitsontwikkeling binnen overheidsdiensten („technische bijstand voor SBS”).

08

Ook ontving Moldavië op uiteenlopende gebieden steun via projecten. De projecten binnen onze controlesteekproef bestonden uit twinning en technische bijstand. Bij twinning wordt samengewerkt met de overheid van een EU-lidstaat, terwijl technische bijstand doorgaans wordt verleend door externe deskundigen uit de particuliere sector.

Reikwijdte en aanpak van de controle

09

Bij de controle werd onderzocht of de EU-steun voor Moldavië doeltreffend bijdroeg tot het versterken van het openbaar bestuur wat betreft de capaciteit ervan om de diverse bestuurstaken doeltreffend en doelmatig uit te voeren, waaronder de verlening van openbare diensten. Wij onderzochten de twee belangrijkste steunverleningsmethoden en richtten ons daarbij op de volgende twee vragen:

- a) Droegen de SBS-programma's doeltreffend bij tot het versterken van het openbaar bestuur?
- b) Droegen de projecten doeltreffend bij tot het versterken van het openbaar bestuur?

10

De controle was gericht op ENPI- en ENI-bijstand tussen 2007 en 2014. De controlesteekproef omvatte:

- a) vier SBS-programma's ter bevordering van sectorale hervormingen, waaronder twee op kerngebieden van het openbaar bestuur, namelijk justitie en het beleid inzake overheidsfinanciën, en twee die gericht waren op het verbeteren van de dienstverlening op het gebied van volksgezondheid en water.
- b) twintig projecten ter versterking van de centrale overheid, met name zeven projecten in het rechtswezen, drie opeenvolgende projecten gericht op het verstrekken van beleidsadvies op hoog niveau aan de Moldavische ministeries (die bekend staan als de EUHLPAM-projecten, in het kader van demissie op hoog niveau van de Europese Unie voor beleidsadvies aan de Republiek Moldavië) en een project ter ondersteuning van de staatskanselarij, de centrale autoriteit die belast is met de coördinatie van EU-middelen in Moldavië.

11

Onze steekproef omvatte 40 % van de bilaterale ENPI-/ENI-steun in verband waarmee sinds 2007 contracten zijn afgesloten (zie **bijlage I**). De controlewerkzaamheden werden uitgevoerd tussen maart en september 2015. We onderzochten bewijsstukken zoals programmeringsdocumenten en voortgangs-, monitoring- en evaluatieverslagen. De controle omvatte een administratieve controle en een bezoek ter plaatse in Moldavië. We interviewden personeel van de Moldavische autoriteiten, de EU-delegatie in Chisinau, de Europese Dienst voor extern optreden, het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Toetredingsonderhandelingen van de Commissie, internationale organisaties, andere donoren, adviesbureaus en ngo's.

De begrotingssteun had een beperkt effect op de versterking van het openbaar bestuur in de beoogde sectoren

12

In dit hoofdstuk onderzoeken we de bijdrage van de SBS-programma's aan de verbetering van het openbaar bestuur in Moldavië. We beoordelen het ontwerp van de programma's, de toepassing van de conditionaliteit, de grondslag voor het verstrekken van aanvullende middelen en de bijdrage van SBS aan de ontwikkeling van de vier gecontroleerde sectoren: justitie, overheidsfinanciën, volksgezondheid en water (zie *bijlage II*).

De Commissie had sneller kunnen reageren op risico's en de programma's waren niet voldoende afgestemd op de nationale strategieën

13

Om het ontwerp van de SBS-programma's te beoordelen, onderzochten we of de Commissie voldoende stappen had genomen om de met SBS gepaard gaande risico's te analyseren en te beperken. Ook onderzochten we of in de vier gecontroleerde programma's de nationale hervormingsstrategieën voldoende tot uitdrukking kwamen.

De Commissie had sneller kunnen reageren toen de met SBS gepaard gaande risico's werkelijkheid werden

14

Hoewel begrotingssteun wordt gekenmerkt door voordelen zoals een grotere eigen verantwoordelijkheid van het land, lagere transactiekosten en een betere donorcoördinatie, is er ook een aantal inherente risico's aan verbonden (zie Speciaal verslag nr. 11/2011 van de Rekenkamer)⁷. Het specifieke risicoprofiel voor begrotingssteun houdt verband met het feit dat er gebruik wordt gemaakt van de systemen van het land, aangezien er financiële middelen worden overgedragen aan de nationale schatkist van het ontvangende land⁸. Gezien het feit dat de middelen voor begrotingssteun opgaan in de begrotingsmiddelen van het ontvangende land, ondervinden zij ook de nadelige gevolgen van eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van het land⁹. We beoordeelden of de Europese Commissie deze risico's correct analyseerde en beperkte.

- 7 Speciaal verslag nr. 11/2010 „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië” (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Europese Commissie, directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management - A modern approach to Budget Support*, september 2012, blz. 126.
- 9 Jaarverslag over het begrotingsjaar 2014, de paragrafen 8.6-8.8 (PB C 373 van 10.11.2015).

15

In 2012 introduceerde de Commissie een meer systematische risicoanalyse, stuurgroepen op hoog niveau voor begrotingssteunactiviteiten en een vroegtijdig waarschuwingssysteem¹⁰ voor het geval dat risico's werkelijkheid werden. Dit was een merkbare verbetering ten opzichte van de voorgaande aanpak.

16

Gedecentraliseerd beheer¹¹ en begrotingssteun zijn beide sterk afhankelijk van de systemen van een land. De systemen van de landen worden wat betreft de controle van de overheidsfinanciën niet gecertificeerd door de diensten van de EU. De gedecentraliseerde beheersmethode van EU-bijstand voor projecten wordt niet gebruikt. Tegelijkertijd was begrotingssteun de belangrijkste steunmethode die werd gehanteerd en goed voor ongeveer drie vierde van de totale aan Moldavië betaalde EU-bijstand in de periode 2007-2015.

17

Corruptierisico's zijn groot in Moldavië. Uit de corruptieperceptie-index van Transparency International blijkt dat de situatie is verslechterd sinds 2012 (zie **tekstvak 5**).

18

In november 2014 werden de macro-economische risico's in Moldavië werkelijkheid toen bekend werd dat er voor 1 miljard Amerikaanse dollar aan middelen van depositohouders was verdwenen in een corruptieschandaal waarbij drie Moldavische banken waren betrokken (zie **tekstvak 1**). De stuurgroep op hoog niveau besloot in december 2014 in het kader van de toewijzing van begrotingssteun in 2015 zeer oplettend te zijn ten aanzien van Moldavië, aangezien het risiconiveau zou stijgen. Na een interne analyse van potentiële risicobeperkende maatregelen reageerde de Europese Commissie in juli 2015 met de publieke aankondiging dat de betalingen van begrotingssteun waren opgeschort in afwachting van een overeenkomst tussen het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en Moldavië¹². Ook reduceerde zij het aandeel van de in 2015 geprogrammeerde begrotingssteun aanzienlijk ten opzichte van de voorgaande jaren (zie **grafiek 1**). Door de situatie in de bankensector werd de integriteit van de EU-financiering die in de Moldavische staatskas was gestort ernstig in diskrediet gebracht. Het is echter niet mogelijk om te bewijzen dat de corruptie specifiek betrekking had op EU-middelen, omdat die in de totale staatsbegroting waren opgegaan.

10 Het vroegtijdig waarschuwingssysteem wordt geactiveerd in gevallen waarin sprake is van een onmiddellijke en ernstige verslechtering van de situatie of bij het optreden van een gebeurtenis die als risico met een grote impact op de programmadoelstellingen is geïdentificeerd. In deze gevallen moet de EU onmiddellijk reageren om ernstige schade aan haar imago en reputatie te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld het resultaat zijn van een grote corruptie- of fraudezaak of een inbreuk op fundamentele waarden. De EU-delegaties moeten deze gevallen onmiddellijk aan het hoofdkantoor melden. Vgl. *Budget Support Guidelines*, blz. 132.

11 Bij gedecentraliseerd beheer kan de Commissie besluiten om de aanbestedings- of de subsidieprocedures van het land toe te passen. Vgl. artikel 18, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument.

12 EU-delegatie in Moldavië, *EU Budget Support for the Republic of Moldova — pending the fulfilment of several conditions*, Chisinau, 8 juli 2015.

Achtergrondinformatie over de bankencrisis in Moldavië

In november 2014 werden drie Moldavische banken door de nationale bank onder buitengewoon beheer geplaatst nadat ze voor 1 miljard Amerikaanse dollar aan leningen hadden uitgeschreven. Er was geen deugdelijke economische reden voor deze transacties, die leidden tot een dusdanige verslechtering van de balansen van de banken dat ze niet langer levensvatbaar waren als lopende bedrijven. Dit incident resulteerde in enorme overheidsschulden, en de kosten van de reddingsoperatie van de banken werden geschat op ten minste 13 % van het bbp van Moldavië.

Ten tijde van de controle was er weinig vooruitgang geboekt bij het strafrechtelijk onderzoek naar de bankfraude en was er geen terugvorderingsstrategie opgesteld. Deze situatie leidde tot protesten bij de bevolking en zorgde mede voor een periode van langdurige politieke instabiliteit. Tussen november 2014 en december 2015 traden drie regeringen af.

19

Het laatste IMF-programma van Moldavië liep in 2013 af. De laatste programma-evaluatie werd niet afgerond vanwege meningsverschillen over het beleid in de begrotings- en de financiële sector. In april 2014 schortte de Wereldbank haar begrotingssteun van 45 miljoen Amerikaanse dollar op omdat zij van oordeel was dat de met de bankensector samenhangende risico's voor de overheidsmiddelen te groot waren om overboekingen te doen naar de staatskas van Moldavië.

20

De Europese Commissie stelde de risico's van corruptie en macro-economische instabiliteit in Moldavië weliswaar juist vast, maar zij had sneller kunnen reageren toen deze risico's werkelijkheid werden. In het kader van de ondertekening van de associatieovereenkomst/de diepe en brede vrijhandelszone in 2014 sloot de Commissie twee financieringsovereenkomsten, een voor SBS-activiteiten met betrekking tot hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën (PFPR's) en een in verband met de uitvoering van de vrijhandelszone in oktober en november 2014. In het kader daarvan keerde zij in december 2014 16 miljoen euro uit. Zowel het IMF als de Commissie had sinds 2012 melding gemaakt van risico's met betrekking tot de bankensector¹³.

13 Internationaal Monetair Fonds, *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*, september 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*, juni 2014.

SBS-programma's waren niet voldoende afgestemd op nationale strategieën en het was onduidelijk hoe de begrotingen voor SBS werden bepaald

21

We beoordeelden of met de SBS-programma's relevante en duidelijk geformuleerde nationale strategieën waarvoor de volledige verantwoordelijkheid werd genomen, werden ondersteund. De voorwaarden voor de uitbetaling van middelen voor begrotingssteun moeten gebaseerd zijn en aansluiten op de nationale strategie¹⁴.

22

Twee van de vier SBS-programma's in de controlesteekproef zijn niet volledig in overeenstemming met nationale strategieën. Met de SBS voor overheidsfinanciën wordt een nationale strategie zonder sectorspecifieke doelstellingen ondersteund (zie **tekstvak 2**), terwijl de SBS voor justitie niet rechtstreeks bijdraagt tot de uitvoering van de nationale hervormingsstrategie.

14 Zie voor nadere bijzonderheden *Budget Support Guidelines*, bijlage 3: Assessing Public Policy Eligibility.

Tekstvak 2

Specifieke voorwaarden sloten niet voldoende aan op de nationale strategie: de SBS voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën

De SBS voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën is gebaseerd op de nationale ontwikkelingsstrategie 2020 van Moldavië, die betrekking heeft op zeven sectoren, waaronder infrastructuur, pensioenregelingen en onderwijs. Er worden echter geen doelstellingen met betrekking tot overheidsfinanciën in uiteengezet. Moldavië heeft een nationale strategie voor het beleid inzake het beheer van overheidsfinanciën voor 2013-2020, die bestaat uit een globale strategie, jaarlijkse actieplannen en een monitoringskader.

In de financieringsovereenkomst voor de SBS worden twaalf specifieke voorwaarden uiteengezet waaraan voldaan moet zijn voordat tot uitbetaling van de drie variabele tranches wordt overgegaan. Deze voorwaarden worden niet genoemd in de nationale ontwikkelingsstrategie en geven evenmin de prioriteiten weer die in de strategie voor het beleid inzake het beheer van overheidsfinanciën zijn uiteengezet.

Zo betreft een van de voorwaarden de oprichting van een begrotingsraad, die in geen enkel strategisch document dat door Moldavië en de EU is overeengekomen, expliciet wordt genoemd. Hetzelfde geldt voor twee voorwaarden inzake de publicatie van een „begroting voor burgers”¹⁵ en van tussentijds verslagen over de uitvoering van de begroting. Publieke toegang tot belangrijke begrotingsinformatie kreeg een A in de beoordeling van overheidsuitgaven en financiële verantwoording¹⁶ van 2011.

15 Een begroting voor burgers is een niet-technisch overzicht van de staatsbegroting dat is opgesteld om door een zo groot mogelijk deel van de bevolking gelezen en begrepen te worden.

16 Het programma voor overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht (PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability) is een partnerschap met meerdere donoren om de toestand van de systemen voor overheidsuitgaven, aanbestedingen en financiële verantwoording te beoordelen. Bij PEFA-beoordelingen worden de prestaties geanalyseerd van het systeem voor het beheer van de overheidsuitgaven van een land aan de hand van een serie van 31 indicatoren, waaraan een score van A tot D wordt toegekend (www.pefa.org).

23

Hoewel in de SBS voor justitie wordt gesteld dat het doel ervan is de strategie voor de hervorming van het rechtswezen (JSRS - Justice Sector Reform Strategy) te ondersteunen, wijkt de formulering van de specifieke voorwaarden met betrekking tot de rechterlijke macht hiervan af. Sommige voorwaarden van de SBS betreffen kwesties op het gebied van overheidsfinanciën en worden niet in de hervormingsstrategie genoemd. Daarom is er geen duidelijke correlatie tussen de in het kader van de JSRS en de SBS ondernomen actie. Bovendien is hiervoor nodig dat er aanvullende monitoring- en rapportagevereisten worden opgesteld voor de SBS.

24

De SBS-programma's ter verbetering van de dienstverlening op het gebied van volksgezondheid en water waren niet gebaseerd op duidelijk geformuleerde Moldavische hervormingsstrategieën. In de richtsnoeren wordt uiteengezet dat er om voor SBS in aanmerking te komen een deugdelijke begroting voor sectorspecifieke strategieën moet worden opgesteld¹⁷. Bij de SBS voor volksgezondheid sloot de nationale strategie echter niet volledig aan op het overkoepelende nationale gezondheidsbeleid en werd deze niet volledig weerspiegeld in de begrotingsprognoses. De SBS op het gebied van water was ontworpen om de nationale waterstrategie 2007 te ondersteunen. Deze laatste bleek echter te ambitieus te zijn, omdat zij een groot aantal doelstellingen bevatte zonder er een tijdgebonden actieplan of duidelijke institutionele opzet voor de uitvoering aan te verbinden.

25

Ook onderzochten we de grondslag voor het opstellen van begrotingen voor SBS-programma's. Volgens de in 2012 gepubliceerde richtsnoeren voor begrotingssteun moeten deze op een aantal criteria berusten, zoals de financieringsbehoeften van het partnerland en diens toezegging om begrotingsmiddelen toe te wijzen in overeenstemming met de nationale strategie. Andere criteria waren de doeltreffendheid, kosteneffectiviteit en impact van de begrotingssteun bij de verwezenlijking van de doelstellingen, de ervaringen met en de absorptiecapaciteit van in het verleden gedane uitbetalingen, de vraag hoe doeltreffend de overeengekomen doelstellingen werden verwezenlijkt met begrotingssteun en de resultaatgerichtheid van de ontwikkelingsstrategie.

26

Uit ons onderzoek van de geselecteerde programma's bleek onvoldoende hoe de begrotingen waren bepaald. De SBS voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën was het eerste programma in de controlesteekproef dat zou worden opgezet aan de hand van de nieuwe methodologie. Er was echter geen alomvattende beoordeling gemaakt van de in paragraaf 25 genoemde criteria.

17 Zie voor nadere bijzonderheden *Budget Support Guidelines*, bijlage 3: *Assessing Public Policy Eligibility*, 3.2. Policy Financing.

27

Hoewel de richtsnoeren niet van toepassing waren op de SBS-programma's die voor 2012 waren ontworpen, was er voor de strategie voor de hervorming van het rechtswezen wel een beoordeling vooraf van de financieringsbehoeften verricht. Deze leverde echter geen betrouwbare informatie op, gezien het feit dat de oorspronkelijke schatting van 124 miljoen euro na twee jaar uitvoering was gehalveerd¹⁸. In 2015 werd begonnen met een herbeoordeling van financieringsbehoeften in het kader van een door de EU gefinancierd project voor technische bijstand (zie paragraaf 61). Voor de andere drie SBS-programma's vonden we geen bewijs van een beoordeling van financieringsbehoeften.

28

Ook constateerden we met betrekking tot de begrotingsvaststellingsprocedure dat de geplande begroting in de voorbereidingsfase, zonder duidelijke onderbouwing, uiteenliep. Voor de SBS op het gebied van justitie, waarvoor de begroting 58,2 miljoen euro bedroeg, was bij een externe beoordeling die vóór de ontwikkeling van het programma was uitgevoerd, 40 miljoen euro voorgesteld. Om politieke redenen werd een ad-hocverhoging van 5 miljoen euro toegekend aan de SBS voor water tijdens de uitvoering ervan.

De conditionaliteit werd niet voldoende benut

29

Het systeem voor prestatie monitoring en de betalingscriteria vormen de kern van de begrotingssteun en bieden het kader voor de conditionaliteit. Variabele tranches worden gekoppeld aan vooruitgang met betrekking tot specifieke voorwaarden: ze vormen een stimulans om beter te presteren omdat op een gedeeltelijke prestatie een gedeeltelijke uitbetaling volgt. We beoordeelden of de voorwaarden voor de uitbetaling van tranches zinvolle hervormingsstimulansen vormden. Ook onderzochten we of de betalingen consequent waren gebaseerd op de vervulling van deze voorwaarden.

Sommige specifieke voorwaarden voor tranches werden vervuld tussen de programmaonderhandelingen en de start van de SBS of waren niet rechtstreeks meetbaar

30

De contracten in de controlesteekproef bevatten specifieke voorwaarden die weinig actie van de Moldavische autoriteiten vereisten of waaraan werd voldaan tussen de programmaonderhandelingen en de start van de SBS (zie **tekstvak 3**). Streefdoelen die onvoldoende uitdagend zijn, verminderen de stimulerende werking. Er kleeft een risico aan het opnemen van maatregelen waaraan al vóór de start van het programma was voldaan, omdat het mogelijk is dat ze ook zonder de steun geheel of ten dele zouden zijn uitgevoerd.

18 In het actieplan (Besluit van het Parlement nr. 6 van 16 februari 2012, blz. 168) is 1 989 miljoen Moldavische leu (124 miljoen euro, 2012) voor de uitvoering van de JSRS voorzien. In het jaarverslag 2014 wordt een schatting van 1 034 miljoen leu (50 miljoen euro, 2014) gemaakt.

Voorbeelden van specifieke voorwaarden

Voorbeeld 1 — Voor sommige specifieke voorwaarden hoefden de Moldavische autoriteiten weinig actie te ondernemen

Een van de voorwaarden van de in 2014 gestarte SBS in het kader van de PFPR's is dat er halverwege het jaar een tussentijds verslag moet worden gepubliceerd over de uitvoering van de begroting. Moldova publiceerde al enkele jaren maandelijks verslagen over de uitvoering van zijn begroting.

Voorbeeld 2 — Aan sommige specifieke voorwaarden was al voldaan tussen de programmaonderhandelingen en de start van de SBS

De financieringsovereenkomst voor de SBS voor volksgezondheid werd in 2009 ondertekend. De eerste variabele tranche van 13,4 miljoen euro werd uitbetaald na een beoordeling van 53 indicatoren, waarvan er 22 betrekking hadden op in 2008 genomen maatregelen, nadat de programmaonderhandelingen hadden plaatsgevonden.

Met de SBS voor justitie werd in juni 2013 gestart. Aan drie voorwaarden voor uitbetaling — met betrekking tot de modernisering van de beroepsprocedure, de wijziging van de strafrechtelijke procedure en de vermindering van de immunititeit van rechters — was volledig of gedeeltelijk voldaan dankzij wetgeving die tussen april en juli 2012 was aangenomen, nadat de programmaonderhandelingen hadden plaatsgevonden.

31

De vier contracten bevatten specifieke voorwaarden die niet eenduidig meetbaar waren. Zo moesten de specifieke voorwaarden van de SBS voor justitie nader worden verklaard na de uitbetaling van de eerste variabele tranche vanwege meningsverschillen over de betekenis ervan¹⁹. Verder bevat de SBS in het kader van de PFPR's specifieke voorwaarden, maar geen afzonderlijke indicatoren, en zijn niet alle specifieke voorwaarden rechtstreeks meetbaar. Bij de SBS voor volksgezondheid was ongeveer de helft van de indicatoren te vaag²⁰. De SBS voor water bevatte eveneens een aantal niet-controleerbare, geaggregeerde of onduidelijke indicatoren.

De voorwaarden werden niet altijd consequent toegepast om hervormingen aan te moedigen

32

In de richtsnoeren inzake begrotingssteun van de Commissie wordt uiteengezet dat tranches alleen mogen worden uitbetaald als aan de relevante specifieke voorwaarden en prestatie-indicatoren is voldaan. Bij drie van de vier gecontroleerde programma's troffen we voorbeelden aan van een inconsistente toepassing van de conditionaliteit²¹. Zoals is weergegeven in **tekstvak 4** werden bij de SBS voor volksgezondheid ook middelen uitgekeerd als er niet aan de voorwaarden was voldaan. Ook had de naleving van een aantal voorwaarden bij de drie SBS-programma's voor volksgezondheid, justitie en water strenger kunnen worden beoordeeld.

19 Er moesten verklarende tabellen worden opgesteld, met ondersteuning van een door de EU gefinancierd project voor technische bijstand (zie paragraaf 61), en deze moesten worden besproken in de werkgroep die toezicht houdt op de SBS.

20 Voorbeelden zijn indicatoren zoals *Optimalisering van de structuur van de primaire gezondheidszorg*, *Analyse van mogelijkheden om particuliere investeringen in de gezondheidszorg te bevorderen* of *Voortzetting van de verbetering van de strategische planning in de gezondheidszorg op basis van het MTEF*.

21 Ten tijde van de controle was de naleving van specifieke voorwaarden nog niet beoordeeld bij het programma voor begrotingssteun voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën, dat pas eind 2014 van start was gegaan.

Ook als er niet was voldaan aan specifieke voorwaarden en prestatie-indicatoren, werden er middelen uitbetaald

Voorbeeld 1 — Er werden meer middelen uitbetaald dan aanbevolen in het externe evaluatieverslag

Betalingsbesluiten inzake SBS-middelen waren gebaseerd op een extern evaluatieverslag, waarin werd onderzocht of was voldaan aan de specifieke voorwaarden waaraan de uitbetaling was verbonden. Bij twee van de drie variabele tranches weken de in het kader van de SBS voor volksgezondheid verrichte betalingen af van de in het externe evaluatieverslag gedane aanbevelingen. In 2011 bedroeg de tweede variabele tranche in totaal 13,6 miljard euro, 9 % meer dan de aanbevolen 12,5 miljoen euro, op basis van de beoordeling van 28 voorwaarden. De in 2012 uitgekeerde derde tranche (4,1 miljoen euro) bedroeg 11 % meer (9 voorwaarden beoordeeld). Het grootste deel van het verschil werd verklaard door de uitbetaling van middelen die van technische bijstand voor SBS waren overgeheveld naar begrotingssteun, en aan die uitbetaling waren geen nieuwe activiteiten of voorwaarden gekoppeld.

Voorbeeld 2 — Er werden uitbetalingen gedaan na een onvoldoende strenge beoordeling van de naleving van de voorwaarden

Een van de voorwaarden van de SBS voor water was dat minstens 600 miljoen Moldavische leu uit de nationale begroting moest worden toegewezen aan de sectoren water en afvalwater. In 2012 bedroegen de toewijzingen 252 miljoen leu (42 % van de 600 miljoen leu), een aanzienlijk lager bedrag dan de minimumdrempel. Niettemin werd geoordeeld dat er gedeeltelijk was voldaan aan de voorwaarde en werd 42 % van de hieraan gekoppelde middelen uitbetaald.

Een andere voorwaarde van de SBS voor volksgezondheid was dat de geïndexeerde overheidsuitgaven voor volksgezondheid niet mochten dalen. In 2010 nam de begroting voor volksgezondheid van Moldavië nominaal met 5 % toe ten opzichte van 2009. Gezien het inflatiepercentage van 9 % in 2010 daalden de geïndexeerde uitgaven voor volksgezondheid echter in feite ten opzichte van het jaar ervoor. Desondanks werd geoordeeld dat er aan de voorwaarde was voldaan.

33

Volgens de richtsnoeren inzake begrotingssteun van de Commissie brengt de herprogrammering van niet-uitgekeerde middelen in latere tranches het risico met zich mee dat het oorspronkelijke stimulerende effect van de voorwaarden vermindert. Desondanks bevatte de SBS voor volksgezondheid een laatste tranche om het saldo van de niet-uitgekeerde middelen uit voorgaande tranches te hergroeperen.

34

In de SBS voor water was aan het begin van het programma in 2009 geen laatste tranche voor resterende middelen voorzien. Desondanks werd er later, in de aanloop naar de ondertekening van de associatieovereenkomst/vrijhandelszone in 2014, een extra tranche van 6,1 miljoen euro gecreëerd. Er werden nieuwe voorwaarden vastgesteld in overeenstemming met de algemene doelstellingen van de SBS voor water, die de mogelijkheid boden om 4,9 miljoen euro uit te betalen van de middelen die vanwege niet-naleving van de aan de voorgaande tranches verbonden voorwaarden waren overgebleven.

Opmerkingen

De toekenning van aanvullende, op stimulansen gebaseerde middelen was niet goed onderbouwd

35

In 2012 voerde de Commissie het „meer-voor-meer“-beginsel in, op grond waarvan aanvullende, op stimulansen gebaseerde middelen ter beschikking worden gesteld om partnerlanden te belonen die vooruitgang boeken op het gebied van de democratie. De bedoeling van deze regeling is dat aanvullende toewijzingen aan landen afhangen van de vooruitgang in het hervormingsproces, zoals beoordeeld in het ENB-voortgangsverslag en in overeenstemming met internationaal erkende normen en maatstaven²².

36

In totaal ontving Moldavië op deze wijze 93 miljoen euro voor de jaren 2012-2014, waaronder 28 en 35 miljoen euro in respectievelijk 2012 en 2013 in het kader van het integratie- en samenwerkingsprogramma van het Oostelijk Partnerschap, en 30 miljoen euro in het kader van het overkoepelend ENI-programma in 2014²³. De middelen werden voornamelijk toegewezen aan nieuwe of lopende SBS-programma's.

37

Uit ons onderzoek van documenten bleek niet duidelijk wat de onderliggende redenen waren voor de toekenning van aanvullende middelen aan Moldavië. Drie jaar lang lag aan de toewijzingen een beperkte analyse van de voortgang ten grondslag. Uit de ENB-voortgangsverslagen blijkt niet dat Moldavië vooruitgang heeft geboekt op het gebied van democratie. Volgens het verslag van 2013 maakte Moldavië in de eerste helft van het jaar de diepste politieke crisis sinds jaren door²⁴, beschreven als een institutionele ineenstorting²⁵ die langdurig afbreuk deed aan de geloofwaardigheid van de democratische instellingen van Moldavië²⁶.

Er was slechts beperkt bewijs van vooruitgang in de sectoren waarop de SBS was gericht

38

Op basis van de beschikbare indicatoren en verslagen beoordeelden we voor zover mogelijk of de SBS-programma's een bijdrage hadden geleverd aan de vooruitgang in de vier gecontroleerde sectoren: justitie, overheidsfinanciën, volksgezondheid en water. Met betrekking tot de evaluatie van begrotingssteun stelt de OESO een driestappenaanpak voor, waarbij stap één bestaat uit de beoordeling van de inputs, rechtstreekse outputs en geïnduceerde outputs van de begrotingssteun, stap twee uit de beoordeling van de uitkomsten en impact van het beleid, de strategieën en de bestedingsmaatregelen van de regering, en stap drie uit een verkenning van de bijdrage van de begrotingssteun aan het beleid, de strategieën en de bestedingsmaatregelen van de regering die hebben geleid tot de bij stap twee vastgestelde uitkomsten en impact, en die wordt uitgevoerd door de resultaten van stap één en twee te combineren²⁷.

22 De belangrijkste criteria voor het beoordelen van vooruitgang zijn democratische en geloofwaardige verkiezingen, vrijheid van vereniging, meningsuiting en vergadering, vrije pers en media, een rechtsstaat met een onafhankelijke rechterlijke macht en het recht op een eerlijk proces, de strijd tegen corruptie, de hervorming van de veiligheids- en ordehandhaving, democratische controle over de strijdkrachten en eerbiediging van andere mensenrechten (bijlage bij Uitvoeringsbesluit C(2012) 4170 van de Commissie van 26.6.2012).

23 10% van de ENI-begroting wordt uitgetrokken voor de op stimulansen gebaseerde aanpak: in het kader van overkoepelende programma's voor meerdere landen wordt vooruitgang beloofd in de richting van een diep verankerde en duurzame democratie en bij de uitvoering van overeengekomen hervormingsdoelstellingen (Verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 27), artikel 7, lid 6, overweging 4; Uitvoeringsbesluit C(2014) 2988 van de Commissie van 2.5.2014). In het kader van het integratie- en samenwerkingsprogramma van het Oostelijk Partnerschap werden er aanvullende middelen toegekend aan partners die hervormingen doorvoerden ten behoeve van een diep verankerde democratie en de eerbiediging van mensenrechten (Uitvoeringsbesluiten C(2012) 4170 en C(2013) 8140 van de Commissie van respectievelijk 26.6.2012 en 27.11.2013).

24 Europese Commissie, de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood*

39

Zelfs als er een duidelijk verband tussen actie en resultaten²⁸ kan worden gelegd, is het soms moeilijk — zo niet onmogelijk — om te beoordelen welk onderdeel van de resultaten kan worden toegeschreven aan de EU-interventie en welk onderdeel het gevolg is van andere factoren²⁹. De begroting van het partnerland ondersteunt immers de ontwikkelingsstrategie van het land en dus houden de outputs van de EU-begrotingssteun verband met veranderingen die niet alleen het gevolg zijn van het begrotingssteunprogramma, maar ook van diverse andere regeringsacties, bijstandsprogramma's en externe factoren³⁰. Ondanks deze beperkingen blijkt uit de bewijsstukken dat er in Moldavië beperkte resultaten met de SBS werden bereikt, aangezien de indicatoren en verslagen niet aantonen dat er veel vooruitgang werd geboekt in drie van de geselecteerde sectoren (justitie, volksgezondheid en water). Ten tijde van de controle was het te vroeg om de potentiële effecten van het SBS-programma op de overheidsfinanciën te beoordelen.

40

In het kader van de SBS voor justitie is tot op heden 28,2 van de 30 miljoen euro in twee tranches uitgekeerd. Het bedrag werd gekort, omdat slechts aan 88 % van de voorwaarden was voldaan. Er werden geen outputs, zoals wetswijzigingen, gerealiseerd op de terreinen gerechtelijk vooronderzoek, jeugdstrafrecht en corruptiebestrijding.

41

Hoewel in het ENB-voortgangsverslag van maart 2015 werd geoordeeld dat Moldavië enige algemene vooruitgang had geboekt met betrekking tot de uitvoering van de hervormingsstrategie in het rechtswezen, geven internationale indicatoren reden tot twijfel over de vooruitgang (zie **tekstvak 5**).

Policy in 2013, blz. 5.

25 Ibid., blz. 2.

26 Ibid., blz. 5.

27 Vgl. OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach*, blz. 3.

28 De resultaten hebben doorgaans betrekking op drie categorieën: outputs, uitkomsten en impact. Zie voor precieze definities Speciaal verslag nr. 21/2015 „Onderzoek van de risico's van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten”, blz. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Speciaal verslag nr. 21/2015 „Onderzoek van de risico's van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten” (<http://eca.europa.eu>).

30 Speciaal verslag nr. 21/2015, blz. 23.

Uit internationale indicatoren blijkt dat Moldavië weinig vooruitgang heeft geboekt bij de hervormingen van het rechtswezen en corruptiebestrijding

Verschillende denktanks en ngo's publiceren indicatoren met betrekking tot justitie en corruptie in de hele wereld. Ze geven een wisselend beeld van de vooruitgang in Moldavië.

Freedom House degradeerde het land (op een schaal van 1 - 7) van 4,5 in 2012 naar 4,75 in 2015 voor zijn rechtskader en rechterlijke onafhankelijkheid; de corruptiescore van het land verbeterde licht van 6 naar 5,75³¹.

In het Global Competitiveness Report 2014-2015 eindigde het land bij de beoordeling van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als 141e op een lijst van 144 landen³².

De rechtsstaatindicator van de Wereldbank daalde van percentielscore 45 in 2012 naar 42,7 in 2013, maar verbeterde tot 46,6 in 2014³³.

Volgens het Instituut voor overheidsbeleid daalde het vertrouwen van de burgers in de rechterlijke macht de afgelopen tien jaar van 41 % naar 23 % eind 2014³⁴.

Moldavië daalde in de corruptieperceptie-index van Transparency International: in 2012 eindigde het land als 94e op een lijst van 176 landen en in 2015 als 103e op een lijst van 168 landen. De Moldaviërs beschouwden de rechterlijke macht als de meest corrupte sector na de politie³⁵.

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 Instituut voor overheidsbeleid van Moldavië, barometer van de publieke opinie van november 2014 (<http://www.ipp.md>).

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

42

In het kader van de SBS voor volksgezondheid werd 43,5 miljoen euro uitgekeerd, ofwel 99,2 % van de begroting. Dit percentage werd gehaald omdat in de laatste tranche de middelen mochten worden uitbetaald die eerder niet waren uitgekeerd vanwege niet-naleving van de voorwaarden die aan de voorgaande tranches waren verbonden (zie paragraaf 33). Hiervoor bedroeg het uitbetalingspercentage 89,7 %.

43

Een beoordeling door de Wereldgezondheidsorganisatie uit 2012 schetst een gemengd beeld van de uitkomsten in de Moldavische gezondheidszorg. De vooruitgang blijft achter bij de verwachtingen met betrekking tot financiële bescherming (d.w.z. de mate waarin mensen beschermd zijn tegen de financiële gevolgen van een slechte gezondheid) en de billijkheid van de financiering van het zorgstelsel. Ongelijke toegang tot gezondheidsdiensten blijft een probleem. Hoewel het moeilijk is om de algemene kwaliteit van de dienstverlening in de gezondheidszorg te beoordelen is er volgens de studie sprake van enige vooruitgang, met name op het gebied van preventieve zorg³⁶. Al met al is het moeilijk om te beoordelen hoe het SBS-programma heeft bijgedragen tot de verbetering van de gezondheidssystemen en dus de gezondheid van de bevolking in Moldavië. Andere factoren speelden een rol, zoals verbeteringen in de sociaaleconomische situatie³⁷, en relevante gegevens werden niet systematisch verzameld en beschikbaar gesteld³⁸. Dit wordt ook verklaard door het feit dat er na de afronding van het programma in 2013 geen follow-upevaluatie werd verricht met betrekking tot de impact van de SBS inzake volksgezondheid.

44

De SBS voor water voldeed niet aan de verwachtingen wat betreft de in de financieringsovereenkomst uiteengezette outputs. Externe factoren, zoals de economische crisis in Moldavië in 2009 en de politieke instabiliteit van het land, in combinatie met de zwakke instellingen in de watersector en het gebrek aan technische bijstand, leidden ertoe dat er bij alle variabele tranches slechts gedeeltelijk was voldaan aan de voorwaarden. Om die reden betaalde de Commissie slechts 68 % van de middelen van de derde tranche uit.

36 European Observatory on Health Systems and Policies (Europese Waarnemingspost voor gezondheidszorgstelsels en -beleid), een bij de WHO ondergebracht partnerschap, „Republic of Moldova, Health system review”, *Health Systems in Transition*, deel 14 nr. 7, 2012, blz. 131-139.

37 Volgens de studie is het altijd moeilijk om de bijdrage van de gezondheidszorg aan de verbetering van de gezondheid te destilleren uit algemene verbeteringen van de sociaaleconomische situatie. Dit zou met name het geval zijn voor de Republiek Moldavië, die een betrekkelijk kleine bevolking heeft, zodat sommige trends met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. *Ibid.*, blz. 135.

38 Volgens de studie is het moeilijk om de algemene kwaliteit van de dienstverlening in de gezondheidszorg te beoordelen, omdat de benodigde gegevens voor dergelijke indicatoren niet standaard worden verzameld en beschikbaar gesteld. Zo worden door patiënten gerapporteerde uitkomstmetingen niet standaard gebruikt en worden sterftcijfers in ziekenhuizen na acute opnamen niet verzameld. Evenmin worden gegevens met betrekking tot patiëntveiligheid standaard verzameld en geanalyseerd. Zo worden er weliswaar algemene gegevens verzameld over postoperatieve complicaties, maar deze worden niet uitgesplitst naar oorzaak of factoren die een rol spelen, en kunnen dus niet worden gebruikt als indicatoren voor patiëntveiligheid. *Ibid.*, blz. 136.

Opmerkingen

45

De openbare watervoorziening in Moldavië heeft nog steeds te kampen met tekortkomingen. Slechts circa 50 % van de bevolking heeft toegang tot schoon drinkwater, de sector is aanzienlijk onderontwikkeld, de institutionele capaciteit is zwak en de gemeenten hebben beperkte uitvoeringscapaciteit om waterstelsel en de watervoorziening te beheren. In een verslag uit 2012 over de prestaties van de watersector concludeerde de Moldavische rekenkamer dat de situatie van de watervoorziening en sanitaire faciliteiten van de gemeenten in de Republiek Moldavië moeilijk is en in een impasse is geraakt. In een ander verslag van de Rekenkamer uit 2012 wordt gesteld dat, om de verwachte voordelen die voortvloeien uit de renovatie en aanleg van drinkwater- en sanitaire systemen te behalen, het noodzakelijk is om het beheer van overheidsmiddelen die gericht zijn op het realiseren van deze voordelen, en het beheersysteem van de openbare instanties die belast zijn met de uitvoering van projecten ter plaatse, te verbeteren. Desondanks blijkt uit een recente studie van de WHO en Unicef dat het gebruik van waterbronnen en sanitaire voorzieningen tussen 1995 en 2015 is verbeterd³⁹.

46

Het is mogelijk dat SBS-middelen weinig toegevoegde waarde bieden voor de nationale sectorale begrotingen. We constateerden dat dit het geval was voor de SBS voor volksgezondheid, omdat de geïndexeerde nationale gezondheidsbegrotingen in 2010 en 2011 tijdens de uitvoering van het programma afnamen⁴⁰ (zie **tekstvak 4**, voorbeeld 2). Dit werd gezien als teken dat deze sector weinig prioriteit kreeg en leidde tot twijfels over de capaciteit van het Ministerie van Volksgezondheid om het nationale gezondheidsbeleid uit te voeren. Uit een in 2012 door de WHO gepubliceerde studie bleek dat de totale uitgaven op het gebied van volksgezondheid nog zeer laag waren vergeleken met die in andere Europese landen en dat dit de omvang en kwaliteit van het dienstenaanbod aanzienlijk beperkte⁴¹.

47

Ook met betrekking tot de SBS voor water was er vanwege de verkiezingen, het ontbreken van middelen voor sectorale investeringen en beheerproblemen bij het Ministerie van Milieu weinig vooruitgang geboekt (zie ook **tekstvak 4**, voorbeeld 2). Deze situatie illustreert hoe belangrijk het is dat de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van activiteiten op het gebied van EU-begrotingssteun terug te zien zijn in de nationale begrotingen, door het beschikbaar stellen van middelen die de desbetreffende vakministeries nodig hebben om te voldoen aan de voorwaarden voor uitbetaling.

39 Vgl. WHO/Unicef, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation*, juni 2015 (wssinfo.org).

40 Volgens de meeste bronnen daalden de reële uitgaven van de regering voor de volksgezondheid in 2010 en 2011 (WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, blz. 4; berekeningen op basis van inflatiegegevens (consumentenprijsindex, bbp-deflator) van de Wereldbank (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) en de consumentenprijsindex van het Moldavische nationaal bureau voor de statistiek (<http://www.statistica.md>)). Wanneer de bbp-deflator van het nationaal bureau wordt toegepast, stegen de reële uitgaven licht in 2011.

41 European Observatory on Health Systems and Policies (Europese Waarnemingspost voor gezondheidszorgstelsels en -beleid), een bij de WHO ondergebracht partnerschap, „Republic of Moldova, Health system review”, *Health Systems in Transition*, deel 14 nr. 7, 2012, blz. 43. Zie ook WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, blz. 3: het aandeel van de regeringsbegroting dat is bestemd voor volksgezondheid wordt op grote schaal gebruikt als maatstaf van de prioriteit die de regering aan volksgezondheid toekent in vergelijking met andere sectoren van de economie. Hieruit blijkt duidelijk dat het belang dat aan gezondheidszorg wordt toegekend, afneemt.

De projecten droegen ten dele bij tot de versterking van het openbaar bestuur

48

In dit deel onderzoeken wij de bijdrage van projecten aan de verbetering van het openbaar bestuur in Moldavië. We kijken naar het ontwerp van de projecten, de wijze waarop projecten SBS-programma's ondersteunden en de duurzaamheid van de resultaten (zie *bijlage III*).

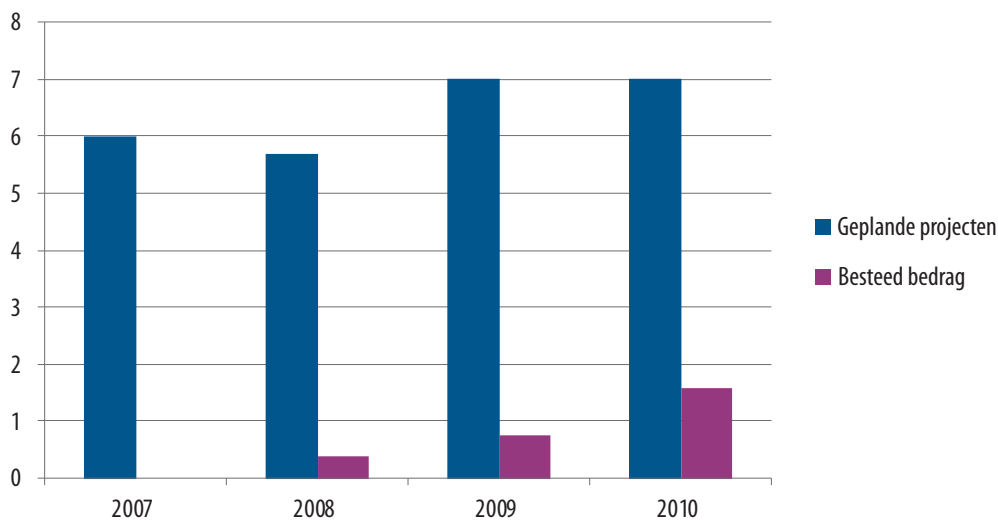
De projecten waren relevant, maar de behoefteanalyses vertoonden tekortkomingen

49

De EU verleende aanzienlijke steun voor de verbetering van de capaciteit van de Moldavische nationale overheidsinstanties om de EU-hulp te beheren en te coördineren. De steun ging naar de staatskanselarij, die optrad als de nationale coördinatie-eenheid⁴² voor EU-middelen. Dit soort steun is relevant gezien de beperkte capaciteit van de Moldavische autoriteiten om middelen te beheren, zoals onder andere bleek uit de problemen die ze ondervonden bij het opzetten van twinningprojecten (zie *grafiek 2*).

42 De nationale coördinatie-eenheid is belast met het coördineren van de buitenlandse bijstand die op nationaal niveau door donoren wordt geleverd.

Grafiek 2 Twinning: geplande projecten vs. in 2007-2010 uitgevoerde projecten (in miljoen euro)



Bron: Gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS).

50

Zoals in **bijlage III** (vraag 1.1) is weergegeven, stelden we vast dat de voor de projecten verrichte behoefteanalyses in het algemeen bevredigend waren: slechts twee projecten in de controlesteekproef waren gebaseerd op een ontoereikende analyse. Bij negen projecten werd de analyse echter nadelig beïnvloed door gedeeltelijke tekortkomingen, hetgeen leidde tot projectontwerpen die niet volledig aansloten op de behoeften of doelstellingen van het Moldavische bestuur.

51

In sommige gevallen konden deze tekortkomingen worden verholpen tijdens de uitvoering van het project of in de volgende fasen. Bij project voor technische bijstand nr. 13 (zie **bijlage III**) probeerde de adviseur de oorspronkelijke omschrijving van de opdracht enkele maanden na de start van het project aan te passen, na overleg met het hooggerechtshof, de hoge raad voor de magistratuur, regionale rechtbanken en andere donoren⁴³. Voor het EUHLPAM-project verrichtte de EU-delegatie in de fasen I en II geen gestructureerde behoefteanalyse om de werkelijke behoeften en problemen van het Moldavische bestuur vast te stellen, teneinde er op doeltreffende wijze prioriteiten in aan te brengen en ze gericht aan te pakken. Deze taak werd overgelaten aan de individuele adviseurs. Omdat er geen overdrachtsprocedures waren, moest iedere nieuwe adviseur zelf een behoefteanalyse uitvoeren. In fase III van het project werd echter meer aandacht geschonken aan dergelijke analyses.

De projecten waren niet altijd goed gecoördineerd met SBS-programma's

52

In de volgende twee subsecties wordt ten aanzien van twee verschillende soorten projecten ingegaan op de coördinatie tussen de SBS en de projecten. In het eerste deel wordt de technische bijstand voor SBS onderzocht die door SBS-financieringsovereenkomsten wordt geregeld (zie paragraaf 7 en **grafiek 1**) en in het tweede wordt gekeken naar andere projecten voor technische bijstand en twinning (zie paragraaf 8).

43 Twaalf activiteiten in de oorspronkelijke opdracht werden als niet langer relevant beschouwd vanwege de afgenomen vraag van de begunstigde.

De specifieke technische bijstand voor SBS ten behoeve van de ontwikkeling van de administratieve capaciteit kwam te laat als gevolg van de procedures voor contractsluiting

53

Bij de vier gecontroleerde financieringsovereenkomsten verleende de Commissie specifieke technische bijstand om het Moldavische bestuur te helpen bij de uitvoering van de SBS. De reden hiervoor is dat regeringen van partnerlanden vaak gekenmerkt worden door beperkingen van de institutionele capaciteit, die de uitvoering van de met de SBS ondersteunde strategie kunnen belemmeren.

54

Deze technische bijstand valt echter niet samen met het hoofdprogramma voor begrotingssteun. Er kan alleen mee worden begonnen als de financieringsovereenkomst voor het SBS-programma is ondertekend, en gezien de tijd die de procedures voor inschrijving en contractsluiting in beslag nemen, wordt er enkele maanden na het hoofdprogramma mee gestart (zie *tabel*).

Tabel Tijdsverloop tussen begrotingssteun en specifieke technische bijstand voor SBS bij de gecontroleerde contracten ¹

SBS-programma	In de SBS-financieringsovereenkomst voorziene technische bijstand (miljoen)	Start van het SBS-programma (ondertekening financieringsovereenkomst)	Start van de activiteiten in het kader van technische bijstand (ondertekening contract)	Tijdsinterval
Gezondheidszorg	3,15	Februari 2009	Juni 2010	16 maanden
Justitie	1,8 ²	Juni 2013	Geen	—
PFPR's	4	Oktober 2014	Oktober 2015	12 maanden
Water	3	Augustus 2009	September 2011	25 maanden

¹ Alleen technische bijstand die specifiek beschikbaar werd gesteld via de SBS-toewijzing. Er bestaan andere projecten in dezelfde sectoren, bijvoorbeeld in het rechtswezen.

² Dit bedrag wordt gebruikt voor de financiering van de evaluatiemissies vóór de uitbetaling van tranches.

Bron: Gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS).

55

Deze vertragingen hadden een negatieve impact op de uitvoering van de SBS's voor volksgezondheid en voor water, omdat de nationale bestuurlijke capaciteit ontoereikend was om de programma's te beheren. Bij de SBS voor volksgezondheid was aan verschillende specifieke voorwaarden niet voldaan vanwege de late start van de technische bijstand. Bij de SBS voor water wordt in het monitoringsverslag van 2012 gesteld dat een betere tijdsafstemming tussen de geplande technische bijstand en de SBS meer voordelen zou opleveren en zou zorgen voor een succesvolle uitvoering. In zijn definitieve verslag deed de contractant de aanbeveling om de begrotingssteun vooraf te laten gaan door technische bijstand en niet andersom.

Andere projecten voor technische bijstand en twinningprojecten werden niet altijd gebruikt om SBS-programma's voor te bereiden of te ondersteunen

56

De EU-delegatie besteedde aandacht aan het creëren van synergieën tussen SBS en projecten die op dezelfde sector waren gericht. In het algemeen werden twinning en technische bijstand gebruikt ter ondersteuning van SBS-programma's. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een programma voor plattelandsgebieden (hoewel dit programma geen deel uitmaakte van de controle). Er waren ook projecten waarmee het voorbereidende werk voor de SBS werd gedaan, bijvoorbeeld voor een programma inzake de vrijhandelszone. Ten slotte waren er vier projecten voor technische bijstand in het rechtswezen waarmee werd voorzien in behoeften die verband hielden met datgene waarvoor de begrotingssteun werd gebruikt (zie **bijlage III**, projecten nr. 12-14).

57

Ondanks deze inspanningen werden projecten in de gevallen die wij controleerden niet altijd gebruikt om SBS-programma's voor te bereiden of te ondersteunen (zie de paragrafen 58-63 en **tekstvak 6**). De belangrijkste methoden van steunverlening waaraan de Commissie de voorkeur gaf, waren begrotingssteun en twinning, hoewel er behoefte was aan en er van de kant van de regering grote vraag bestond naar technische bijstand, vooral op de terreinen waarvoor in een later stadium begrotingssteun was gepland, om door middel van de voorbereiding van die terreinen betere resultaten te behalen.

Opleiding betreffende begrotingssteun voor Moldavische ambtenaren kwam te laat

In maart 2014 werd voor het eerst een volwaardige opleiding op het gebied van begrotingssteun georganiseerd voor Moldavische ambtenaren in het kader van een project voor technische bijstand ten bedrage van 40 000 euro (zie **bijlage III**, project nr. 9). In die tijd was er al meer dan zeven jaar gebruikgemaakt van begrotingssteun in Moldavië.

De opleiding, die 6 dagen duurde en waaraan 24 ambtenaren deelnamen, bracht aan het licht dat ze een beperkt begrip hadden van deze methode van steunverlening. De deelnemers gingen niet significant vooruit, want de scores in de tests aan het begin en aan het einde stegen slechts van 3,2 naar 3,9 op een schaal van 10 punten. De scores waren zelfs slechter op vier van de tien beoordeelde terreinen.

Dit beperkte resultaat werd niet aangepakt en er werd geen uitgebreide follow-up aan gegeven, aangezien er sindsdien geen andere volwaardige opleiding op het gebied van begrotingssteun heeft plaatsgevonden. De Commissie organiseerde echter enkele rondetafelconferenties en presentaties van een halve dag in Moldavië.

58

In 2011 financierde de Commissie een voorafgaande beoordeling van het rechtswezen. In deze beoordeling werd aanbevolen om zich te richten op technische bijstand als de belangrijkste methode van steunverlening alvorens de SBS te programmeren. Het vooraf verlenen van technische bijstand is noodzakelijk, omdat het niet mogelijk is voor de regering om een hervormingsstrategie in het rechtswezen te ontwikkelen zonder deze te coördineren met de rechterlijke macht, die vanuit constitutioneel oogpunt gescheiden is van de uitvoerende macht. In 2011, toen de strategie voor de hervorming van het rechtswezen werd voorbereid, rezen er door manco's in de binnenlandse coördinatie-inspanningen van de uitvoerende macht twijfels over haar capaciteit om een coherente hervormingsstrategie op te stellen die op de volledige steun van de rechterlijke macht zou kunnen rekenen.

59

In overeenstemming met deze beoordeling waren er sinds 2011 vier projecten voor technische bijstand gepland in het rechtswezen, maar deze werden uitgesteld vanwege personele beperkingen in de EU-delegatie. Eén project begon twee maanden voor de ondertekening van de financieringsovereenkomst voor de SBS, in april 2013, de andere drie startten achttien maanden later (zie **bijlage III**, projecten nr. 12-14).

Opmerkingen

60

De strategie voor de hervorming van het Moldavische rechtswezen werd in 2011 vastgesteld met als doel, ervoor te zorgen dat het in aanmerking kwam voor SBS. De uitvoering ervan wordt belemmerd door ontoereikende vooruitgang met betrekking tot de hervorming van het vervolgingsstelsel en ontoereikende steun vanuit de rechterlijke macht. In mei 2015 werd een nieuw, door de hoge raad van de magistratuur en het hooggerechtshof ontwikkeld hervormingsinitiatief openbaar gemaakt, waarbij logistieke ondersteuning is geleverd door project voor technische bijstand nr. 13.

61

In het kader van project voor technische bijstand nr. 12 worden momenteel werkgroepen bijgestaan bij de herziening van begrotingsramingen voor de JSRS en bij de uitleg van de specifieke voorwaarden voor SBS (zie de paragrafen 27 en 31). Dit project voor technische bijstand is een voorbeeld van een flexibele aanpassing aan extra behoeften die ontstaan bij de uitvoering van een SBS-programma, zelfs in gevallen waarin dergelijke ondersteuning niet expliciet was gepland in het oorspronkelijke projectcontract.

62

In de sector voor het beheer van overheidsfinanciën zijn voorbeelden te vinden van de toepassing van verschillende soorten ondersteuning, zoals SIGMA⁴⁴, technische bijstand, twinning en SBS. Twinningprojecten inzake openbare aanbestedingen en interne financiële controle werden in 2012 en 2013 afgesloten met verlagen waarin de noodzaak van de consolidatie van resultaten werd benadrukt (zie **bijlage III**, de projecten nr. 2 en 4). Inspanningen op deze terreinen worden via SIGMA en de beleidsdialoog voortgezet. In de specifieke voorwaarden van de SBS voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën worden deze tekortkomingen echter niet aan de orde gesteld. Door de EU betaalde adviseurs (in het kader van het EUHLPAM-project) werden ingezet bij instellingen die betrokken zijn bij het beheer van overheidsfinanciën, zoals de nationale belastinginspectie, maar niet een van hen werd aangesteld bij een van de drie instellingen die het SBS-programma uitvoeren (rekenkamer, Ministerie van Financiën, parlement).

63

Sinds 2014 heeft de Commissie echter meer aandacht besteed aan het creëren van synergieën tussen SBS en projecten, zoals blijkt uit een twinningproject bij de Moldavische rekenkamer (zie **bijlage III**, project nr. 5) en de geplande inschakeling van een EUHLPAM-adviseur bij het parlement in 2016.

44 SIGMA (steun voor de verbetering van bestuur en beheer) is een gezamenlijk initiatief van de EU en de OESO. SIGMA-deskundigen verlenen bijstand op zes essentiële terreinen van openbaar bestuur. (<http://www.sigmaweb.org>)

De resultaten waren niet altijd duurzaam vanwege een gebrek aan politieke wil en andere externe factoren

64

In het algemeen leverden de projecten de verwachte output op. Voorbeelden van dit soort concrete resultaten zijn een online platform voor monitoringactiviteiten die door maatschappelijke organisaties in Moldavië worden uitgevoerd, het verstrekken van strategisch advies aan verschillende ministeries, een wetsontwerp inzake staatssteun en een procedurehandleiding voor het beheer van EU-steun.

65

Er zijn zorgen over de duurzaamheid van de resultaten die met de projecten zijn bereikt, vaak vanwege onvoldoende politieke wil bij de nationale autoriteiten om sommige van de belemmeringen voor het versterken van overheidsinstanties weg te nemen (zie **tekstvak 7**). Zoals in **bijlage III** (vraag 1.3) te zien is, bestonden er enige zorgen over de helft van de veertien geëvalueerde projecten en aanzienlijke zorgen over de rest.

66

De Commissie verleende van 2011 tot 2013 technische bijstand om de Moldavische staatskanselarij te ondersteunen in het kader van het TTSIB-project (zie **tekstvak 7**). Hoewel dit project tot doel had de capaciteit van de staatskanselarij op het gebied van technisch leiderschap op te bouwen met het oog op de vaststelling, voorbereiding en uitvoering van activiteiten die via externe bijstand werden gefinancierd, verleenden TTSIB-adviseurs ook diensten die de operationele taken van het personeel van de staatskanselarij gedeeltelijk vervingen. In verslagen over TTSIB-projecten werd geoordeeld dat er weliswaar een groot aantal van de verwachte resultaten was behaald, maar dat de staatskanselarij niet voldoende capaciteit had om taken uit te voeren, zich de tijdens de opleiding ontwikkelde vaardigheden eigen te maken en de verworven vaardigheden toe te passen.

67

Als goede praktijk en met het oog op het ontbreken van duurzame elementen in voorgaande projecten moedigde de EU-delegatie de ontwikkeling van exitstrategieën aan voor zowel het TTSIB- als het EUHLPAM-project in fase III. Dit deed zij om ervoor te zorgen dat iedere adviseur duurzaamheidskwesties voor zijn vertrek aan de orde stelde. In het geval van de TTSIB werd de strategie echter niet uitgevoerd, omdat de Moldavische autoriteiten van mening waren dat die te veel middelen in beslag zou nemen.

Duurzaamheidsproblemen bij een project: technische bijstand om Moldavië te ondersteunen bij het opbouwen van de capaciteit om steunregelingen toe te passen (1,9 miljoen euro)

Een door de Moldavische staatskanselarij ondersteund project voor technische bijstand inzake de algehele coördinatie van EU-steun en meer specifiek, het opbouwen van capaciteit voor de toepassing van de twinning-, TAIEX⁴⁵- en SIGMA-instrumenten, en de voorbereiding en uitvoering van het programma voor algemene institutionele opbouw (TTSIB-project, zie **bijlage III**, project nr. 6).

Na afloop van het project in 2013 werd een gedeelte van de functie voor de coördinatie van EU-steun overgeheveld van de staatskanselarij naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Moldavische autoriteiten zorgden er niet voor dat de in de loop der jaren door de staatskanselarij verworven kennis in stand werd gehouden, door ofwel opgeleid personeel over te plaatsen ofwel personeel op het ministerie te begeleiden. De EU-delegatie programmeerde een project voor technische bijstand voor het ministerie, hoewel de reikwijdte ervan beperkter was dan de TTSIB. Er wordt nog steeds gewerkt aan plannen om de coördinatiefunctie weer onder te brengen bij de staatskanselarij, maar sinds 2013 is een groot deel van de staatskanselarij vertrokken.

⁴⁵ TAIEX is het Instrument voor technische bijstand en informatie-uitwisseling van de Europese Commissie. TAIEX wordt gebruikt ter ondersteuning van overheidsdiensten bij de aanpassing aan en de toepassing en handhaving van EU-wetgeving en vergemakkelijkt de uitwisseling van beste EU-praktijken.

68

De EU staat voor grote uitdagingen met betrekking tot de uitvoering van bijstand in Moldavië. Politieke en macro-economische instabiliteit, gebrekkig bestuur en een zwak openbaar bestuur verminderen de mogelijkheden die de Commissie heeft om hervormingen aan te moedigen aanzienlijk.

69

Wij onderzochten of de EU-bijstand voor Moldavië doeltreffend had bijgedragen tot het versterken van het openbaar bestuur. Hiertoe beoordeelden wij hoe goed de Commissie de financiële ondersteuning had ontworpen en uitgevoerd, enerzijds in het kader van SBS-programma's, anderzijds door traditionele projecten. De controle was gericht op projecten en SBS in de sectoren die het grootste gedeelte van de EU-steun ontvingen: justitie, overheidsfinanciën, volksgezondheid en water.

70

Op basis van onze controlewerkzaamheden concludeerden wij dat de EU-bijstand slechts gedeeltelijk bijdroeg tot de versterking van het openbaar bestuur. Externe factoren verklaarden een aantal van de waargenomen tekortkomingen. Andere konden worden toegeschreven aan tekortkomingen in het ontwerp en de uitvoering van de gecontroleerde programma's en projecten.

71

Omdat er in de beoogde sectoren weinig vooruitgang was geboekt, concludeerden wij dat de begrotingssteun een beperkt effect had op de versterking van het openbaar bestuur (zie de paragrafen 38-47).

72

Wij constateerden ook dat de Commissie sneller had kunnen reageren toen de met de steun gepaard gaande risico's werkelijkheid werden. De programma's waren niet voldoende afgestemd op de Moldavische strategieën (zie de paragrafen 13-28).

73

Het potentiële voordeel van de programma's werd verminderd, omdat niet voldoende gebruik werd gemaakt van de conditionaliteit: sommige specifieke voorwaarden werden vervuld tussen de programmaonderhandelingen en de start van de SBS of waren niet rechtstreeks meetbaar. De Commissie had strenger kunnen zijn bij het beoordelen van de naleving van de uitbetalingsvoorwaarden (zie de paragrafen 29-34). Daarnaast werd de toekenning van bijkomende, op stimulansen gebaseerde middelen niet volledig onderbouwd (zie de paragrafen 35-37).

Conclusies en aanbevelingen

74

De projectontwerpen werden in het algemeen als relevant beoordeeld. De EU-bijstand die via projecten werd verleend, was ten dele doeltreffend in het versterken van het openbaar bestuur.

75

De reikwijdte en het tijdschema van de projecten waren niet altijd goed gecoördineerd met de SBS-programma's (zie de paragrafen 52-63). De specifieke technische bijstand op het gebied van begrotingssteun ten behoeve van de ontwikkeling van de bestuurlijke capaciteit werd pas maanden na het hoofdprogramma voor begrotingssteun opgestart. Er werd niet altijd gebruikgemaakt van andere technische bijstand en van twinningprojecten om programma's voor begrotingssteun voor te bereiden of te ondersteunen.

76

De projecten leverden in het algemeen de verwachte output op. De resultaten waren echter niet altijd duurzaam vanwege een gebrek aan politieke wil en andere externe factoren (zie de paragrafen 64-67).

77

Op basis van bovenstaande conclusies formuleren we de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Risico's die verband houden met begrotingssteunactiviteiten moeten worden beperkt

De Commissie moet de bestaande maatregelen in het kader van het vroegtijdig waarschuwingssysteem zorgvuldiger toepassen om risico's te voorkomen of te beperken en de actie die moet worden ondernomen als de risico's werkelijkheid worden, duidelijker uiteen te zetten. Dergelijke actie moet tijdig worden ondernomen.

Aanbeveling 2

SBS-programma's moeten worden afgestemd op een welomschreven nationale hervormingsstrategie

De Commissie dient de programma's voor begrotingssteun beter te koppelen aan de nationale strategieën. Zij dient de steunverlening in de juiste volgorde te structureren en ervoor te zorgen dat er een welomschreven nationale hervormingsagenda bestaat. Zij moet het belang en geloofwaardigheid van de strategie van het land specifiek beoordelen met betrekking tot de beschikbare institutionele en financiële middelen.

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 3 **Het gebruik van voorwaarden en prestatie-indicatoren moet worden versterkt**

De Commissie moet beter gebruikmaken de conditionaliteit. Dit houdt in dat zij i) duidelijke en relevante voorwaarden en prestatie-indicatoren moet vastleggen om resultaten beter te kunnen beoordelen en aantonen, ii) krachtig, gedoseerd en snel moet reageren indien de Moldavische regering blijkt geeft van te weinig inzet om haar afspraken na te komen.

Aanbeveling 4 **Aanvullende, op stimulansen gebaseerde middelen moeten duidelijker gekoppeld worden aan aantoonbare vooruitgang**

Op stimulansen gebaseerde middelen moeten worden toegewezen aan de hand van een strengere toepassing van de bestaande methodologie.

Aanbeveling 5 **Projecten moeten met SBS-programma's worden gecoördineerd**

De Commissie moet projecten systematischer gebruiken om SBS-programma's voor te bereiden of te ondersteunen. De timing van de technische bijstand voor SBS moet worden verbeterd zodat SBS-programma's vanaf het begin worden ondersteund.

Aanbeveling 6 **De duurzaamheid van de projecten moet worden gewaarborgd**

De Commissie moet ervoor zorgen dat er in de planning van alle projecten duurzaamheidsaspecten zijn geïntegreerd, door de capaciteit en politieke inzet van de overheidsinstanties om de uitkomsten in stand te houden systematischer te beoordelen.

Dit speciaal verslag werd door kamer III onder leiding van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 19 april 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Lijst van gecontroleerde contracten

Projecten				
Contract-jaar	Toestand	Contracttitel	Gepland bedrag (euro)	Uitbetaald (euro)
Hervorming van het rechtswezen				
2009	Beëindigd	Steun aan Moldavië bij de modernisering van het gevangeniswezen en de hervorming van het strafrecht	850 500	850 500
2010	Beëindigd	Beoordeling van de rechtsstaat en de rechtsbedeling met het oog op programmering voor de hele sector	198 193	198 193
2011	Beëindigd	Steun voor de formulering van sectorale begrotingssteun en de voorbereiding van aanbestedingen binnen justitie	139 304	139 304
2012	Loopt nog	Monitoring van de hervorming van het rechtswezen met het oog op meer verantwoording door de regering	274 105	246 695
2013	Loopt nog	Steun voor coördinatie van de hervorming van het rechtswezen in Moldavië	2 231 800	1 476 324
2014	Loopt nog	Grotere doelmatigheid, verantwoordingsplicht en transparantie van rechtbanken in Moldavië	2 078 700	709 357
2014	Loopt nog	Steun voor de organisatie van gerechtelijke vooronderzoeken, de rechtsvervolgning en de verdediging in Moldavië	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458
Andere centrale overheidsdienst				
2009	Beëindigd	Steun voor de hervorming van de overheidsfinanciën in Moldavië	114 474	114 474
2010	Beëindigd	EU-beleidsadviesmissie op hoog niveau (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Beëindigd	Steun voor het systeem voor openbare aanbestedingen in de Republiek Moldavië	914 008	914 008
2011	Beëindigd	Steun voor de uitvoering en handhaving van het mededingings- en staatssteunbeleid	926 244	926 244
2011	Beëindigd	Steun voor de uitvoering van het programma voor algemene institutionele opbouw (CIB) voor de Republiek Moldavië	111 370	111 370
2011	Loopt nog	Steun voor de regering van de Republiek Moldavië op het gebied van corruptiebestrijding en van de hervorming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder politie en bescherming van persoonsgegevens	2 853 790	2 832 718
2011	Beëindigd	Technische bijstand om de regering van de Republiek Moldavië te ondersteunen bij het opbouwen van de capaciteit om Twinning-, TAIEX- en SIGMA-instrumenten toe te passen, en om ondersteuning te verlenen bij de voorbereiding en uitvoering van het CIB-programma	1 900 859	1 900 859
2011	Beëindigd	Versterking van het beheer van overheidsfinanciën in de Republiek Moldavië	1 369 926	1 369 926
2012	Beëindigd	EU-beleidsadviesmissie op hoog niveau II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Loopt nog	EU-beleidsadviesmissie op hoog niveau III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Loopt nog	Opleiding met betrekking tot EU-begrotingssteun voor de regering van Moldavië	39 148	37 533
2014	Loopt nog	Capaciteitsopbouw met betrekking tot het beheer van EU-programma's voor institutionele opbouw	225 018	211 448
2014	Loopt nog	Consolidatie en versterking van de externe openbare controle in de Republiek Moldavië	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Totaal			26 826 755	22 547 579

Projecten				
Contract-jaar	Toestand	Contracttitel	Gepland bedrag (euro)	Uitbetaald (euro)
Overheidsdienst- transversale functies				
2013	Loopt nog	Steun voor het rechtswezen	58 200 000	28 200 000
2014	Loopt nog	Steun voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën (PFPR's)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Overheidsdienst- openbare dienstverlening				
2009	Beëindigd	Steunprogramma voor sectoraal beleid inzake de volksgezondheid	43 114 336	43 114 336
2009	Beëindigd	Steunprogramma voor sectoraal beleid in de watersector ENPI AAP 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Beëindigd	Technische bijstand in verband met begrotingssteun voor volksgezondheid	2 992 753	2 992 753
2010	Loopt nog	Renovatie van het watervoorzieningssysteem in de gemeente Nisporeni, Republiek Moldavië	5 000 000	4 500 000
2011	Loopt nog	TB voor de uitvoering van een steunprogramma voor sectoraal beleid in de watersector	2 771 010	1 611 437
2012	Beëindigd	SPSP in de watersector ENPI AAP 2009 - Addendum 01 bij FA 2009/020-520 (Aanvulling van 5 miljoen euro op de begrotingssteuncomponent)	5 000 000	5 000 000
2013	Beëindigd	EaPIC - Moldavië - uitbreiding van het steunprogramma voor sectoraal beleid inzake de volksgezondheid (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Totaal			191 855 299	135 195 726
Totaal-generaal			218 682 054	157 743 305

Samenvattende beoordelingen van contracten voor sectorale begrotingssteun in de gecontroleerde steekproef

TITEL		Steun voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën (PFPR's)	Steun voor de hervorming van het rechtswezen	Steunprogramma voor sectoraal beleid in de watersector	SBS-programma „Steunprogramma voor sectoraal beleid inzake de volksgezondheid”
Contractduur, maanden		60	72	108	60
CONTRACTJAAR		2014	2013	2009	2009
CV2: Drogen de SBS-programma's doeltreffend bij tot het versterken van het openbaar bestuur?	2.1 Waren de SBS-programma's goed ontworpen?	Het programma droeg bij aan een duidelijke algemene strategie			
		Er waren duidelijk geformuleerde nationale prioriteiten waarop de SBS gebaseerd was			
		De doelstellingen van het programma sluiten aan op nationale prioriteiten			
		De politieke en economische risico's werden beoordeeld als beperkt vóór de toekenning van de SBS			
		Het fiduciaire risico werd beperkt door een beoordeling vooraf van de hervormingskosten			
		Er waren gedocumenteerde, duidelijke, objectieve en relevante redenen om SBS als steunmethode te gebruiken			
		Er werd rekening gehouden met evaluaties/lessen uit het verleden			
	2.2 Waren de SBS-programma's goed uitgevoerd?	De Moldavische overheid voerde het programma volledig en op tijd uit	Programma loopt	Programma loopt	
		De technische bijstand was doelgericht, werd tijdig verleend, en leidde tot de opbouw van duurzame capaciteit		N.v.t.	
		De tranches werden alleen uitbetaald wanneer er was voldaan aan de voorwaarden	Niet-variabele tranche uitbetaald		
		De doelstellingen waren rechtstreeks meetbaar			
		Aanvullingen van begrotingen waren onderbouwd	N.v.t.		
		Het kader voor monitoring omvat SMART-doelstellingen en meetbare indicatoren			
		Er was informatie beschikbaar om referentiegegevens vast te stellen en vooruitgang te monitoren/ evalueren			
	2.3 Leverden de SBS-programma's tastbare en duurzame resultaten op?	Monitoring en evaluatie vonden voortdurend plaats			
		Er werden corrigerende maatregelen genomen wanneer het programma niet op koers lag	Programma loopt	Programma loopt	
		De verwachte outputs/ resultaten werden behaald	Programma loopt	Programma loopt	
		De voorwaarden stimuleerden hervormingen op doeltreffende wijze	Niet-variabele tranche uitbetaald	Programma loopt	
		Het programma had een positieve impact op de administratieve capaciteit	Programma loopt	Programma loopt	
		De met SBS verleende steun was relevant en leidde tot de opbouw van duurzame capaciteit bij de Moldavische overheid	Programma loopt	Programma loopt	
	De gefinancierde acties hebben een duidelijk aanvullend karakter vergeleken met wat Moldavië vóór de steun deed				
	De effecten van de SBS waren zoals bedoeld	Programma loopt	Programma loopt		

Legenda: De volgende beoordelingen zijn vastgesteld:

Criterium vervuld
 Criterium gedeeltelijk vervuld
 Criterium niet vervuld

Samenvattende beoordelingen van projectcontracten in de gecontroleerde steekproef

Project nr.	CONTRACT- JAAR	Contract- duur, maanden	TITEL
1	2009	2	TB — Steun aan Moldavië voor de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën
2	2010	24	Twinning — Steun voor het systeem voor openbare aanbestedingen
3	2011	30	TB — Steun aan de Moldavische regering op het gebied van corruptiebestrijding en hervorming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (onderdeel III)
4	2011	24	Twinning — Versterking van het beheer van de overheidsfinanciën
5	2014	24	Twinning — Consolidatie en versterking van de externe openbare controle
6	2011	38	TB — Steun aan de Moldavische regering voor capaciteitsopbouw om het Twinning-, Taiex- en SIGMA- & CIB-programma (TTSIB) toe te passen
7	2011	21	Twinning — Steun voor de uitvoering en handhaving van mededingings- en staatssteunbeleid
8	2011	5	Studie — Steun voor de uitvoering van het CIB-programma
9	2014	3	TB — Opleiding met betrekking tot EU-begrotingssteun voor de regering van Moldavië
10	2014	12	TB — Capaciteitsopbouw met betrekking tot het beheer van EU-programma's voor institutionele opbouw
11	2012	24	Monitoring van de hervorming van het rechtswezen met het oog op meer verantwoording door de regering (PROMOLEX)
12	2013	36	TB — Steun voor de coördinatie van de hervorming van het rechtswezen in Moldavië
13	2014	36	TB — Grotere doelmatigheid, verantwoordingsplicht en transparantie van rechtbanken in Moldavië
14	2014	36	TB — Steun voor de organisatie van gerechtelijke vooronderzoeken, de rechtsvervolgning en de verdediging
15	2009	24	Twinning — Modernisering van het gevangeniswezen
16	2010	26.5	EU-beleidsadviesmissie op hoog niveau EUHLPAM I
17	2012	20	EU-beleidsadviesmissie op hoog niveau EUHLPAM II
18	2013	18	EU-beleidsadviesmissie op hoog niveau EUHLPAM III
19	2010	18	<i>Beoordeling van de rechtsstaat (adviserende activiteit)</i>
20	2011	17	<i>Steun voor de voorbereiding van SBS (adviserende activiteit)</i>

CV1: Droegen projecten doeltreffend bij tot het versterken van het openbaar bestuur?

1.1 Waren de projecten goed ontworpen?		1.2: Waren de projecten goed uitgevoerd?						1.3 Leverden de projecten tastbare en duurzame resultaten op?				
Het project beruiste op een behoeftanalyse	Er werd rekening gehouden met evaluaties/lessen uit het verleden	De Moldavische overheid voerde het project volledig en op tijd uit	Er is sprake van synergieën of coördinatie met lopende SBS-programma's	Het kader voor monitoring omvat SMART-doelstellingen en meetbare indicatoren	Er is informatie beschikbaar om referentiegegevens vast te stellen en vooruitgang te monitoren/evalueren	Monitoring en evaluatie vonden voortdurend plaats	Er werden corrigerende maatregelen genomen wanneer het project niet op koers lag	De verwachte outputs/resultaten werden behaald	Er kan een verband worden gelegd tussen de algemene ontwikkelingen in bestuurlijke capaciteit en het project	De met het project verende steun was relevant en leidde tot de opbouw van duurzame capaciteit bij de Moldavische overheid	De gefinancierde acties hebben een aanvullend karakter vergeleken met wat Moldavië vóór de steun deed	
			N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.			
		Project loopt nog					Project loopt nog	Project loopt nog	Project loopt nog	Project loopt nog		
			N.v.t.									
		N.v.t.	N.v.t.									
	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.									
		Project loopt nog						Project loopt nog	Project loopt nog	Project loopt nog		
		Project loopt nog						Project loopt nog	Project loopt nog	Project loopt nog		
		Project loopt nog					Project loopt nog	Project loopt nog	Project loopt nog	Project loopt nog		
			N.v.t.									
N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	
N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	

Legenda: De volgende beoordelingen zijn vastgesteld: ■ Criterium vervuld ■ Criterium gedeeltelijk vervuld ■ Criterium niet vervuld

Samenvatting

V

De Commissie wijst erop dat in twee van de vier sectoren waarvoor begrotingssteun is verleend (water en volksgezondheid) gedeeltelijke vooruitgang is geboekt. De twee andere programma's (justitie en overheidsfinanciën) zijn later gestart en nog niet afgerond, zodat de eindresultaten in die sectoren nog niet kunnen worden gemeten.

De Commissie heeft snel gereageerd op de geconstateerde risico's, rekening houdend met de in de antwoorden op de paragrafen 13 tot en met 28 geschetste ontwikkelingen en interne beslissingen.

Op dit moment zijn alle betalingen van EU-begrotingssteun aan Moldavië geschorst tot alle algemene voorwaarden, waaronder macro-economische stabiliteit en begrotingstransparantie, zijn vervuld. Een akkoord met het IMF is in dit kader van cruciaal belang.

Met betrekking tot de afstemming op de nationale strategieën, hanteert de Commissie geen statisch en formeel concept van het begrip strategie. Zij heeft gefocust op de essentiële, inhoudelijke elementen die aan een strategie ten grondslag moeten liggen en zich tegelijk voortdurend aangepast aan de dwingende behoeften van een ambitieuze associatie-agenda en de moeilijke geopolitieke context. Dat de Commissie niet heeft gearzeld om de soms beperkte nationale strategieën te overstijgen, toont aan dat zij erin is geslaagd de conditionaliteit te benutten als hefboom om zo veel mogelijk hervormingen op gang te brengen.

De Commissie benadrukt dat hulpverlening middels begrotingssteun moet worden gezien als een omvattend pakket maatregelen met onder meer bijstand, capaciteitsontwikkeling, beleidsdialoog en prestatie-indicatoren. Zelfs tijdens de ontwikkelingsfase van het programma, d.w.z. nog vóór de overdracht van middelen, kan de beleidsdialoog reeds een positieve impact hebben en een regering ertoe aansporen bepaalde maatregelen te nemen.

De Commissie benadrukt voorts dat wanneer de prestatiecriteria slechts gedeeltelijk worden gehaald, ook de daaraan gekoppelde tranches slechts gedeeltelijk worden betaald. Zij erkent dat zij in één geval strenger had kunnen oordelen, maar van een systematisch soepele beoordeling is geen sprake.

Zij wijst erop dat na interne beoordelingen steun werd toegekend op basis van het „meer-voor-meer“-beginsel. Dergelijke besluiten werden door de Commissie genomen op grond van haar uitvoeringsmandaat voor externe bijstand, op basis van politieke sturing door de EDEO, en door de lidstaten bekrachtigd via de comitéprocedure.

VI

De Rekenkamer wijst terecht op de kwaliteit van het projectontwerp en op de doeltreffendheid en output van de projecten.

De Commissie is het ermee eens dat technische bijstand, twinningprojecten en begrotingssteun op elkaar moeten aansluiten. Door de geldende financiële regels verstrijkt er in de praktijk altijd een zekere tijd tussen de technische bijstand of twinning en de toekenning van begrotingssteun.

Inleiding

05

De zwakte van het openbaar bestuur, met name inzake financieel beheer of corruptie, ondermijnt de algemene ontwikkeling en doelmatigheid van de steun. De potentiële impact daarvan reikt verder dan de begrotingssteun. De verbetering van de financiële controle en de systemen voor openbare aanbestedingen waaraan in het kader van de begrotingssteun wordt gewerkt, doet het risico op corruptie aantoonbaar afnemen.

07

De Commissie benadrukt dat er naast aanvullende bijstand in het kader van hetzelfde programma, en voorafgaand aan de toekenning van begrotingssteun, nog talrijke andere belangrijke voorbeelden zijn van proactieve steun op projectbasis.

Bij de onderzochte programma's geldt dat voor de sector justitie, maar ook voor andere sectoren zoals beroepsopleiding en -onderwijs en het Europees nabuurschapsprogramma voor landbouw en plattelandontwikkeling.

Opmerkingen

14

De Commissie benadrukt dat de toekenning van begrotingssteun via nationale systemen de eigen verantwoordelijkheid van het ontvangende land versterkt en de transactiekosten voor dat land drukt.

In tegenstelling tot gerichte begrotingssteun, wordt sectorale begrotingssteun toegekend om resultaten te belonen en niet om activiteiten te financieren. Derhalve kunnen controles en audits in het algemeen niet verder gaan dan de fase waarin de middelen worden overgedragen nadat de overeengekomen voorwaarden zijn vervuld.

Begrotingssteun wordt verleend in een ontwikkelingscontext, waarin de basisstructuren van overheden, zoals het beheer van de overheidsfinanciën, soms ernstige tekortkomingen vertonen. Daar moet nog aan worden toegevoegd dat sectorale begrotingssteun de systemen voor duurzame ontwikkeling versterkt, de rol van nationale instellingen ondersteunt, de transparantie en binnenlandse verantwoordelijkheid bevordert en de beleidsdialoog stimuleert.

Er gelden strenge subsidiabiliteitsvoorwaarden. Een partnerland kan slechts aanspraak maken op begrotingssteun wanneer de overheid een relevante en geloofwaardige strategie heeft om de geconstateerde tekortkomingen weg te werken. De Commissie kan ook eisen dat op korte termijn specifieke risicobeperkende maatregelen worden genomen. In de nieuwe richtsnoeren voor begrotingssteun (die in 2012 werden herzien op basis van de voorstellen van de Commissie en de conclusies van de Raad van 14 mei 2012 voor een nieuwe benadering van begrotingssteun) zijn nieuwe bepalingen opgenomen om de regels nog meer te verduidelijken. Het gaat onder meer om nieuwe subsidiabiliteitsregels inzake transparantie en toezicht, een formele risicobeoordelingsprocedure en een bestuurskader voor de hoogste leiding.

Criteria inzake het beheer van de overheidsfinanciën (PFM) maken deel uit van de algemene voorwaarden die in alle nieuwe SBS-programma's worden opgenomen en bij elke betalingsbeslissing worden beoordeeld. De Rekenkamer wijst enerzijds op de risico's door het gebruik van nationale PFM-systemen, maar verliest anderzijds uit het oog dat ook een goed werkend PFM-systeem en een solide binnenlandse ontvangstengrondslag essentieel zijn voor goed economisch bestuur en duurzame ontwikkeling.

Dit steunmechanisme is een van de antwoorden van de Commissie op de vraag van de internationale ontwikkelingsgemeenschap en stakeholders in de EU naar doeltreffender maatregelen die focussen op resultaten en eigen verantwoordelijkheid en die administratief minder complex zijn, zodat de transactiekosten voor de partnerlanden worden gedrukt. Dit biedt een oplossing voor de beperkte mogelijkheden om cruciale hervormingen te ondersteunen via de traditionele projectmodaliteiten.

16

De Commissie benadrukt dat begrotingssteun en gedecentraliseerd beheer twee verschillende manieren zijn om steun te verlenen, waarbij niet in dezelfde mate een beroep wordt gedaan op de systemen van een land.

Zoals reeds uitgelegd, wordt begrotingssteun verleend in een ontwikkelingscontext, waarin de basisstructuren van overheden, zoals het beheer van de overheidsfinanciën, soms ernstige tekortkomingen vertonen. Niettemin gelden er strenge subsidiabiliteitsvoorwaarden. Een partnerland kan slechts aanspraak maken op begrotingssteun wanneer de overheid een relevante en geloofwaardige strategie heeft om de geconstateerde tekortkomingen weg te werken. De Commissie kan ook eisen dat op korte termijn specifieke risicobeperkende maatregelen worden genomen. In de nieuwe richtsnoeren voor begrotingssteun (die in 2012 werden herzien op basis van de voorstellen van de Commissie en de conclusies van de Raad van 14 mei 2012 voor een nieuwe benadering van begrotingssteun) zijn nieuwe bepalingen opgenomen om de regels nog meer te verduidelijken. Het gaat onder meer om nieuwe subsidiabiliteitsregels inzake transparantie en toezicht, een formele risicobeoordelingsprocedure en een bestuurskader voor de hoogste leiding.

Ten derde wijst de Commissie erop dat het door de Rekenkamer genoemde aandeel van begrotingssteun in de praktijk ook alle aanvullende steun omvat zoals twinning of technische bijstand, die op basis van dezelfde financieringsovereenkomsten wordt verleend en die rechtstreeks wordt betaald aan de hulpverleners in plaats van aan de schatkist van het land.

17

De Commissie merkt op dat corruptie de effectiviteit van de verleende hulp in het algemeen ondermijnt en een impact heeft die verder reikt dan de algemene programma's voor begrotingssteun. De verbetering van de financiële controle en de systemen voor openbare aanbestedingen waaraan in het kader van de begrotingssteun wordt gewerkt, doet het risico op corruptie aantoonbaar afnemen.

18

De Commissie verwijst nadrukkelijk naar de volgende uiteenzetting van de gebeurtenissen en de interne beslissingen ter zake.

Onmiddellijk na het uitbreken van het bankenschandaal in november 2014 heeft de stuurgroep begrotingssteun van de Commissie in december 2014 besloten de steunvoorwaarden in het kader van het programma 2015 te herzien en risicobeperkende maatregelen in te voeren. Het gaat om de systematische agendering van dit probleem tijdens overleg op hoog niveau met de Moldavische autoriteiten; de beslissing van de stuurgroep financiële bijstand (in februari) om de risicorating van Moldavië op te trekken waardoor alle verrichtingen voor begrotingssteun strenger worden gecontroleerd; en instructies aan de EU-delegatie om de risico's beter te bewaken. Hierdoor is het aandeel van de in 2015 geprogrammeerde begrotingssteun bovendien aanzienlijk gedaald ten opzichte van de vorige jaren.

Sinds juni 2015, nadat drie grote banken onder staatsbeheer waren geplaatst, werd geen grote vooruitgang meer geconstateerd in het strafrechtelijk onderzoek naar de bankenfraude. Er was geen terugvorderingsstrategie opgesteld en door het ontslag van de eerste minister moest de voor medio juni geplande IMF-missie worden geschrapt. In juli 2015 reageerde de Europese Commissie hierop met de publieke aankondiging dat de betalingen van begrotingssteun waren opgeschort in afwachting van een overeenkomst tussen het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en Moldavië.

Daarbij moet worden aangestipt dat het miljard Amerikaanse dollar dat in de drie Moldavische banken verloren is gegaan in de eerste plaats Moldavische deposito's betreft en dat er, voor zover de Commissie bekend, geen geld van de EU-belastingbetalers verloren is gegaan.

Tekstvak 1 — Achtergrondinformatie over de bankencrisis in Moldavië

De Commissie heeft bij de Moldavische autoriteiten bij elke gelegenheid en in elke relevante institutionele context aangedrongen op een onderzoek naar de verdwenen middelen en op de terugvordering van deze gelden.

Het standpunt van de EU werd bevestigd in de conclusies van de Raad van februari 2016, waarin wordt gesteld dat de inspanningen om de middelen terug te vorderen, moeten worden voortgezet en dat deze niet definitief als verloren kunnen worden beschouwd.

Ten tijde van de controle werkte de Moldavische regering — met de steun van internationale partners — aan een terugvorderingsmechanisme om de frauduleus gebruikte middelen terug te vorderen.

20

De Commissie wijst erop dat zij in december 2014 betalingen heeft uitgevoerd nadat de aan de situatie van het land inherente politieke en macro-economische risico's werden besproken door de stuurgroep begrotingssteun van de Commissie. Uiteindelijk luidde de algemene conclusie dat de hangende betalingen mochten worden goedgekeurd op voorwaarde dat de steunvoorwaarden werden herzien en dat risicobeperkende maatregelen werden genomen. Dat is, zoals reeds beschreven, in de loop van de daaropvolgende weken en maanden ook gebeurd.

22

De Commissie benadrukt dat de programma's in de sectoren justitie en overheidsfinanciën telkens in de nationale strategieën werden verankerd maar soms ook verder gingen, zoals hierna toegelicht.

Deze ambitieuze aanpak spoort met de verwachtingen van de Commissie om door middel van conditionaliteit een maximale hervormingsdynamiek op gang te brengen (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 29 tot en met 34).

Tekstvak 2 — Specifieke voorwaarden sloten niet aan op de nationale strategie: de SBS voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën

De Commissie wijst erop dat de SBS voor overheidsfinanciën verder reikt dan de beperkte PFM-strategie en bijdraagt aan zowel de nationale ontwikkelingsstrategie 2020 van Moldavië als aan de doelstellingen inzake de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën. De SBS voor hervormingen van het beleid inzake overheidsfinanciën bouwt niet alleen voort op een nationale strategie voor het beheer van de overheidsfinanciën, maar vanuit strategisch oogpunt ook op de ontwikkeling van een verantwoordelijk beleid inzake overheidsfinanciën met het oog op een transparante en betrouwbare tenuitvoerlegging van de Moldavische nationale ontwikkelingsstrategie. Een en ander is gedocumenteerd tijdens de kwaliteitsbeoordeling voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het PFPR BS-programma.

Zoals reeds uitgelegd, is de SBS ingebed in een breder strategisch document en worden in de hierna omschreven specifieke gevallen ook strategische doelstellingen uit andere contexten gehanteerd.

De Commissie hoopt door middel van conditionaliteit een maximale hervormingsdynamiek op gang te brengen (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 29 tot en met 34).

Er is een begrotingsraad opgericht op basis van artikel 47 van de associatieovereenkomst tussen de EU en Moldavië, van een gemeenschappelijke praktijk in verschillende EU-lidstaten en van het integraal steunkader. Bovendien zijn de hier genoemde verwachtingen een goede weerspiegeling van de internationale praktijk inzake het beheer van overheidsfinanciën. Gezien zijn ontwikkelingsniveau, moet Moldavië vooruitgang boeken op het gebied van begrotingsdiscipline, budgettering op middellange termijn en transparantie.

23

De Commissie is van oordeel dat de beleidsmatrix van de SBS voor justitie, naast de formele correlatie, ook is afgestemd op de nationale strategie voor de hervorming van het rechtswezen (2011-2016). Een opvallende uitzondering is één belangrijke voorwaarde inzake de opstelling, indiening en vaststelling van de wet inzake de ratificatie van protocol 12 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Die moest een antwoord bieden op een belangrijk probleem en de overeenstemming waarborgen met de richtsnoeren inzake begrotingssteun. De Commissie hoopt door middel van conditionaliteit een maximale hervormingsdynamiek op gang te brengen (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 29 tot en met 34).

24

De Commissie wijst erop dat sectorspecifieke kostenstrategieën helaas in talrijke landen nog niet zijn ingeburgerd en ook niet als steunvoorwaarde worden opgelegd. In de bedoelde bijlage bieden de nieuwe richtsnoeren 2012 inzake begrotingssteun die in januari 2013 in werking zijn getreden (in ieder geval na de start van de SBS volksgezondheid) een kader voor analyse, maar beslissingen inzake subsidiabiliteit worden genomen op basis van een geloofwaardige en relevante sectorstrategie. De aanwezigheid daarvan wordt onderzocht op basis van talrijke criteria en een beoordeling.

In dit geval was het SBS-programma ter verbetering van de volksgezondheid gebaseerd op een strategie voor de ontwikkeling van de gezondheidszorg als sectorspecifieke strategie voor aspecten zoals de financiering van de gezondheidszorg en de verlening van gezondheidsdiensten. Het SBS-programma ter verbetering van de watervoorziening was echter niet gebaseerd op een duidelijk geformuleerde Moldavische hervormingsstrategie. De SBS voor water was opgezet ter ondersteuning van de nationale strategie water van 2007. Die laatste is in de loop van de uitvoering van het programma evenwel te ambitieus gebleken aangezien talrijke doelstellingen werden geformuleerd zonder tijdsgebonden actieplan of duidelijk institutioneel uitvoeringskader. Om de institutionele problemen aan te pakken, werden milderende maatregelen genomen, zoals een TA.

26

De Commissie verwijst naar het actiedocument voor de volgende toelichting over de manier waarop het steunbedrag is bepaald:

- Voor het criterium: „*financieringsbehoeften van het partnerland*” werd bij de opstelling van het PFPR-programma een behoefteanalyse gemaakt op basis van een analyse van de voor de uitvoering van de PFM-hervormingsstrategie 2013-2020 vereiste technische en financiële middelen. De belangrijkste resultaten zijn samengevat in het definitieve actiedocument. Dit actiedocument voor PFPR bevat ook een beknopte analyse van het criterium inzake de „*bereidheid van het partnerland om overeenkomstig de ontwikkelingsstrategie en -doelstellingen nationale begrotingsmiddelen toe te wijzen*”.
- Met betrekking tot het criterium „*resultaatgerichtheid in de ontwikkelingsstrategie van het partnerland, met inbegrip van een systeem voor het uitoefenen van toezicht*” is in een aanvullend document bij het actiedocument een beoordeling gemaakt van het door de staatskanselarij ingestelde monitoringsysteem voor de tenuitvoerlegging van de nationale ontwikkelingsstrategie.
- met betrekking tot het criterium „*verwezenlijkingen en opnamecapaciteit van vroegere uitbetalingen en de doeltreffendheid waarmee afgesproken doelstellingen met begrotingssteunmaatregelen konden worden tot stand gebracht*” wordt het betalingsdossier van elk begrotingssteunprogramma (bv. ESRA en BS energie) permanent aangevuld met specifieke informatie.

28

De Commissie herhaalt dat de budgettaire afwijking met betrekking tot de SBS voor justitie het gevolg is van de beslissing om een component inzake mensenrechten toe te voegen.

30

De Commissie benadrukt dat hulpverlening middels begrotingssteun moet worden gezien als een omvattend pakket maatregelen met onder meer bijstand, capaciteitsontwikkeling, beleidsdialoog en prestatie-indicatoren. De opzet van begrotingssteun bestaat erin hervormingen op gang te brengen door de regering te belonen voor de geboekte vooruitgang in plaats van voor bepaalde resultaten. Zelfs tijdens de ontwikkelingsfase van het programma, d.w.z. nog vóór de overdracht van middelen, kan de beleidsdialoog reeds een positieve impact hebben en een regering ertoe aansporen bepaalde maatregelen te nemen.

Bovendien zorgen de lange programmacycli op basis van het financieel reglement en de verordeningen betreffende financieringsinstrumenten ervoor dat regeringen reeds lang vóór de ondertekening van de eigenlijke financieringsovereenkomst op de hoogte zijn van de voorwaarden. In de onderzochte gevallen werden de maatregelen genomen na de inventarisatiefase van het programma.

Tekstvak 3 — Voorbeelden van specifieke voorwaarden

Voorbeeld 1 — Voor sommige voorwaarden hoefden de Moldavische autoriteiten weinig actie te ondernemen

De Commissie betwist dat de vervulling van deze voorwaarde van de SBS in het kader van de PFPR's bijzonder weinig inspanningen vergde. Het Ministerie van Financiën publiceerde geen halfjaarlijkse verslagen met de vereiste geaggregeerde gegevens. De PEFA 2011 en 2015 verwijzen alleen naar maandverslagen. De Commissie heeft terecht geoordeeld dat dergelijke verbeteringen op het gebied van begrotingstransparantie en verslagen over de begrotingsuitvoering belangrijk en noodzakelijk waren.

Voorbeeld 2 — Aan sommige voorwaarden was al voldaan op het moment tussen de programmaonderhandelingen en het begin van de SBS

De Commissie bevestigt dat de begunstigden van de SBS voor volksgezondheid, na de projectidentificatie en terwijl de projectformulering reeds in een vergevorderd stadium was, een aantal maatregelen hebben genomen die op grond van de indicatoren vereist waren.

Zij benadrukt dat de identificatiefase voor de SBS voor justitie is gestart in juli 2010 en in april 2011 tot een ontwerp heeft geleid. De kwaliteitsbeoordeling van het programma heeft plaatsgevonden op 5 maart 2012, d.w.z. vóór de vaststelling van de wetgeving. Na het doorlopen van de interne Moldavische procedures is de financieringsovereenkomst als formele start van de begrotingssteuncomponent definitief geratificeerd op 25 september 2013.

31

Met betrekking tot de meetbaarheid van de voorwaarden wijst de Commissie erop dat rekening moest worden gehouden met enerzijds voortdurend wisselende omstandigheden en anderzijds de lange programmacycli die het gevolg zijn van het financieel reglement en de verordeningen betreffende financieringsinstrumenten.

De verklarende tabel voor de SBS voor justitie is opgesteld om meer duidelijkheid te verschaffen aan zowel de EU-delegatie als het Ministerie van Justitie, met dien verstande dat de evaluatie voor de betaling van elke tranche ook gebeurt op basis van een externe beoordeling.

32

De Commissie benadrukt voorts dat wanneer de relevante criteria slechts gedeeltelijk zijn gehaald, ook de betalingen slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd. Op basis van haar eigen beoordeling van betalingsverzoeken kan de Commissie de beoordeling van de naleving van de criteria herzien en een kleiner of groter bedrag betalen dan voorgesteld in het externe evaluatieverslag.

Tekstvak 4 — Ook als er niet was voldaan aan de voorwaarden, werden er middelen uitbetaald

Voorbeeld 1 — Er werden meer middelen uitbetaald dan aanbevolen in het externe evaluatieverslag

De Commissie is verantwoordelijk voor de herziening van de aanbevelingen van de externe beoordelaars en voor de beslissing om, op basis van die beoordeling en eigen informatie, overeenkomstig de contractuele bepalingen een grotere of kleinere tranche uit te betalen.

Bij de SBS voor gezondheidszorg verklaart de termijn tussen de analyse van de deskundige en de evaluatie door de EU-delegatie het verschil tussen de aanbevelingen van de deskundigen en de betaling van de tweede tranche door de Commissie, die plaatsvond na de opstelling van het betalingsdossier door de delegatie in mei 2012. Tussen december 2011 (afronding van het verslag van de deskundige) en mei 2012 werd op bepaalde vlakken immers vooruitgang geboekt.

Voorbeeld 2 — Er werden uitbetalingen gedaan na een coulante beoordeling van de naleving van de voorwaarden

De Commissie merkt op dat de betalingen gedeeltelijk gebeurden wanneer de relevante criteria gedeeltelijk waren vervuld. Voor de SBS voor water kon de regering aantonen dat de voorwaarde inzake de nationale toewijzing van middelen voor de sectoren water en afvalwater gedeeltelijk was vervuld.

De Commissie erkent dat zij in dit geval strenger had kunnen zijn met betrekking tot de naleving van de voorwaarden, maar van een systematisch soepele beoordeling is geen sprake.

Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat Moldavië in de Europese regio van de WGO van alle landen het hoogste percentage van de overheidsuitgaven aan gezondheidszorg besteedt. Derhalve mag de lichte schommeling van die indicator als gevolg van de budgettaire ruimte niet worden geïnterpreteerd als een gebrek aan belangstelling van de overheid voor de gezondheidszorg. Zoals uit de evaluatiedocumenten blijkt, zijn de middelen voor gezondheidszorg niet alleen gestegen in reële termen, maar ook in relatieve termen ten opzichte van de totale overheidsuitgaven. Die stijging van de uitgaven, waarmee het engagement van de overheid met gezondheidszorg in de praktijk wordt bevestigd, heeft ook een aantal verbeteringen mogelijk gemaakt: sinds 2009 is de dienstverlening aan de bevolking verbeterd (ook voor niet-verzekerden), de invoering van gratis toegang tot openbare gezondheidszorg, spoedgevallendienst voor de hele bevolking en een betere toegang tot gratis diagnoses en behandelingen in ziekenhuizen.

34

De Commissie erkent de reële inspanningen die reeds zijn geleverd om met de beschikbare middelen, dankzij nieuwe voorwaarden, reële hervormingen op gang te brengen.

37

De Commissie en de EDEO merken op dat er in elk van deze jaren een interne evaluatie is gemaakt. Voorts is dit besluit door de Commissie genomen op grond van haar uitvoeringsmandaat voor externe bijstand, op basis van politieke sturing door de EDEO, en door de lidstaten bekrachtigd via de comitéprocedure.

In de ENB-voortgangsverslagen voor 2011, 2012 en 2013 wordt melding gemaakt van aanzienlijke vooruitgang, maar wordt ook gewezen op een aantal problemen. Volgens het voortgangsverslag 2013 beleefde Moldavië in de eerste helft van het jaar de diepste politieke crisis in jaren, omschreven als een „institutionele meltdown” die blijvende schade toebracht aan de geloofwaardigheid van de Moldavische democratische instellingen. Die zin moet echter in een bredere context worden gelezen. Dat geldt met name voor de algemene conclusie in de voorgaande zin dat „Moldavië de achteruitgang in de eerste helft van 2013 heeft kunnen ombuigen naar vooruitgang op belangrijke en gevoelige terreinen van het ENB-actieplan, die in het vorige ENB-voortgangsverslag als prioriteiten waren aangemerkt.” Een aantal concrete hervormingen, waaronder de herziening van wetgeving en de uitvoering van actieplannen, lagen aan de basis van het besluit over de vooruitgang inzake duurzame en blijvende democratie in 2013, conform de beoordeling in het ENB-voortgangsverslag voor Moldavië voor dat jaar.

De Commissie en de EDEO benadrukken dat, bij gebrek aan een specifiek EU-acquis, expliciete normen of zelfs identieke praktijken op het gebied van duurzame en blijvende democratie in de lidstaten, elk oordeel over de waarde van specifieke hervormingen steeds in zekere mate subjectief zal zijn.

54

De Commissie wijst erop dat technische bijstand niet altijd samenvalt met het hoofdprogramma voor begrotingssteun. De technische bijstand kan pas van start gaan na de ondertekening van de overeenkomst voor het SBS-programma. Rekening houdend met de wettelijke termijnen voor aanbestedingen en het sluiten van contracten, begint deze in de praktijk enkele maanden na de start van het hoofdprogramma.

57

De Commissie wijst erop dat de vier projecten voor technische bijstand op het gebied van justitie zijn ontwikkeld ter ondersteuning van de uitvoering van de strategie voor de hervorming van het rechtswezen (2011-2016). De SBS voor justitie is gebaseerd op de nationale strategie voor de hervorming van de sector justitie.

59

De Commissie merkt op dat het project voor technische bijstand, dat aan de SBS is gekoppeld en de coördinatie van de hervorming van justitie ondersteunt, op 9 april 2013 van start is gegaan, d.w.z. een half jaar voor de ratificatie van de financieringsovereenkomst die op 25 september 2013 de officiële start inluidde van het SBS-programma justitie.

61

Dit is een voorbeeld van een flexibele aanpassing aan extra behoeften die ontstaan bij de uitvoering van een SBS-programma, zelfs in gevallen waarin dergelijke ondersteuning niet expliciet in het oorspronkelijke projectcontract was voorzien.

Conclusies en aanbevelingen

70

De Commissie wijst erop dat in twee van de vier gecontroleerde sectoren die begrotingssteun ontvingen (water en volksgezondheid), vooruitgang is geboekt, zij het gedeeltelijk, terwijl de recentere programma's in de twee andere sectoren (justitie en overheidsfinanciën) nog niet zijn afgerond en de eindresultaten daarvan dus nog niet kunnen worden gemeten. De Rekenkamer wijst terecht op de goede projectresultaten. In tegenstelling tot begrotingssteun ondergraaft de opzet van traditionele steunprojecten de eigen verantwoordelijkheid, waardoor de duurzaamheid in het gedrang kan komen. Uit de gedetailleerde resultaten van de door de Rekenkamer onderzochte dossiers blijkt dat de beoogde duurzaamheid gedeeltelijk is bereikt.

71

De Commissie wijst erop dat in twee van de vier gecontroleerde sectoren die begrotingssteun ontvingen (water en volksgezondheid), vooruitgang is geboekt, zij het gedeeltelijk, terwijl de recentere programma's in de twee andere sectoren (justitie en overheidsfinanciën) nog niet zijn afgerond en de eindresultaten daarvan dus nog niet kunnen worden gemeten.

72

De Commissie erkent dat zij sneller had kunnen reageren. De Commissie heeft snel gereageerd op de geconstateerde risico's, rekening houdend met de in de antwoorden op de paragrafen 13 tot en met 28 geschetste ontwikkelingen en interne beslissingen.

Op dit moment zijn alle betalingen van EU-begrotingssteun aan Moldavië geschorst tot alle algemene voorwaarden, waaronder macro-economische stabiliteit en begrotingstransparantie, zijn vervuld. Een akkoord met het IMF is in dit kader van cruciaal belang.

Met betrekking tot de afstemming op de nationale strategieën, hanteert de Commissie geen statisch en formeel concept van het begrip strategie. Zij heeft gefocust op de essentiële, inhoudelijke elementen die aan een strategie ten grondslag moeten liggen en zich tegelijk voortdurend aangepast aan de dwingende behoeften van een ambitieuze associatieagenda en de moeilijke geopolitieke context.

Dat de Commissie niet heeft geaarzeld om de soms beperkte nationale strategieën te overstijgen, toont aan dat zij erin is geslaagd de conditionaliteit te benutten als hefboom om zo veel mogelijk hervormingen op gang te brengen.

73

De Commissie benadrukt dat hulpverlening middels begrotingssteun moet worden gezien als een omvattend pakket maatregelen dat bestaat uit bijstand, capaciteitsontwikkeling, beleidsdialoog en prestatie-indicatoren. Zelfs tijdens de ontwikkelingsfase van het programma, d.w.z. nog vóór de overdracht van middelen, kan de beleidsdialoog reeds een positieve impact hebben en een regering ertoe aansporen bepaalde maatregelen te nemen.

De Commissie benadrukt voorts dat het slechts gedeeltelijk behalen van de prestatiecriteria tot gevolg heeft dat ook de betaling slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd. Zij erkent dat zij in één geval strenger had kunnen oordelen, maar van een systematisch soepele beoordeling is geen sprake.

Zij wijst erop dat na een interne beoordeling steun werd toegekend op basis van het „meer-voor-meer“-beginsel. Dergelijke besluiten worden door de Commissie genomen op grond van haar uitvoeringsmandaat voor externe bijstand, op basis van politieke sturing door de EDEO, en door de lidstaten bekrachtigd via de comitéprocedure.

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

74

De Commissie benadrukt de kwaliteit van het projectontwerp en de doeltreffendheid en output van de projecten.

75

De Commissie is het ermee eens dat technische bijstand, twinningprojecten en begrotingssteun op elkaar moeten aansluiten. Gelet op de huidige financiële regels verstrijkt er echter altijd een zekere tijd tussen de technische bijstand of twinning en de toekenning van begrotingssteun.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 6

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

Gebeurtenis	Date
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	24.3.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	15.2.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	19.4.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	25.5.2016

Moldavië ontvangt het hoogste bedrag aan EU-steun per inwoner van alle oostelijke buurlanden van de EU. Wij beoordeelden of de EU-steun doeltreffend had bijgedragen tot de verbetering van het openbaar bestuur van het land.

Onze conclusie was dat het effect van de begrotingssteun beperkt was geweest. De Commissie had sneller kunnen reageren toen risico's werkelijkheid werden en de programma's waren niet voldoende afgestemd op de Moldavische strategieën. De Commissie benutte haar bevoegdheid om voorwaarden aan de uitbetaling te stellen niet ten volle, en aanvullende op stimulansen gebaseerde middelen werden niet volledig onderbouwd. De projecten die wij beoordeelden, waren relevant en leverden de verwachte output op. Ze werden echter niet altijd goed gecoördineerd met programma's voor begrotingssteun en de resultaten waren niet altijd duurzaam.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau