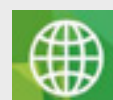


Sprawozdanie specjalne

Pomoc UE na rzecz wzmocnienia administracji publicznej w Mołdawii



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4948-7	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/08784	QJ-AB-16-013-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4942-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/39651	QJ-AB-16-013-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4966-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/372206	QJ-AB-16-013-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Sprawozdanie specjalne

**Pomoc UE na rzecz
wzmocnienia administracji
publicznej w Mołdawii**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, której przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten i która zajmuje się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych. Kontrolą kierował Hans Gustaf Wessberg, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Peter Eklund, szef gabinetu; Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik; Laura Gores, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Erika Soveges i Alexandre Tan.



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

Punkt

Wykaz skrótów

I–VII Streszczenie

1–8 Wstęp

9–11 Zakres kontroli i podejście kontrolne

12–67 Uwagi

12–47 **Wsparcie budżetowe jedynie nieznacznie przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej we wspieranych sektorach**

13–28 Komisja powinna była szybciej reagować na zagrożenia, a programy powinny lepiej odzwierciedlać strategię krajową

29–34 Nie wykorzystano w pełni warunkowości wypłat

35–37 Dodatkowe wypłaty środków w ramach podejścia motywacyjnego nie były uzasadnione

38–47 Nie było dostatecznych dowodów na postępy w sektorach objętych sektorowym wsparciem budżetowym

48–67 **Projekty częściowo przyczyniły się do wzmocnienia administracji publicznej**

49–51 Projekty były odpowiednie, jednak na analizach potrzeb negatywnie odbiły się pewne niedociągnięcia

52–63 Projekty nie zawsze były dobrze skoordynowane z programami sektorowego wsparcia budżetowego

64–67 Ze względu na brak woli politycznej i inne czynniki zewnętrzne rezultaty nie zawsze były trwałe

68–77 Wnioski i zalecenia

Załącznik I – Wykaz skontrolowanych umów

Załącznik II – Podsumowanie oceny umów sektorowego wsparcia budżetowego objętych skontrolowaną próbą

Załącznik III – Podsumowanie oceny umów projektowych objętych skontrolowaną próbą

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

ENI: Europejski Instrument Sąsiedztwa

ENPI: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

EPS: europejska polityka sąsiedztwa

EUHLPAM: misja doradcza Unii Europejskiej wysokiego szczebla w Republice Mołdawii

JSRS: Strategia w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości

PFPR: reformy polityki finansów publicznych

SWB: sektorowe wsparcie budżetowe

I

Republika Mołdawii to najbiedniejszy kraj w Europie. Od 2007 r. przydzielono jej w ramach europejskich instrumentów sąsiedztwa środki pomocowe w wysokości 782 mln euro, co odpowiada kwocie blisko 37 euro rocznie w przeliczeniu na mieszkańca. Tym samym jest to najwyższa kwota wśród wszystkich wschodnich sąsiadów UE. W 2014 r. Mołdawia podpisała układ o stowarzyszeniu z UE, w którym zawarto postanowienie o utworzeniu głębokiej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

II

Do najpoważniejszych problemów tego kraju należą szeroko rozpowszechniona korupcja i słabość instytucji publicznych, i to właśnie te kwestie stanowią od 2007 r. ważny przedmiot unijnej pomocy. Znacząca część pomocy przyjmuje formę wsparcia budżetowego, obejmującego przekazywanie środków do skarbu państwa kraju partnerskiego pod warunkiem, że spełnione zostaną określone wymogi. Pozostała część pomocy jest świadczona za pośrednictwem projektów.

III

Trybunał zbadał, czy wsparcie unijne przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej. Próba obejmowała cztery programy wsparcia budżetowego w sektorach: wymiaru sprawiedliwości, finansów publicznych, zdrowia publicznego i gospodarki wodnej, jak również 20 projektów realizowanych w różnych organach administracji publicznej.

IV

Trybunał ustalił, że wsparcie unijne tylko częściowo przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej. Szereg zaobserwowanych niedociągnięć można wyjaśnić czynnikami zewnętrznymi, jednak pozostałe można przypisać uchybieniom w koncepcji i realizacji skontrolowanych programów i projektów.

V

W związku z tym, że w sektorach objętych kontrolą nie nastąpiły znaczące postępy, Trybunał uznał, że wsparcie budżetowe jedynie w niewielkim stopniu przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej. Komisja mogła szybciej reagować na urzeczywistniające się zagrożenia związane z sektorowym wsparciem budżetowym. Programy nie były dostatecznie dostosowane do mołdawskich strategii krajowych. Potencjalne korzyści z programów zostały zmniejszone, ponieważ Komisja nie wykorzystwała w pełni możliwości ustalania warunków wstępnych wypłat. Niektóre warunki szczegółowe zostały spełnione już w okresie między negocjacjami w sprawie programów a rozpoczęciem udzielania sektorowego wsparcia budżetowego lub nie były bezpośrednio mierzalne, a Komisja mogła oceniać ich spełnienie w bardziej restrykcyjny sposób. Nie było także w pełni uzasadnione przydzielanie dodatkowych środków w ramach podejścia motywacyjnego.

VI

Koncepcje projektów uznano za zasadniczo odpowiednie. Pomoc unijna przekazywana za pośrednictwem projektów na rzecz wzmocnienia administracji publicznej była jednak tylko częściowo skuteczna. Działo się tak między innymi dlatego, że zakres i terminy projektów nie zawsze były dobrze skoordynowane z programami wsparcia budżetowego. Konkretna pomoc techniczna związana ze wsparciem budżetowym na rzecz rozwoju zdolności administracyjnych rozpoczęła się dopiero wiele miesięcy po uruchomieniu głównego programu wsparcia budżetowego. Przy przygotowaniu i wspieraniu programów wsparcia budżetowego nie zawsze korzystano z innych projektów pomocy technicznej lub programów partnerstwa. Projekty zasadniczo prowadziły do powstania oczekiwanych produktów. Ze względu na brak woli politycznej i inne czynniki zewnętrzne rezultaty nie zawsze jednak były trwałe.

VII

Trybunał przedstawia Komisji szereg zaleceń dotyczących zwiększenia skuteczności unijnej pomocy dla Mołdawii.

01

Mołdawia to państwo położone w południowo-wschodniej Europie, pomiędzy Rumunią a Ukrainą, o liczbie mieszkańców wynoszącej 3,6 mln. Jako niepodległa republika Mołdawia wyłoniła się w 1991 r., po rozpadzie Związku Radzieckiego, choć region Naddniestrza jednostronnie zadeklarował niepodległość i nadal podlega osobnym rządóm.

02

W 1998 r., po przedłużającym się okresie spadku koniunktury, w gospodarce Mołdawii ponownie pojawił się wzrost. Mimo to jest to nadal najbiedniejszy kraj w Europie. PKB na mieszkańca w Mołdawii wynosi jedynie 1 687 euro, a wskaźnik ubóstwa sięga 12,7 %¹. Od czasu ogłoszenia niepodległości liczba mieszkańców kraju spadła, głównie ze względu na niski wskaźnik urodzeń i wysoką migrację zarobkową. Ważną rolę w życiu ekonomicznym i społecznym odgrywają przekazy pieniężne od emigrantów.

03

Pierwsze stosunki umowne między Mołdawią a UE ustanowiono w 1994 r. w formie umowy o partnerstwie i współpracy. W czerwcu 2014 r. obie strony podpisały układ o stowarzyszeniu, w którym zawarły postanowienie o utworzeniu głębokiej i kompleksowej strefy wolnego handlu. Umowa ta ma na celu poprawę stosunków politycznych i gospodarczych oraz stopniową integrację Mołdawii z rynkiem wewnętrznym UE. Utworzenie strefy wolnego handlu oznacza usunięcie opłat celnych i kontyngentów oraz harmonizację przepisów w różnych sektorach z regulacjami unijnymi. Według Parlamentu Europejskiego Mołdawia „ma możliwość integracji z UE i może starać się o przystąpienie do Unii Europejskiej pod warunkiem przestrzegania zasad demokracji, poszanowania podstawowych wolności i praw mniejszości, a także zapewnienia praworządności”².

04

UE współpracuje z Mołdawią w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), a dokładniej w ramach jej wschodniego wymiaru regionalnego, czyli Partnerstwa Wschodniego. Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) to unijny instrument finansowy adresowany do krajów sąsiedzkich w okresie 2014–2020. Zastąpił on Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) funkcjonujący w latach 2007–2013. W ramach tych programów w latach 2007–2015 przydzielono Mołdawii kwotę 782 mln euro z tytułu pomocy dwustronnej³. W 2014 r. przyznane Mołdawii wsparcie wyniosło blisko 37 euro w przeliczeniu na mieszkańca, co stanowiło najwyższą kwotę spośród wsparcia przyznawanego wschodnim sąsiadom UE⁴.

- 1 PKB na mieszkańca w 2014 r., dane Eurostatu (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); wskaźnik ubóstwa w 2013 r. według najnowszych dostępnych wskaźników Banku Światowego – World Bank World Development Indicators (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych, „Sprawozdanie zawierające projekt rezolucji nieustawodawczej w sprawie projektu decyzji Rady dotyczącej zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony”, A8-0022/2014, 21.10.2014 r.
- 3 W tym samym okresie środki pomocowe, na które podpisano umowy, wyniosły 547 mln euro, natomiast środki wypłacone – 363 mln euro. Mołdawia otrzymała także wsparcie w ramach projektów regionalnych ENPI w zakresie współpracy transgranicznej, pomocy makrofinansowej, sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka oraz Instrumentu na rzecz Stabilności.
- 4 Kraje wschodnie objęte EPS to: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina.

05

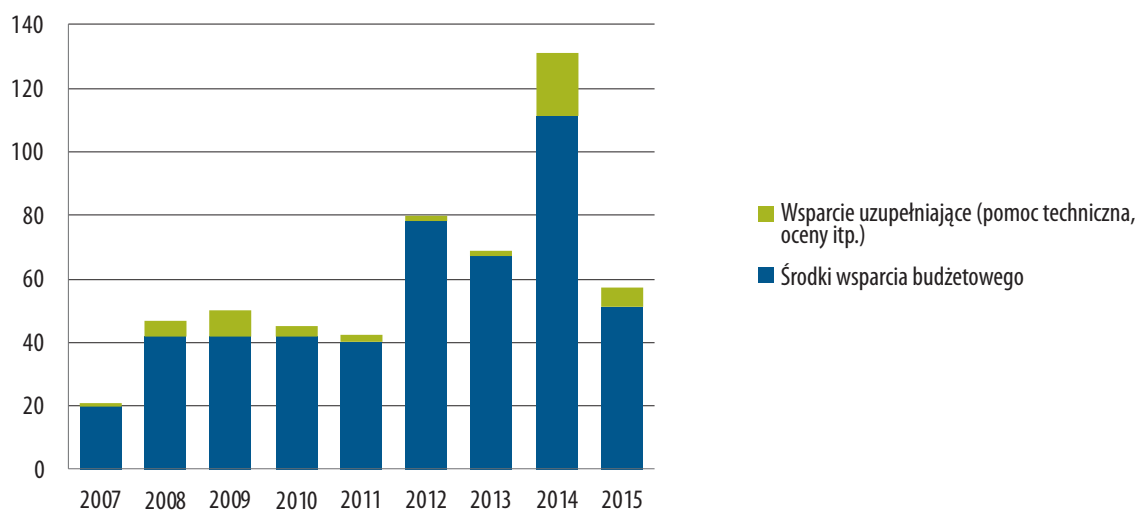
Jednym z głównych problemów, z którymi boryka się Mołdawia, jest słaba kondycja administracji publicznej. Instytucje publiczne borykają się z nadmiarem biurokracji, brakiem nacisku na najważniejsze zadania i dużą rotacją personelu, co w rezultacie prowadzi do niskiej wydajności działania. Problemem jest również korupcja. W 2015 r. Mołdawia zajęła 103. miejsce na 168 możliwych w rankingu opracowanym przez Transparency International na podstawie wskaźnika postrzegania korupcji. W związku z tym od 2007 r. wsparcie na rzecz administracji publicznej w Mołdawii jest ważnym elementem współpracy we wszystkich sektorach. W ramach ENI temu rodzajowi wsparcia poświęca się jednak jeszcze więcej uwagi, gdyż „reforma administracji publicznej” jest jednym z trzech obszarów priorytetowych współpracy na lata 2014–2017, obok „rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich” oraz „reformy policji i zarządzania granicami”.

06

Główną metodą zapewniania pomocy w przypadku Mołdawii jest sektorowe wsparcie budżetowe⁵. Środki wsparcia budżetowego wraz z dodatkową pomocą udzieloną za pośrednictwem tych samych umów finansowych stanowiły łącznie 74 % pomocy dwustronnej wypłaconej w latach 2007–2015 (zob. również **wykres 1**). Wsparcie budżetowe obejmuje przekazywanie środków na rzecz kraju partnerskiego pod warunkiem spełnienia uzgodnionych warunków płatności. Spełnienie tych warunków jest istotnym wymogiem wsparcia budżetowego (tak zwana „zasada warunkowości”). Jeśli kryteria kwalifikowalności są spełnione, wypłaca się stałe transze pomocy⁶. Dodatkowo wypłacane są zmienne transze, zależne od postępów w spełnianiu konkretnych warunków.

- 5 Wsparcie budżetowe może być udzielane w formie sektorowego wsparcia budżetowego lub ogólnego wsparcia budżetowego. Ogólne wsparcie budżetowe przyczynia się do realizacji krajowej strategii rozwoju, natomiast wsparcie sektorowe dotyczy polityk sektorowych. Od 2013 r. UE udziela dotacji w ramach sektorowego wsparcia budżetowego na podstawie umów dotyczących reform sektorowych (ang. Sector Reform Contracts), wcześniej nazywanych programami wspierania polityki sektorowej (ang. Sector Policy Support Programmes). Dla zachowania spójności w niniejszym sprawozdaniu termin sektorowe wsparcie budżetowe stosuje się na określenie wszystkich skontrolowanych umów dotyczących wsparcia.
- 6 Wsparcie budżetowe udzielane przez UE podlega czterem następującym kryteriom kwalifikowalności: stabilne ramy makroekonomiczne, przejrzystość i nadzór nad budżetem oraz odpowiednie i wiarygodne polityki i reformy krajowe lub sektorowe.

Wykres 1 Wsparcie budżetowe udzielone Mołdawii w latach 2007–2015 (w mln euro)



Uwaga: Środki przedstawiono w podziale na lata budżetowe zgodnie z poszczególnymi decyzjami Komisji, które stanowią ich podstawę.

Źródło: Wspólny system informacji RELEX (CRIS).

07

W przypadku Mołdawii w ramach umów finansowych Komisja udziela również dodatkowego wsparcia towarzyszącego głównemu przedsięwzięciu sektorowego wsparcia budżetowego, w szczególności w formie projektów pomocy technicznej na rzecz rozwoju zdolności administracyjnych organów publicznych (pomoc techniczna w ramach sektorowego wsparcia budżetowego).

08

Mołdawia otrzymała również pomoc, w szeregu różnych dziedzin, za pośrednictwem projektów. W próbie skontrolowanej przez Trybunał projekty te przybrały formę partnerstwa i pomocy technicznej. Projekty partnerstwa polegają na współpracy z organami publicznymi w jednym z państw członkowskich UE, natomiast pomoc techniczna świadczona jest zazwyczaj przez zewnętrznych ekspertów z sektora prywatnego.

09

W ramach kontroli zbadano, czy pomoc unijna dla Mołdawii przyczyniła się do wzmocnienia administracji publicznej pod względem jej zdolności do skutecznego i wydajnego wykonywania różnych zadań administracyjnych, w tym świadczenia usług publicznych. Kontrolerzy Trybunału przyjrzeni się dwóm głównym metodom świadczenia pomocy, skupiając się na następujących pytaniach:

- a) Czy programy sektorowego wsparcia budżetowego przyczyniają się do wzmocnienia administracji publicznej?
- b) Czy projekty przyczyniają się do wzmocnienia administracji publicznej?

10

Podczas kontroli skupiono się na pomocy udzielonej w latach 2007-2014 w ramach ENPI i ENI. W zakres skontrolowanej próby wchodziły:

- a) cztery programy sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz promowania reform sektorowych, w tym dwa dotyczące kluczowych obszarów administracji publicznej, czyli wymiaru sprawiedliwości i polityki finansów publicznych, oraz dwa na rzecz usprawnienia publicznej służby zdrowia i usług wodnych.
- b) 20 projektów na rzecz wzmocnienia władzy centralnej, w szczególności siedem projektów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, trzy kolejne projekty przewidujące doradztwo polityczne na wysokim szczeblu dla mołdawskich ministerstw (tak zwane projekty EUHLPAM, z ang. *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova*) oraz projekt wsparcia mołdawskiej Kancelarii Stanu, która jest centralnym organem odpowiedzialnym za koordynację funduszy unijnych w tym kraju.

11

Próbą objęto 40 % pomocy dwustronnej w ramach ENPI/ENI, na którą podpisano umowy od 2007 r. (zob. **załącznik I**). Prace kontrolne przeprowadzono od marca do września 2015 r. Trybunał zbadał dowody na piśmie, takie jak dokumenty programowe czy sprawozdania z postępów, monitorowania i oceny. Na kontrolę składał się przegląd dokumentacji oraz wizyta w Mołdawii. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili rozmowy z personelem mołdawskich organów administracji, delegatury UE w Kiszyniowie, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia, organizacji międzynarodowych, pozostałych donatorów, firm konsultingowych oraz organizacji pozarządowych.

Wsparcie budżetowe jedynie nieznacznie przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej we wspieranych sektorach

12

W tym rozdziale omówiony zostanie wkład programów sektorowego wsparcia budżetowego w usprawnianie administracji publicznej w Mołdawii. Ocenione zostaną koncepcje programów, stosowanie zasady warunkowości pomocy, podstawa przydzielania dodatkowych środków oraz wkład sektorowego wsparcia budżetowego w rozwój czterech skontrolowanych sektorów: wymiaru sprawiedliwości, finansów publicznych, zdrowia i gospodarki wodnej (zob. **załącznik II**).

Komisja powinna była szybciej reagować na zagrożenia, a programy powinny lepiej odzwierciedlać strategie krajowe

13

W celu oceny programów sektorowego wsparcia budżetowego kontrolerzy Trybunału sprawdzili, czy Komisja podjęła wystarczające kroki w kierunku przeanalizowania i ograniczenia zagrożeń związanych z sektorowym wsparciem budżetowym. Zbadali również, czy cztery skontrolowane programy dostatecznie odzwierciedlały krajowe strategie reform.

Komisja mogła szybciej reagować na urzeczywistniające się zagrożenia związane z sektorowym wsparciem budżetowym

14

Oprócz zalet takich jak większe poczucie odpowiedzialności za kraj, niższe koszty transakcji i lepsza koordynacja donatorów, dla wsparcia budżetowego charakterystyczne jest również powstawanie licznych zagrożeń, które nieodłącznie się z nim wiążą (zob. sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 11/2010)⁷. Profil szczególnego ryzyka związany ze wsparciem budżetowym wynika z faktu, że do udzielania wsparcia wykorzystuje się systemy krajowe, gdyż środki finansowe przekazuje się do skarbu państwa kraju otrzymującego pomoc⁸. Ze względu na to, że środki wsparcia budżetowego łączy się z zasobami budżetowymi państwa otrzymującego pomoc, one również są dotknięte uchybieniami w zarządzaniu finansami przez to państwo⁹. Trybunał ocenił, czy Komisja Europejska poprawnie przeanalizowała i ograniczyła to zagrożenie.

- 7 Sprawozdanie specjalne nr 11/2010 „Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji” (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid, *Budget Support Guidelines* [Wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego]. *Budget support – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* [Wsparcie budżetowe – Planowanie, koncepcja i zarządzanie – Nowoczesne podejście do wsparcia budżetowego], wrzesień 2012, s. 126.
- 9 Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 8.6–8.8 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015).

15

W 2012 r. Komisja wprowadziła bardziej systematyczną analizę ryzyka, komitety sterujące wysokiego szczebla ds. operacji wsparcia budżetowego oraz system wczesnego ostrzegania¹⁰ w sytuacjach urzeczywistnienia się zagrożeń. Stanowiło to wyraźną poprawę w stosunku do poprzedniego podejścia.

16

Zarówno zarządzanie zdecentralizowane¹¹, jak i wsparcie budżetowe, są w dużym stopniu zależne od krajowych systemów. Krajowe systemy kontroli finansów publicznych nie są zatwierdzone przez służby UE. Projekty finansowane przy użyciu wsparcia unijnego nie są więc objęte trybem zarządzania zdecentralizowanego. Jednocześnie wsparcie budżetowe było główną metodą udzielania pomocy, stanowiącą prawie trzy czwarte łącznej pomocy UE wypłaconej na rzecz Mołdawii w latach 2007–2015.

17

W Mołdawii występuje wysokie zagrożenie korupcją. Dane Transparency International na temat wskaźnika postrzegania korupcji świadczą o tym, że od 2012 r. sytuacja się pogorszyła (zob. **ramka 5**).

18

W listopadzie 2014 r. w Mołdawii urzeczywistniły się zagrożenia makroekonomiczne, gdy ujawniono, że afera korupcyjna, w którą zamieszane były trzy mołdawskie banki, doprowadziła depozytariuszy do strat w łącznej wysokości 1 mld dolarów amerykańskich (zob. **ramka 1**). W grudniu 2014 r. komitet sterujący wysokiego szczebla postanowił skupić się w 2015 r. na przypadku Mołdawii w kontekście przydziału wsparcia budżetowego w sytuacji zwiększającego się poziomu ryzyka. Po tym jak przeprowadzono wewnętrzną analizę potencjalnych środków ograniczających ryzyko, w lipcu 2015 r. Komisja Europejska odpowiedziała publicznym ogłoszeniem zawieszenia wypłat wsparcia budżetowego do czasu zawarcia umowy pomiędzy Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) a Mołdawią¹². Obniżyła też znacznie wysokość wsparcia budżetowego zaplanowanego na 2015 r. w porównaniu z poprzednimi latami (zob. **wykres 1**). Sytuacja w sektorze bankowości postawiła pod znakiem zapytania uczciwe wykorzystanie dofinansowania UE wpłacanego do budżetu państwowego Mołdawii. Nie można jednak dowiedzieć, że dotyczyło to konkretnie środków unijnych, gdyż zostały one połączone z ogólnym budżetem państwa.

10 System wczesnego ostrzegania będzie uruchamiany w sytuacjach, gdy nastąpi bezpośrednie i poważne pogorszenie sytuacji lub nastąpi wydarzenie uważane za zagrożenie mające duży wpływ na cele programu. W takich przypadkach UE musi reagować niezwłocznie, aby uniknąć poważnej szkody dla swojej reputacji i wizerunku, jaką mogą spowodować na przykład poważny przypadek korupcji czy nadużycia finansowego lub naruszenie podstawowych wartości. Delegatury UE powinny niezwłocznie informować o tych przypadkach centralę. Por. *Budget Support Guidelines*, s. 132.

11 W przypadku zarządzania zdecentralizowanego Komisja może zdecydować o zastosowaniu procedur udzielania dotacji lub zamówień publicznych stosowanych w państwie otrzymującym pomoc. Por. art. 18 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

12 Delegatura UE w Mołdawii, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions* [Wsparcie budżetowe UE dla Republiki Mołdawii – konieczność spełnienia kilku warunków], Kiszyniów, 8 lipca 2015.

Podstawowe informacje na temat kryzysu bankowego w Mołdawii

W listopadzie 2014 r. trzy mołdawskie banki zostały objęte zarządzeniem specjalnym przez Narodowy Bank Mołdawii po tym, jak udzieliły pożyczek na kwotę 1 mld dolarów amerykańskich. Transakcje te nie miały żadnego racjonalnego uzasadnienia ekonomicznego i doprowadziły do tak znacznego pogorszenia bilansów tych banków, że kontynuacja ich działalności nie była już opłacalna. W wyniku tego zdarzenia narosły masowe należności, a szacowany koszt ocalenia tych banków wynosi co najmniej 13 % PKB Mołdawii.

Na dzień kontroli w śledztwie w sprawie oszustwa bankowego osiągnięto niewielkie postępy. Nie przygotowano też żadnej strategii odzyskania środków. Sytuacja ta wywołała publiczne protesty i przyczyniła się do powstania przedłużonego okresu braku stabilności politycznej. W okresie od listopada 2014 r. do grudnia 2015 r. złożyły rezygnację trzy kolejne rządy.

19

Ostatni program MFW dla Mołdawii zakończył się w 2013 r. Nie udało się ukończyć jego przeglądu ze względu na spory dotyczące polityki fiskalnej i finansowej. W kwietniu 2014 r. Bank Światowy zawiesił swoje wsparcie budżetowe w wysokości 45 mln dolarów amerykańskich, ponieważ uznał, że zagrożenia dla finansów publicznych płynące z sektora bankowości były zbyt znaczące, by można było dokonać jakiegokolwiek przelewu do budżetu krajowego Mołdawii.

20

Wprawdzie Komisja Europejska poprawnie zidentyfikowała zagrożenie korupcyjne i niestabilność makroekonomiczną Mołdawii, jednak mogła szybciej zareagować na rzeczywistnie istniejące zagrożenia. W kontekście podpisania w 2014 r. układu o stowarzyszeniu / o utworzeniu kompleksowej strefy wolnego handlu w październiku i listopadzie 2014 r. Komisja zawarła dwie umowy finansowe – jedną na operacje sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz reform polityki finansów publicznych, a drugą na wdrażanie strefy wolnego handlu. W związku z tym w grudniu 2014 r. wypłaciła 16 mln euro. O zagrożeniach związanych z sektorem bankowości ostrzegali od 2012 r. zarówno MFW, jak i Komisja¹³.

13 Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *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*, wrzesień 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*, czerwiec 2014.

Programy sektorowego wsparcia budżetowego nie były dostatecznie dopasowane do strategii krajowych i nie było jasne, na jakiej podstawie ustalano budżety tych programów

21

Kontrolerzy Trybunału ocenili, czy w ramach programów sektorowego wsparcia budżetowego wspierano odpowiednie, jasno określone strategie krajowe, za które państwo przyjmuje pełną odpowiedzialność. Warunki wypłacania środków wsparcia budżetowego powinny wywodzić się ze strategii krajowej i być z nią spójne¹⁴.

22

Dwa z czterech programów sektorowego wsparcia budżetowego objętych skontrolowaną próbą są nie w pełni spójne ze strategiami krajowymi. W ramach sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie finansów publicznych udziela się pomoc na rzecz strategii krajowej, w której nie określono celów dotyczących tego sektora (zob. **ramka 2**). Sektorowe wsparcie budżetowe w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości natomiast nie przyczynia się bezpośrednio do realizacji krajowej strategii reform.

14 Szczegóły w *Budget Support Guidelines*, załącznik 3 – Assessing Public Policy Eligibility.

Ramka 2

Szczegółowe warunki nie były dostatecznie dostosowane do strategii krajowej – sektorowe wsparcie budżetowe na rzecz reform polityki finansów publicznych

Sektorowe wsparcie budżetowe na rzecz reform polityki finansów publicznych opiera się na krajowej strategii rozwoju Mołdawii na 2020 r., obejmującej siedem sektorów, w tym infrastrukturę, systemy emerytalno-rentowe i oświatę, jednak nieuwzględniającej finansów publicznych. Mołdawia opracowała strategię krajową zarządzania finansami publicznymi na lata 2013–2020, na którą składa się strategia ogólna, roczne plany działania oraz system monitorowania.

W umowie finansowej dotyczącej sektorowego wsparcia budżetowego wyznaczono 12 szczegółowych warunków, które państwo musi spełnić, aby otrzymać każdą z trzech zmiennych transzy pomocy. Warunki te nie są przewidziane w krajowej strategii rozwoju i nie odzwierciedlają bezpośrednio priorytetów wyznaczonych w strategii zarządzania finansami publicznymi.

Przykładowo jeden z warunków dotyczy utworzenia Rady Fiskalnej, które nie jest bezpośrednio przewidziane w żadnym dokumencie strategicznym zawartym pomiędzy Mołdawią a UE. To samo dotyczy dwóch warunków dotyczących publikacji „budżetu dla obywatela”¹⁵ oraz sprawozdań śródrocznych z wykonania budżetu. Za publiczny dostęp do kluczowych informacji fiskalnych w ocenie wydatków publicznych i rozliczalności finansowej¹⁶ za 2011 r. przyznano ocenę A.

15 Budżet dla obywatela to prezentacja budżetu państwowego językiem niespecjalistycznym opracowana w taki sposób, by dotarła do jak największej części ludności i by była dla niej zrozumiała.

16 Program rozliczalności finansowej wydatków publicznych (PEFA) to partnerstwo z udziałem wielu donatorów służące ocenie kondycji finansów publicznych, systemów udzielania zamówień i rozliczalności finansowej. Oceny z użyciem narzędzia PEFA polegają na analizie wyników funkcjonowania systemu zarządzania finansami publicznymi kraju na podstawie zestawu 31 wskaźników, którym przyporządkowuje się oceny od A do D (www.pefa.org).

23

Deklarowanym celem sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości jest wprowadzić pomoc w realizacji strategii reform sektora wymiaru sprawiedliwości, jednak jego poszczególne warunki związane z wymiarem sprawiedliwości nie są wyrażone w ten sam sposób. Niektóre warunki sektorowego wsparcia budżetowego dotyczą kwestii finansów publicznych i nie są wymienione w strategii reform, stąd nie ma ścisłej korelacji między działaniami podejmowanymi w ramach strategii reform sektora wymiaru sprawiedliwości i w ramach sektorowego wsparcia budżetowego. Oznacza to konieczność ustanowienia dodatkowych wymogów w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do sektorowego wsparcia budżetowego.

24

Programy sektorowego wsparcia budżetowego mające na celu poprawę świadczenia usług w zakresie zdrowia publicznego i usług wodnych nie były oparte na jasno sformułowanych krajowych strategiach reform. Według wytycznych, aby kwalifikować się do wsparcia sektorowego, strategia sektorowa musi dysponować stosownym budżetem¹⁷. W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia strategia krajowa nie była jednak spójna z nadrzędną krajową polityką zdrowia publicznego i nie została w pełni odzwierciedlona w prognozach budżetowych. Sektorowe wsparcie budżetowe w dziedzinie wody zostało opracowane tak, by przyczynić się do realizacji krajowej strategii wodnej na rok 2007. Strategia ta jednak okazała się zbyt ambitna, gdyż wyznaczono w niej liczne cele bez określonego dokładnie harmonogramu działań czy jasno ustalonych ram instytucjonalnych jej realizacji.

25

Trybunał zbadał również podstawy ustalania budżetów programów sektorowego wsparcia budżetowego. Zgodnie z wytycznymi w sprawie wsparcia budżetowego z 2012 r. budżet takiego programu musi się opierać się na pewnych kryteriach, takich jak potrzeby finansowe kraju partnerskiego i jego zaangażowanie w przydzielanie środków budżetowych zgodnie ze strategią krajową. Inne kryteria obejmowały: skuteczność, gospodarne wykorzystanie środków i wpływ wsparcia budżetowego na osiągnięcie celów, dotychczasowe sukcesy i zdolność absorpcyjną wykazaną przy wcześniejszych wypłatach, a także to, jak skutecznie osiągnięto uzgodnione cele dzięki wsparciu budżetowemu oraz stopień zorientowania strategii rozwoju na wyniki.

26

Z dokonanego przez Trybunał przeglądu wybranych programów dostatecznie jasno wynika, jak określano budżety. Sektorowe wsparcie budżetowe na rzecz reform polityki finansów publicznych było pierwszym programem w zbadanej próbie opracowanym zgodnie z nową metodyką. Nie przeprowadzono jednak kompleksowej oceny spełnienia kryteriów wymienionych w pkt 25.

¹⁷ Więcej informacji – zob. *Budget Support Guidelines*, załącznik 3 – *Assessing Public Policy Eligibility*, pkt. 3.2. *Policy Financing*.

27

Mimo że wytyczne nie miały zastosowania do programów sektorowego wsparcia budżetowego opracowanych przed 2012 r., wcześniejszą ocenę potrzeb finansowych przeprowadzono już na potrzeby strategii w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości. W ramach tej oceny nie uzyskano jednak wiarygodnych informacji, gdyż początkowy szacunkowy budżet w wysokości 124 mln euro został po dwóch latach realizacji programu zmniejszony o połowę¹⁸. Ponowną ocenę potrzeb finansowych rozpoczęto w 2015 r. przy wsparciu w ramach finansowanego przez UE projektu pomocy technicznej (zob. pkt 61). W przypadku pozostałych programów sektorowego wsparcia budżetowego nie było dowodów na przeprowadzenie oceny potrzeb finansowych.

28

W odniesieniu do procedury ustalania budżetu Trybunał odnotował również, że w fazie przygotowań planowany budżet ulegał zmianom bez wyraźnego uzasadnienia. W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, którego budżet wyniósł 58,2 mln euro, zewnętrzna ocena przeprowadzona przed opracowaniem programu wskazywała na 40 mln euro. Doraźne zwiększenie budżetu sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie gospodarki wodnej o 5 mln euro w trakcie jego wdrażania nastąpiło ze względów politycznych.

Nie wykorzystano w pełni warunkowości wypłat

29

System monitorowania wyników oraz kryteria wypłat są najważniejszymi elementami wsparcia budżetowego i stanowią ramy dla warunkowości pomocy. Wysokość zmiennych transz jest zależna od postępu w realizacji poszczególnych warunków. Stanowią one zachętę do osiągnięcia lepszych wyników, gdyż częściowa realizacja wymogów oznacza częściową płatność. Trybunał ocenił, czy warunki wypłaty transz stanowiły rzeczywistą zachętę do przeprowadzenia reform, oraz zbadał, czy wypłaty były konsekwentnie uzależniane od spełnienia tych warunków.

Niektóre szczegółowe warunki wypłat zostały spełnione już w okresie między negocjacjami w sprawie programów a rozpoczęciem udzielania sektorowego wsparcia budżetowego lub nie były bezpośrednio mierzalne

30

Umowy objęte próbą zawierały warunki szczegółowe, które wymagały niewielkiej aktywności ze strony władz Mołdawii lub zostały spełnione w okresie między negocjacjami w sprawie programu a rozpoczęciem udzielania wsparcia (zob. **ramka 3**). Wartości docelowe stanowiące niewystarczające wyzwanie zmniejszają efekt zachęty. Z uwzględnieniem działań, które miały miejsce przed rozpoczęciem realizacji programu, wiąże się pewne ryzyko, gdyż jest możliwe, że zostałyby one podjęte w całości lub w części nawet bez udzielonego wsparcia.

18 Plan działania (decyzja Parlamentu Mołdawii nr 6, 16 lutego 2012 r., s. 168) przewiduje 1 989 mln lei mołdawskich (124 mln euro, 2012 r.) na realizację strategii w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości. W sprawozdaniu rocznym za 2014 r. podano szacunkową kwotę 1 034 mln lei (50 mln euro, 2014 r.).

Przykłady warunków szczegółowych

Przykład 1 – Niektóre warunki szczegółowe wymagały niewielkiej aktywności ze strony mołdawskich władz

Jeden z warunków sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz reformy polityki finansów publicznych, które rozpoczęło się w 2014 r., zakłada publikację sprawozdań śródrocznych z wykonania budżetu. Mołdawia tymczasem już od kilku lat publikowała sprawozdania miesięczne z wykonania swojego budżetu.

Przykład 2 – Niektóre warunki szczegółowe były spełnione już w okresie między negocjacjami w sprawie programu a rozpoczęciem realizacji wsparcia

Umowa finansowa dotycząca sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia została podpisana w 2009 r. Pierwsza zmienna transza pomocy, w wysokości 13,4 mln euro, została wypłacona po dokonaniu oceny 53 wskaźników, z których 22 dotyczyły działań podjętych w 2008 r., czyli już po negocjacjach w sprawie programu.

Realizację programu sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości rozpoczęto w czerwcu 2013 r. Trzy spośród warunków wypłaty pomocy – dotyczące modernizacji systemu apelacji, zmian w postępowaniu karnym oraz ograniczenia immunitetu sędziów – zostały spełnione w całości lub w części dzięki ustawom przyjętym w okresie od kwietnia do czerwca 2012 r., czyli już po negocjacjach w sprawie programu.

31

Wszystkie cztery umowy finansowe zawierały warunki szczegółowe, które nie były jednoznacznie wymierne. Na przykład warunki szczegółowe sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wymagały kłasyfikacji po wypłaceniu pierwszej transzy pomocy, gdyż wystąpiły trudności w uzgodnieniu ich interpretacji¹⁹. Ponadto sektorowe wsparcie budżetowe na rzecz reformy polityki finansów publicznych jest również zależne od warunków szczegółowych, jednak nie przewiduje żadnych osobnych wskaźników, a nie wszystkie te warunki są bezpośrednio mierzalne. W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia blisko połowa wskaźników była zbyt mało precyzyjna²⁰. Program sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie gospodarki wodnej również przewidywał wskaźniki, które były niemożliwe do zweryfikowania, zagregowane lub niejasne.

Warunki nie zawsze były stosowane konsekwentnie w celu skłaniania do reform

32

Zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi wsparcia budżetowego transze pomocy powinny być wypłacane jedynie wtedy, gdy spełnione zostaną odpowiednie warunki szczegółowe i gdy uda się osiągnąć wyznaczone wskaźniki wykonania zadań. Kontrolerzy Trybunału zaobserwowali przypadki niekonsekwencji w stosowaniu zasady warunkowości w ramach trzech z czterech skontrolowanych programów²¹. W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia środki były wypłacane nawet wówczas, gdy warunki nie zostały spełnione. Przykładem opisano w **ramce 4**. Ponadto w przypadku programów sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia, wymiaru sprawiedliwości i gospodarki wodnej można było bardziej restrykcyjnie oceniać spełnienie niektórych warunków.

19 Konieczne było opracowanie tabel objaśniających w ramach finansowanego przez UE projektu pomocy technicznej (zob. pkt 61) oraz omówienie ich na forum grupy roboczej monitorującej sektorowe wsparcie budżetowe.

20 Przykładami takich wskaźników są: „Optymalizacja struktury podstawowej opieki zdrowotnej”, „Analiza możliwości sprzyjania prywatnym inwestycjom w system opieki zdrowotnej” czy „Kontynuacja usprawnień planowania strategicznego w sektorze opieki zdrowotnej w oparciu o proces średnioterminowego planowania wydatków (MTEF)”.

21 W momencie przeprowadzania kontroli spełnienie warunków szczegółowych sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz reformy polityki finansów publicznych, które rozpoczęto dopiero w 2014 r., nie zostało jeszcze ocenione.

Wypłat środków dokonywano nawet w przypadkach, gdy warunki szczegółowe nie zostały spełnione i gdy nie osiągnięto wskaźników wykonania zadań**Przykład 1 – Wypłacono więcej środków niż zalecano w sprawozdaniu z oceny**

Decyzje o wypłatach środków w ramach sektorowego wsparcia budżetowego były oparte na sprawozdaniu z oceny zewnętrznej, w którym przeanalizowano spełnienie szczegółowych warunków wypłat. W przypadku dwóch z trzech zmiennych transz pomocy w ramach sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia wypłaty środków odbiegały od zaleceń zawartych w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej. Druga transza, wypłacona w 2011 r., wyniosła 13,6 mln euro, czyli 9 % więcej niż 12,5 mln euro zalecane na podstawie oceny 28 warunków. Trzecia transza (4,1 mln euro), wypłacona w 2012 r., wyniosła 11 % więcej niż zalecano (ocena dziewięciu warunków). Różnica wynikała w przeważającej części z wypłaty środków przesuniętych z pomocy technicznej w ramach sektorowego wsparcia budżetowego do wsparcia budżetowego, które nie było uzależnione od żadnych nowych działań czy warunków.

Przykład 2 – Wypłat dokonywano na podstawie niewystarczająco rygorystycznej oceny spełnienia warunków

Jednym z warunków sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie gospodarki wodnej było przeznaczenie co najmniej 600 mln lei mołdawskich w budżecie państwowym na sektor wodno-kanalizacyjny. W 2012 r. środki przydzielone na ten cel wyniosły 252 mln lei, czyli znacznie mniej niż minimalny próg (jedynie 42 % z 600 mln lei). Warunek ten został jednak uznany za częściowo spełniony i wypłacono 42 % środków od niego uzależnionych.

Z kolei w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia jednym z warunków było to, by nie spadła kwota wydatków publicznych na sektor opieki zdrowotnej, skorygowana o inflację. W 2010 r. budżet sektora opieki zdrowotnej w Mołdawii wzrósł o 5 % w stosunku do 2009 r. w wartościach nominalnych. Biorąc pod uwagę, że inflacja w 2010 r. wyniosła 9 %, skorygowane wydatki sektora opieki zdrowotnej w rzeczywistości spadły w porównaniu z rokiem poprzednim. Mimo to warunek ten został uznany za spełniony.

33

Zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi wsparcia budżetowego przesunięcie niewypłaconych środków w ramach programów do kolejnych transz powoduje ryzyko zmniejszenia efektu zachęty, jaki mają wywoływać warunki płatności. Mimo to w ramach sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia wypłacono ostatnią transzę uwzględniającą środki niewypłacone we wcześniejszych transzach.

34

Na początku realizacji programu na 2009 r. sektorowe wsparcie budżetowe w dziedzinie gospodarki wodnej nie przewidywało takiej ostatniej transzy uwzględniającej pozostałe środki. Mimo to w późniejszym okresie, tuż przed podpisaniem w 2014 r. układu o stowarzyszeniu / o utworzeniu strefy wolnego handlu, stworzono dodatkową transzę w wysokości 6,1 mln euro. Ze względu na niespełnienie warunków, od których uzależnione były poprzednie wypłaty, wyznaczono nowe warunki, zgodne z ogólnymi celami sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wody, co umożliwiło wypłatę 4,9 mln euro z niewypłaconych dotąd środków.

Dodatkowe wypłaty środków w ramach podejścia motywacyjnego nie były uzasadnione

35

W 2012 r. Komisja wprowadziła zasadę „więcej za więcej”, która przewiduje dodatkowe środki motywacyjne przeznaczone na nagradzanie postępów krajów partnerskich w demokratyzacji. Dodatkowe środki przydzielane krajom w ramach tego systemu mają być zależne od postępów w procesie reform ocenionych w sprawozdaniu z postępów w ramach EPS oraz zgodnie z międzynarodowymi normami i poziomami referencyjnymi²².

36

Ogółem w latach 2012–2014 Mołdawia otrzymała w ten sposób 93 mln euro, w tym 28 mln euro i 35 mln euro za pośrednictwem programu na rzecz integracji i współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego, odpowiednio w 2012 i 2013 r., oraz 30 mln euro w ramach programu parasolowego ENI w 2014 r.²³ Środki te przydzielono głównie na nowe lub już realizowane programy sektorowego wsparcia budżetowego.

37

Z przeglądu dokumentacji nie wynikało jasno uzasadnienie przyznania Mołdawii dodatkowych środków. Przez te trzy lata przydział środków był oparty jedynie na ograniczonej analizie postępów. Sprawozdania z postępów w ramach EPS nie wskazywały, by Mołdawia osiągnęła postępy w demokratyzacji. Jak wynika ze sprawozdania za 2013 r., w pierwszej połowie roku Mołdawia przeszła najgłębszy kryzys polityczny ostatnich lat²⁴, który opisano jako „krach instytucjonalny”²⁵ i który „doprowadził do trwałych szkód w zakresie wiarygodności demokratycznych instytucji Mołdawii”²⁶.

Nie było dostatecznych dowodów na postępy w sektorach objętych sektorowym wsparciem budżetowym

38

Na podstawie dostępnych wskaźników i sprawozdań Trybunał ocenił, na tyle dokładnie, na ile było to możliwe, czy programy sektorowego wsparcia budżetowego przyczyniły się do postępów w czterech skontrolowanych sektorach: wymiaru sprawiedliwości, finansów publicznych, służby zdrowia i gospodarki wodnej. Oceniając wsparcie budżetowe, OECD zaleca podejście trzystopniowe, w ramach którego: (i) etap pierwszy obejmuje ocenę wkładu oraz bezpośrednich i pośrednich produktów wsparcia budżetowego, (ii) etap drugi obejmuje ocenę wyników i oddziaływania polityki, strategii i wydatków rządu, (iii) etap trzeci obejmuje badanie wkładu wsparcia budżetowego w politykę, strategię i wydatki rządu, które doprowadziły do powstania wyników i oddziaływania wykrytych na etapie drugim, które przeprowadza się poprzez zestawianie i porównywanie rezultatów etapów pierwszego i drugiego²⁷.

22 Najważniejsze kryteria oceny postępów to: demokratyczne i wiarygodne wybory, wolność stowarzyszania się, wolność słowa i zgromadzeń, wolna prasa i media, praworządność gwarantowana przez niezależne sądy i prawo do uczciwego procesu, zwalczanie korupcji, reformy bezpieczeństwa i egzekwowania prawa, demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi oraz przestrzeganie praw człowieka (załącznik do decyzji wykonawczej Komisji C(2012) 4170 z 26.6.2012).

23 10 % budżetu ENI zarezerwowane jest na działania w ramach podejścia motywacyjnego. Programy parasolowe obejmujące wiele krajów służą nagradzaniu postępów w budowaniu głębokiej i trwałej demokracji oraz w realizacji uzgodnionych celów reform (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 27), art. 7 ust. 6, motyw 4; decyzja wykonawcza Komisji C(2014) 2988 z 2.5.2014). Na podstawie programu na rzecz integracji i współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego przydzielono dodatkowe środki tym partnerom, którzy przeprowadzili reformy na rzecz głębokiej demokracji i poszanowania praw człowieka (decyzje wykonawcze Komisji C(2012) 4170 z 26.6.2012 oraz C(2013) 8140 z 27.11.2013).

24 Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013* [Wspólny dokument roboczy Komisji „Wdrażanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w Republice Mołdawii.

39

Jednak nawet w tych przypadkach, w których można określić jasne, logiczne powiązanie między działaniem a rezultatami²⁸, może być trudno ocenić – lub ocena taka może nie być możliwa – którą część rezultatów należy przypisać interwencji UE, a którą innym czynnikom²⁹. Strategię rozwoju państwa wspiera się bowiem z budżetu kraju partnerskiego, w związku z czym produkty wsparcia budżetowego UE są związane ze zmianami, które nie są wyłącznie konsekwencją programu wsparcia budżetowego, lecz wynikają także z różnych innych działań rządu, innych programów pomocy oraz czynników zewnętrznych³⁰. Mimo tych ograniczeń istnieją dowody na to, że w Mołdawii sektorowe wsparcie budżetowe przyniosło ograniczone rezultaty, gdyż ze wskaźników i sprawozdań nie wynika, by kraj ten dokonał znacznych postępów w trzech z sektorów objętych wsparciem (wymiar sprawiedliwości, służba zdrowia i gospodarka wodna). Podczas kontroli było zbyt wcześnie na ocenę potencjalnych skutków sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie finansów publicznych.

40

W ramach sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wypłacono do tej pory dwie transze w wysokości odpowiednio 28,2 oraz 30 mln euro. Kwoty te zostały obniżone, gdyż spełniono jedynie 88 % warunków. W obszarach postępowania przygotowawczego, wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich oraz braku tolerancji dla korupcji nie osiągnięto produktów, na przykład w postaci zmian w przepisach.

41

Sprawozdanie z postępów w ramach EPS z marca 2015 r. wskazuje co prawda, że Mołdawia dokonała pewnych ogólnych postępów we wdrażaniu strategii reform w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, jednak międzynarodowe wskaźniki podają faktyczne postępy w wątpliwość (zob. **ramka 5**).

Postępy w 2013 r. i zalecane działania” towarzyszący wspólnemu komunikatowi do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Polityka sąsiedztwa na rozstaju – realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r.”], s. 5.

25 Ibidem, s. 2.

26 Ibidem, s. 5.

27 Por. OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach*, s. 3.

28 Rezultaty obejmują zazwyczaj trzy kategorie: produkty, wyniki i oddziaływanie. Szczegółowe definicje można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym nr 21/2015 pt. „Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy”, s. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Sprawozdanie specjalne nr 21/2015 pt. „Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy” (<http://eca.europa.eu>).

30 Sprawozdanie specjalne nr 21/2015, s. 23.

Zgodnie z międzynarodowymi wskaźnikami Mołdawia osiągnęła niewielkie postępy w reformach sektora wymiaru sprawiedliwości i w walce z korupcją

Wiele ośrodków analitycznych i organizacji pozarządowych publikuje wskaźniki dotyczące wymiaru sprawiedliwości i korupcji na całym świecie. Wskaźniki te składają się na mieszany obraz postępów Mołdawii.

W 2015 r. Organizacja Freedom House oceniła system wymiaru sprawiedliwości i niezawisłość sądów w Mołdawii gorzej niż w 2012 r., (zmiana oceny z 4,5 do 4,75 na skali 1–7), natomiast wskaźnik korupcji poprawił się nieznacznie z 6 na 5,75³¹.

W rankingu niezawisłości sądów Global Competitiveness Report za lata 2014–2015 Mołdawia zajęła 141. miejsce ze 144³².

Wskaźnik praworządności Mołdawii według Banku Światowego mieścił się w 45 percentylu w 2012 r., po czym spadł do 42,7 percentyla w 2013 r., jednak ponownie wzrósł do 46,6 percentyla w 2014 r.³³

Według danych mołdawskiego Instytutu Polityki Publicznej w ciągu ostatniego dziesięciolecia zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości spadło z 41 % do 23 % na koniec 2014 r.³⁴

Mołdawia spadła również w rankingu postrzegania korupcji opracowywanym przez Transparency International. W 2012 r. uzyskała 94. miejsce na 176 krajów, a w 2015 r. – 103. miejsce na 168 krajów. Mieszkańcy Mołdawii uważali wymiar sprawiedliwości za drugi najbardziej skorumpowany sektor po policji³⁵.

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 Instytutu Polityki Publicznej Mołdawii, Barometr opinii publicznej, listopad 2014 r. (<http://www.ipp.md>)

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

42

W ramach sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie służby zdrowia wypłacono 43,5 mln euro, co stanowiło 99,2 % budżetu. Wynik ten osiągnięto dzięki temu, że ostatnia transza pozwalała na wypłatę środków, które pozostały niewypłacone ze względu na niespełnienie warunków, od których uzależnione były poprzednie transze (zob. pkt 33). Wcześniej wskaźnik wypłat wynosił 89,7 %.

43

Z oceny Światowej Organizacji Zdrowia z 2012 r. wyłania się mieszany obraz wyników mołdawskiej służby zdrowia. Postępy w zakresie ochrony finansowej (tj. stopnia, w jakim ludzie są chronieni przed konsekwencjami finansowymi złego stanu zdrowia) oraz kapitału własnego w finansowaniu systemu opieki zdrowotnej są wciąż słabsze niż oczekiwane. Problemem pozostawał nierówny dostęp do służby zdrowia. W opracowaniu zaznaczono, że wprawdzie trudno jest ocenić ogólną jakość służby zdrowia, jednak dokonano pewnych postępów, w szczególności w dziedzinie profilaktyki zdrowotnej³⁶. Ogólnie trudno jest ocenić wkład programu sektorowego wsparcia budżetowego w usprawnienia systemu służby zdrowia, a tym samym w poprawę stanu zdrowia mieszkańców Mołdawii. Miały na to wpływ inne czynniki, takie jak poprawa statusu socjoekonomicznego³⁷. Nie gromadzono też systematycznie ani nie udostępniano odpowiednich danych³⁸. Można to również wyjaśnić faktem, że nie przeprowadzono późniejszej oceny oddziaływania sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie służby zdrowia po zakończeniu programu w 2013 r.

44

Sektorowe wsparcie budżetowe w dziedzinie wody nie spełniło oczekiwań w zakresie produktów wyznaczonych w umowie finansowej. Czynniki zewnętrzne, takie jak kryzys gospodarczy, który wstrząsnął Mołdawią w 2009 r., i brak stabilności politycznej w kraju, w połączeniu ze słabymi instytucjami w sektorze gospodarki wodnej i brakiem pomocy technicznej, doprowadziły do jedynie częściowego spełnienia warunków wypłaty zmiennych transz. Z tego powodu Komisja wypłaciła tylko 68 % środków przewidzianych w ramach trzeciej transzy.

36 Europejskie Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej, partnerstwo pod egidą WHO, „Republic of Moldova, Health system review”, *Health Systems in Transition*, t. 14 No. 7, 2012, s. 131–139.

37 „Zawsze trudno jest oddzielić wkład opieki zdrowotnej w poprawę stanu zdrowia od ogólnej poprawy statusu socjoekonomicznego. Jest to szczególnie trudne w przypadku Republiki Mołdawii, która ma stosunkowo niewielką liczbę ludności, w związku z czym pewne tendencje obserwowane w czasie należy traktować z ostrożnością”, *ibidem*, s. 135.

38 „Trudno jest ocenić ogólną jakość świadczenia usług zdrowotnych, gdyż niezbędne dane na temat takich wskaźników nie są systematycznie gromadzone i udostępniane. Nie są na przykład rutynowo wykonywane pomiary oparte na wynikach zgłaszanych przez pacjentów, nie gromadzi się też danych na temat śmiertelności w szpitalach pacjentów przyjmowanych w trybie nagłym. Nie są również systematycznie gromadzone ani analizowane dane na temat bezpieczeństwa pacjentów. Na przykład, mimo że są gromadzone ogólne dane na temat powikłań pooperacyjnych, nie są one przedstawiane w podziale według przyczyny lub czynników, które się do nich przyczyniły, stąd nie mogą być one wykorzystane jako wskaźniki bezpieczeństwa pacjentów”, *ibidem*, s. 136.

45

W publicznych usługach wodnych w Mołdawii wciąż występują niedociągnięcia. Tylko około 50 % mieszkańców ma dostęp do czystej wody pitnej, sektor jest wyraźnie zbyt słabo rozwinięty, zdolności instytucjonalne są słabe, a możliwości władz gminnych w zakresie zarządzania wodociągami i dostawami wody są ograniczone. W sprawozdaniu w sprawie wyników sektora gospodarki wodnej z 2012 r. mołdawski trybunał obrachunkowy uznał, że „sytuacja w zakresie dostaw wody i dostępu do systemów sanitarnych w gminach Republiki Mołdawii jest trudna i znalazła się w martwym punkcie”. W innym sprawozdaniu z 2012 r. ta sama instytucja stwierdziła, że „w celu uzyskania spodziewanych korzyści w dziedzinie odbudowy systemu zaopatrywania w wodę pitną i budowy infrastruktury wodociągowej oraz systemów sanitarnych konieczna jest poprawa zarządzania środkami publicznymi przeznaczanymi na osiągnięcie tych korzyści oraz usprawnienie systemu zarządzania organów publicznych zajmujących się realizacją projektów w tej dziedzinie”. Z najnowszego badania WHO i UNICEF-u wynika jednak, że wykorzystanie źródeł wody i systemów sanitarnych w latach 1995–2015 polepszyło się³⁹.

46

Środki w ramach sektorowego wsparcia budżetowego wnoszą niewielką wartość dodaną do krajowych budżetów sektorowych. Trybunał odnotował, że tak było w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie służby zdrowia, gdyż krajowe budżety w tym obszarze, skorygowane o inflację, spadły podczas trwania programu, w latach 2010 i 2011⁴⁰ (zob. **ramka 4**, przykład 2). Uznano to za znak, że sektorowi temu nadawano niski priorytet, co wzbudziło wątpliwości co do zdolności Ministerstwa Zdrowia w zakresie realizacji krajowej strategii w dziedzinie zdrowia. Zgodnie z badaniem opublikowanym przez WHO w 2012 r. łączne wydatki w dziedzinie służby zdrowia były wciąż bardzo niskie w porównaniu z innymi państwami europejskimi, co znacznie ograniczało obszerność i jakość zapewnianego pakietu usług⁴¹.

47

Również w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie gospodarki wodnej dokonano niewielkich postępów ze względu na okres wyborczy, puste budżety na inwestycje w tym sektorze i problemy z zarządzaniem w Ministerstwie Środowiska. Sytuacja ta ilustruje, jak ważne jest, by zobowiązania, jakie podejmują kraje w związku z unijnym wsparciem budżetowym, miały swoje odbicie w budżetach państwowych, a więc by poszczególne ministerstwa dysponowały środkami niezbędnymi do spełnienia warunków wyplat.

39 Por. WHO/UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation*, czerwiec 2015 (wssinfo.org).

40 Według większości źródeł w 2010 i 2011 r. rządowe wydatki w dziedzinie służby zdrowia w wartościach realnych spadły [WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova, 2012*, s. 4; wyliczenia z uwzględnieniem danych o inflacji (wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych – CPI, deflator PKB) według Banku Światowego (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) oraz wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) z mołdawskiego Narodowego Biura Statystycznego (<http://www.statistica.md>)]. Licząc według deflatora PKB podanego przez Narodowe Biuro Statystyczne, w 2011 r. wydatki w wartościach realnych nieznacznie wzrosły.

41 Europejskie Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej, partnerstwo pod egidą WHO, „Republic of Moldova, Health system review”, *Health Systems in Transition*, t. 14 No. 7, 2012, s. 43, zob. również: WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova, 2012*, s. 3: „odsetek budżetu rządowego przeznaczony na sektor służby zdrowia jest często przedstawiany jako wyznacznik priorytetu nadawanego przez rząd temu sektorowi w porównaniu z innymi sektorami gospodarki. [...] wskazuje to jasno na spadające znaczenie tego sektora”.

Projekty częściowo przyczyniły się do wzmocnienia administracji publicznej

48

W tym rozdziale omówiony zostanie wkład projektów we wzmocnienie administracji publicznej w Mołdawii. Przybliżone w nim zostaną koncepcje projektów, wsparcie udzielone za ich pośrednictwem na rzecz programów sektorowego wsparcia budżetowego oraz trwałość rezultatów (zob. **załącznik III**).

Projekty były odpowiednie, jednak na analizach potrzeb negatywnie odbiły się pewne niedociągnięcia

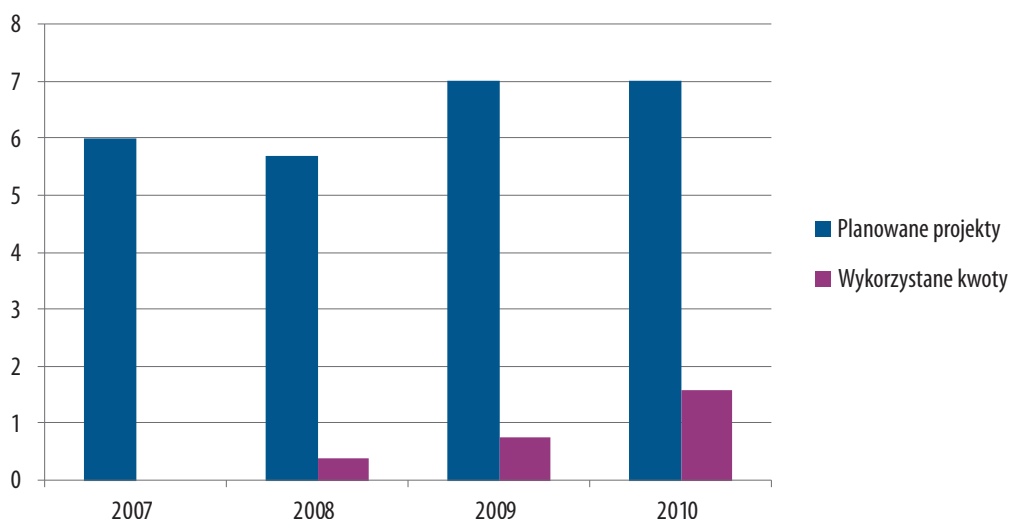
49

UE udzieliła znacznego wsparcia na rzecz poprawy zdolności centralnych władz Mołdawii w zakresie zarządzania pomocą unijną i koordynowania jej. Pomoc została przekazana do Kancelarii Stanu, która pełniła funkcję krajowej jednostki koordynującej⁴² środki UE. Ten rodzaj pomocy jest istotny, biorąc pod uwagę ograniczenia władz Mołdawii w zakresie zdolności zarządzania środkami, na co wskazują, między innymi, problemy z ustanowieniem projektów partnerstwa (zob. **wykres 2**).

42 Krajowej jednostce koordynacyjnej powierzono zadanie koordynowania zagranicznej pomocy otrzymywanej od donatorów na poziomie krajowym.

Wykres 2

Planowane i faktycznie przeprowadzone projekty partnerstwa w latach 2007–2010 (w mln euro)



Źródło: Wspólny system informacji RELEX (CRIS).

50

Jak wynika z **załącznika III** (pytanie 1.1), Trybunał ustalił, że analizy potrzeb przeprowadzone w związku z projektami były zasadniczo odpowiednie. Tylko dwa z projektów objętych skontrolowaną próbą były oparte na niedostatecznej analizie. W przypadku dziewięciu projektów analiza była jednak obciążona częściowym błędem, w wyniku czego koncepcje projektów nie były w pełni zgodne z potrzebami lub celami mołdawskiej administracji.

51

W niektórych przypadkach niedociągnięcia te można było skorygować w trakcie realizacji projektu lub na dalszych etapach. W przypadku projektu pomocy technicznej nr 13 (zob. **załącznik III**) konsultant starał się zmodyfikować początkowy zakres zadań kilka miesięcy po rozpoczęciu realizacji projektu w następstwie konsultacji z Sądem Najwyższym, Najwyższą Radą Sędziowską, sądami okręgowymi i pozostałymi donatorami⁴³. W przypadku projektu EUHLPAM w fazie I i II delegatura UE nie przeprowadziła ustrukturyzowanej analizy potrzeb w celu potwierdzenia rzeczywistych potrzeb i problemów, z jakimi boryka się mołdawska administracja w celu skutecznego ustalenia hierarchii ważności i bardziej szczegółowego ukierunkowania pomocy. Zadanie to pozostawiono w gestii poszczególnych doradców. W związku z tym, że nie istniały procedury przekazywania obowiązków, każdy nowy doradca musiał przeprowadzić własną analizę potrzeb. W fazie III projektu takim analizom poświęcano jednak więcej uwagi.

Projekty nie zawsze były dobrze skoordynowane z programami sektorowego wsparcia budżetowego

52

W kolejnych dwóch podrozdziałach nacisk położony zostanie na ocenę koordynacji pomiędzy programami sektorowego wsparcia budżetowego a projektami w przypadku dwóch różnych rodzajów projektów. W pierwszym przedstawiona zostanie pomoc techniczna w ramach sektorowego wsparcia budżetowego przewidziana w odnośnych umowach finansowych (zob. pkt 7 i **wykres 1**), natomiast w drugim omówiona zostanie pozostała pomoc techniczna i projekty partnerstwa (zob. pkt 8).

43 Uznano, że 12 działań wymienionych w pierwotnym zakresie zadań straciło na znaczeniu ze względu na zmniejszone zapotrzebowanie beneficjenta.

Konkretna pomoc techniczna w ramach sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz rozwoju zdolności administracyjnych została udzielona zbyt późno ze względu na procedury zawierania umów

53

Komisja zapewniała administracji mołdawskiej konkretną pomoc techniczną mającą na celu wsparcie jej we wdrażaniu sektorowego wsparcia budżetowego na podstawie czterech skontrolowanych umów. Wynikało to z tego, że rządy krajów partnerskich często charakteryzują się ograniczeniami zdolności administracyjnych, co może utrudnić realizację strategii wspieranej za pomocą sektorowego wsparcia budżetowego.

54

Pomoc ta nie została jednak zsynchronizowana z głównym programem wsparcia budżetowego. Pomoc techniczną można uruchomić dopiero po podpisaniu umowy finansowej na program sektorowego wsparcia budżetowego, a ze względu na nieuniknione opóźnienia związane z postępowaniami o udzielenie zamówienia rozpoczyna się ona kilkanaście miesięcy po uruchomieniu głównego programu (zob. *tabela*).

Tabela Opóźnienie pomiędzy uruchomieniem wsparcia budżetowego a rozpoczęciem konkretnej pomocy technicznej w ramach sektorowego wsparcia budżetowego w przypadku skontrolowanych umów¹

Program wsparcia budżetowego	Pomoc techniczna przewidziana w umowie finansowej dotyczącej wsparcia (w mln EUR)	Termin rozpoczęcia programu (podpisanie umowy finansowej)	Termin rozpoczęcia pomocy technicznej (podpisanie umowy)	Opóźnienie
Służba zdrowia	3,15	luty 2009 r.	czerwiec 2010 r.	16 miesięcy
Wymiar sprawiedliwości	1,8 ²	czerwiec 2013 r.	brak	-
Finanse publiczne	4	październik 2014 r.	październik 2015 r.	12 miesięcy
Gospodarka wodna	3	sierpień 2009 r.	wrzesień 2011 r.	25 miesięcy

1 Dotyczy tylko pomocy technicznej świadczonej konkretnie w ramach sektorowego wsparcia budżetowego. Istnieją inne projekty w tych sektorach, np. w sektorze wymiaru sprawiedliwości.

2 Kwota ta jest wykorzystywana do finansowania misji oceniających przed wypłatami transz pomocy.

Źródło: Wspólny system informacji RELEX (CRIS).

55

Opóźnienia te mają negatywny wpływ na realizację sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie służby zdrowia i gospodarki wodnej, gdyż krajowe zdolności administracyjne były niewystarczające do zarządzania tymi programami. W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie służby zdrowia ze względu na opóźnione rozpoczęcie pomocy technicznej nie spełniono kilku warunków szczegółowych. Natomiast w odniesieniu do sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie gospodarki wodnej w sprawozdaniu z monitorowania za 2012 r. stwierdzono, że zalecana byłaby lepsza synchronizacja czasowa pomiędzy planowaną pomocą techniczną a sektorowym wsparciem budżetowym, która zapewniłaby udaną realizację programu. W sprawozdaniu końcowym druga strona umowy zasugerowała, że pomoc techniczna powinna poprzedzać wsparcie budżetowe, a nie następować po jego rozpoczęciu, jak to się działo w praktyce.

Przy opracowywaniu i wspieraniu programów wsparcia budżetowego nie zawsze korzystano z innych projektów pomocy technicznej lub projektów partnerstwa**56**

Delegatura UE zwracała uwagę na tworzenie synergii pomiędzy sektorowym wsparciem budżetowym a projektami dotyczącymi tego samego sektora. Zasadniczo projekty partnerstwa oraz pomocy technicznej stanowiły uzupełnienie programów sektorowego wsparcia budżetowego. Było tak na przykład w przypadku programu na rzecz obszarów wiejskich (choć program ten nie był objęty kontrolą). Projekty służyły również przygotowaniu gruntu pod sektorowe wsparcie budżetowe, na przykład w przypadku programu dotyczącego strefy wolnego handlu. Natomiast cztery projekty pomocy technicznej w sektorze wymiaru sprawiedliwości obejmowały potrzeby związane z celami wsparcia budżetowego (zob. **załącznik III**, projekty nr 12–14).

57

Mimo tych starań w skontrolowanych przypadkach projekty nie zawsze wykorzystywano do przygotowania lub wspierania programów wsparcia budżetowego (zob. pkt 58–63 i **ramka 6**). Metody zapewniania pomocy preferowane przez Komisję to wsparcie budżetowe i projekty partnerstwa, mimo że istniała potrzeba pomocy technicznej i wysokie zapotrzebowanie rządu na taką pomoc, zwłaszcza w obszarach, w których wsparcie budżetowe planowano później, aby przygotować grunt pod lepsze rezultaty.

Szkolenie na temat wsparcia budżetowego dla mołdawskich urzędników zostało przeprowadzone zbyt późno

Pełna sesja szkoleniowa na temat wsparcia budżetowego dla mołdawskich urzędników została po raz pierwszy zorganizowana w ramach projektu pomocy technicznej w marcu 2014 r., na który przeznaczono kwotę 40 000 euro (zob. **załącznik III**, projekt nr 9). Wsparcie budżetowe było już wówczas wykorzystywane w Mołdawii od siedmiu lat.

W trwającym sześć dni szkoleniu uczestniczyło 24 urzędników. W trakcie szkolenia okazało się, że uczestnicy słabo rozumieją tę metodę realizacji pomocy, a postępy osiągnięte w wyniku szkolenia były niewielkie, gdyż oceny uzyskane w testach początkowych i końcowych wzrosły tylko z 3,2 do 3,9 na 10 punktów. W czterech z 10 ocenianych obszarach oceny nawet spadły.

Ten słaby wynik nie stał się impulsem do dalszych kompleksowych działań, gdyż od tego czasu nie przeprowadzono żadnego kolejnego pełnego szkolenia na temat wsparcia budżetowego. Komisja zorganizowała jednak kilka spotkań przy okrągłym stole i prezentacji w Mołdawii, trwających po pół dnia.

58

W 2011 r. Komisja sfinansowała ocenę *ex ante* sektora wymiaru sprawiedliwości. W ocenie tej zalecono skupienie się na pomocy technicznej jako głównej metodzie zapewniania pomocy przed programowaniem sektorowego wsparcia budżetowego. Wcześniejsza pomoc techniczna jest niezbędna, gdyż rząd nie byłby w stanie opracować strategii reform w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości bez koordynacji organami władzy sądowniczej, które zgodnie z konstytucją są niezależne od organów władzy wykonawczej. W 2011 r., podczas opracowywania strategii reformy sektora wymiaru sprawiedliwości, niedociągnięcia w koordynacji ze strony organów władzy wykonawczej postawiły pod znakiem zapytania ich zdolność do ustanowienia spójnej strategii reform, która byłaby w pełni zatwierdzona przez władzę sądowniczą.

59

Na podstawie tej oceny zaplanowano cztery projekty pomocy technicznej w sektorze wymiaru sprawiedliwości, począwszy od 2011 r., które jednak uległy opóźnieniu ze względu na ograniczenia kadrowe w delegaturze UE. Realizację jednego z tych projektów rozpoczęto dwa miesiące przed podpisaniem umowy finansowej w sprawie sektorowego wsparcia budżetowego, w kwietniu 2013 r., natomiast pozostałe trzy rozpoczęły się 18 miesięcy później (zob. **załącznik III**, projekty nr 12–14).

60

Mołdawska strategia reformy sektora wymiaru sprawiedliwości została przyjęta w 2011 r. w celu spełnienia warunków kwalifikowalności do sektorowego wsparcia budżetowego. Przeszkodą w jej realizacji są niewystarczające postępy w reformie prokuratury i niewystarczające poparcie dla reform wśród organów wymiaru sprawiedliwości. Nowa inicjatywa reform, opracowana przez Najwyższą Radę Sędziowską i Sąd Najwyższy, została publicznie przedstawiona w maju 2015 r. przy wsparciu logistycznym w ramach projektu pomocy technicznej nr 13.

61

Realizowany obecnie projekt pomocy technicznej nr 12 służy wspieraniu grup roboczych przy przeglądzie szacowanego budżetu na strategii reform sektora wymiaru sprawiedliwości oraz wyjaśnianiu poszczególnych warunków udzielania sektorowego wsparcia budżetowego (zob. pkt 27 i 31). Projekt ten jest przykładem elastycznego dostosowania do dodatkowych potrzeb pojawiających się w związku z realizacją programu sektorowego wsparcia budżetowego, nawet w przypadkach, gdy takie wsparcie nie było wyraźnie przewidziane w pierwotnej umowie projektowej.

62

W sektorze zarządzania finansami publicznymi stwierdzono przykłady różnego rodzaju pomocy, takiej jak SIGMA⁴⁴, pomoc techniczna, projekty partnerstwa i sektorowe wsparcie budżetowe. Projekty partnerstwa w zakresie zamówień publicznych i wewnętrznej kontroli finansowej zakończyły się w 2012 i 2013 r., a w sprawozdaniach końcowych podkreślono potrzebę ugruntowania ich rezultatów (zob. **załącznik III**, projekty nr 2 i 4). Starania w tych obszarach są kontynuowane w formie inicjatywy SIGMA i dialogu politycznego. Poszczególne warunki sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz reform polityki finansów publicznych nie odnoszą się jednak do tych niedociągnięć. Doradcy finansowani przez UE (w ramach projektu EUHLPAM) zostali wysłani do instytucji, które są istotne z punktu widzenia zarządzania finansami publicznymi, takich jak państwowa inspekcja podatkowa, jednak żaden z nich nie otrzymał stanowiska w żadnej z trzech instytucji realizujących program sektorowego wsparcia budżetowego (Trybunał Obrachunkowy, Ministerstwo Finansów, Parlament).

63

Od 2014 r. Komisja zwraca jednak większą uwagę na tworzenie synergii pomiędzy sektorowym wsparciem budżetowym a projektami, czego dowodzi projekt partnerstwa realizowany w mołdawskim trybunale obrachunkowym (zob. **załącznik III**, projekt nr 5), jak również planowane wysłanie doradcy z ramienia EUHLPAM do Parlamentu w 2016 r.

44 SIGMA (wsparcie ulepszeń w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego i zarządzania) to wspólna inicjatywa UE i OECD. Eksperti SIGMA służą pomocą w sześciu kluczowych obszarach administracji publicznej. (<http://www.sigmaweb.org>)

Ze względu na brak woli politycznej i inne czynniki zewnętrzne rezultaty nie zawsze były trwałe

64

Projekty zasadniczo prowadziły do powstania spodziewanych produktów. Przykładami takich konkretnych osiągnięć są: platforma internetowa do monitorowania działań przeprowadzanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Mołdawii, doradztwo strategiczne dla różnych ministerstw, projekt ustawy o pomocy publicznej czy podręcznik procedur w zakresie zarządzania pomocą z UE.

65

Istnieją obawy co do trwałości rezultatów uzyskanych dzięki tym projektom, często ze względu na niewystarczającą wolę polityczną ze strony władz krajowych, by pokonywać przeszkody we wzmacnianiu administracji publicznej (zob. **ramka 7**). Jak wynika z **załącznika III** (pyt. 1.3) z połową z 14 ocenionych projektów wiązały się częściowe obawy, natomiast co do pozostałych istniały poważne obawy.

66

Komisja zapewniała pomoc techniczną w celu wsparcia mołdawskiej Kancelarii Stanu w kontekście projektu TTSIB (zob. **ramka 7**) w latach 2011–2013. Celem projektu było wprawdzie budowanie zdolności Kancelarii Stanu w zakresie przywództwa merytorycznego polegającego na identyfikacji, przygotowaniu i realizacji działań finansowanych z pomocy zewnętrznej, jednak konsultanci do spraw TTSIB świadczyli również usługi, które częściowo zastąpiły zadania operacyjne personelu Kancelarii Stanu. Według sprawozdań z projektu TTSIB mimo osiągnięcia wielu oczekiwanych rezultatów Kancelaria Stanu nie miała wystarczających zdolności, by realizować zadania, przyswoić wiedzę ze szkoleń i zastosować uzyskane umiejętności.

67

W ramach dobrych praktyk, w obliczu braku elementów trwałości w poprzednich projektach, delegatura UE zalecała opracowanie strategii wyjścia z projektów TTSIB i EUHLPAM w fazie III. Miało to zagwarantować, że każdy doradca przed opuszczeniem swojego stanowiska podejmie się rozwiązania problemów z trwałością. W przypadku TTSIB strategia nie została jednak wdrożona, gdyż władze Mołdawii uznały ją za wymagającą zbyt wielu zasobów.

Problemy z trwałością projektu – pomoc techniczna na rzecz wsparcia Mołdawii w budowaniu zdolności w zakresie stosowania programów pomocy (1,9 mln euro)

W ramach projektu pomocy technicznej wspierano mołdawską Kancelarię Stanu w ogólnej koordynacji pomocy UE, a dokładnie w budowaniu zdolności w zakresie stosowania projektów partnerskich oraz instrumentów TAIEX⁴⁵ i SIGMA, jak również w przygotowaniu i realizacji kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego (projekt TTSIB, zob. **załącznik III**, projekt nr 6).

Po zakończeniu projektu w 2013 r. część funkcji koordynatora pomocy UE przeniesiono z Kancelarii Stanu na Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Władze Mołdawii nie zapewniły kontynuacji wiedzy zgromadzonej przez lata przez Kancelarię Stanu przez przesunięcie wyszkolonego personelu czy przeszkolenie pracowników ministerstwa. Delegatura UE przewidziała projekt pomocy technicznej dla ministerstwa, jednak miał on znacznie bardziej okrojony zakres niż TTSIB. Trwają plany przesunięcia funkcji koordynacyjnej z powrotem do Kancelarii Stanu, jednak znaczna część personelu Kancelarii Stanu odeszła z niej po 2013 r.

⁴⁵ TAIEX to instrument pomocy technicznej i wymiany informacji Komisji Europejskiej. Zakłada on wsparcie organów administracji publicznej w przybliżaniu, stosowaniu i egzekwowaniu przepisów unijnych, jak również w umożliwianiu dzielenia się najlepszymi praktykami UE.

68

Realizacja pomocy na rzecz Mołdawii stanowi dla UE poważne wyzwanie. Brak stabilności politycznej i makroekonomicznej, złe sprawowanie rządów i słaba administracja publiczna znacznie obniżają możliwości zachęcania do reform, jakimi dysponuje Komisja.

69

Trybunał zbadał, czy pomoc unijna dla Mołdawii przyczyniła się do wzmocnienia administracji publicznej. W tym celu Trybunał ocenił, czy Komisja opracowała i realizowała wsparcie finansowe świadczone za pośrednictwem programów sektorowego wsparcia budżetowego oraz tradycyjnych projektów we właściwy sposób. W ramach kontroli przeanalizowano projekty i programy sektorowego wsparcia budżetowego w sektorach, na które przeznaczona jest największa część unijnego wsparcia: wymiaru sprawiedliwości, finansów publicznych, służby zdrowia i gospodarki wodnej.

70

Na podstawie prac kontrolnych Trybunał ustalił, że pomoc unijna jedynie częściowo przyczyniła się do wzmocnienia administracji publicznej. Szereg zaobserwowanych niedociągnięć można wyjaśnić czynnikami zewnętrznymi, jednak pozostałe można przypisać uchybieniom w koncepcji i realizacji skontrolowanych programów i projektów.

71

W związku z tym, że w sektorach objętych kontrolą nie nastąpiły znaczące postępy, Trybunał uznał, że wsparcie budżetowe jedynie w niewielkim stopniu przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej (zob. pkt 38–47).

72

Trybunał ustalił również, że Komisja mogła szybciej reagować na urzeczywistniające się zagrożenia związane z sektorowym wsparciem budżetowym. Programy nie były dostatecznie dostosowane do mołdawskich strategii krajowych (zob. pkt 13–28).

73

Potencjalne korzyści płynące z programów zostały ograniczone, ponieważ warunkowość wypłat transz pomocy nie została w pełni wykorzystana. Niektóre warunki szczegółowe zostały spełnione już w okresie między negocjacjami w sprawie programu a rozpoczęciem udzielania sektorowego wsparcia budżetowego lub nie były bezpośrednio mierzalne. Komisja mogła w bardziej restrykcyjny sposób oceniać spełnienie warunków wypłat (zob. pkt 29–34). Nie było także w pełni uzasadnione przydzielanie dodatkowych środków w ramach podejścia motywacyjnego (zob. pkt 35–37).

Wnioski i zalecenia

74

Koncepcje projektów uznano za zasadniczo odpowiednie. Dzięki pomocy unijnej przekazywanej za pośrednictwem projektów udało się częściowo wzmocnić administrację publiczną.

75

Zakres i terminy projektów nie zawsze były dobrze skoordynowane z programami sektorowego wsparcia budżetowego (zob. pkt 52–63). Konkretna pomoc techniczna związana ze wsparciem budżetowym na rzecz rozwoju zdolności administracyjnych rozpoczęła się dopiero wiele miesięcy po uruchomieniu głównego programu wsparcia budżetowego. Przy przygotowaniu i wspieraniu programów wsparcia budżetowego nie zawsze korzystano z innych projektów pomocy technicznej lub projektów partnerstwa.

76

Projekty zasadniczo prowadziły do powstania spodziewanych produktów, Ze względu na brak woli politycznej i inne czynniki zewnętrzne rezultaty nie zawsze jednak były trwałe (zob. pkt 64–67).

77

Na podstawie powyższych wniosków Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 1 **Ograniczenie zagrożeń związanych z operacjami wsparcia budżetowego**

Komisja powinna bardziej rygorystycznie stosować istniejące środki w kontekście systemu wczesnego ostrzegania, aby wyeliminować lub ograniczyć ryzyko oraz bardziej precyzyjnie wyznaczyć sposób postępowania na wypadek materializacji ryzyka. Działania takie należy podejmować terminowo.

Zalecenie 2 **Dostosowanie programów sektorowego wsparcia budżetowego do jasno określonej krajowej strategii reform**

Komisja powinna lepiej powiązać programy wsparcia budżetowego ze strategiami krajowymi, dawkując pomoc i upewniając się, że istnieje dobrze określony krajowy plan reform. Komisja powinna w szczególności oceniać stosowność i wiarygodność strategii krajowej w kontekście dostępnych zasobów instytucjonalnych i finansowych.

Zalecenie 3 **Lepsze wykorzystanie warunków wypłat i wskaźników wykonania zadań**

Komisja powinna lepiej wykorzystywać zasadę warunkowości. Powinna przy tym: (i) ustalić jasne i odpowiednie warunki i wskaźniki wykonania zadań, na podstawie których będzie można lepiej ocenić i wykazać rezultaty, (ii) zdecydowanie, proporcjonalnie i szybko reagować w przypadkach, gdy rząd Mołdawii wykazuje niewystarczające zaangażowanie na rzecz spełnienia uzgodnionych warunków.

Zalecenie 4 **Wyraźniejsze uzależnienie wypłaty dodatkowych środków w ramach podejścia motywacyjnego od wykazania postępów**

Środki wypłacane w ramach podejścia motywacyjnego powinny być przydzielane przy bardziej restrykcyjnym zastosowaniu istniejącej metodyki.

Zalecenie 5 **Skoordynowanie projektów z programami sektorowego wsparcia budżetowego**

Komisja powinna bardziej systematycznie wykorzystywać projekty do przygotowania i wspierania programów sektorowego wsparcia budżetowego. Pomoc techniczna w ramach sektorowego wsparcia budżetowego powinna być lepiej rozłożona w czasie, tak by wspierać realizację programów sektorowego wsparcia budżetowego od samego początku.

Zalecenie 6 **Zapewnienie trwałości projektów**

Komisja powinna dopilnować, by w planowaniu wszystkich projektów zostały uwzględnione aspekty trwałości, bardziej systematycznie oceniając zdolności i zaangażowanie polityczne władz publicznych w podtrzymanie wyników projektów.

Niniejsze sprawozdanie specjalne zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel Pinxten, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 19 kwietnia 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Wykaz skontrolowanych umów

Projekty				
Tytuł umowy	Status	Tytuł umowy	Zaplanowana kwota (w EUR)	Wyplacono (w EUR)
Reforma wymiaru sprawiedliwości				
2009	zamknięty	Wsparcie dla Mołdawii na rzecz usprawnienia systemu więziennego i reformy systemu penitencjarnego	850 500	850 500
2010	zamknięty	Ocena pod kątem praworządności oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości do celów programowania ogólnosektorowego	198 193	198 193
2011	zamknięty	Wsparcie na rzecz sformułowania programu sektorowego wsparcia budżetowego oraz opracowania przetargów w sektorze wymiaru sprawiedliwości	139 304	139 304
2012	w trakcie realizacji	Monitorowanie reformy sektora wymiaru sprawiedliwości pod kątem zwiększonej rozliczalności rządu	274 105	246 695
2013	w trakcie realizacji	Wsparcie na rzecz koordynacji reformy sektora wymiaru sprawiedliwości w Mołdawii	2 231 800	1 476 324
2014	w trakcie realizacji	Zwiększona wydajność, rozliczalność i przejrzystość sądownictwa w Mołdawii	2 078 700	709 357
2014	w trakcie realizacji	Wsparcie na rzecz ustanowienia reguł postępowania przygotowawczego, postępowania karnego oraz obrony sądowej	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Pozostałe sektory centralnej administracji publicznej				
2009	zamknięty	Wsparcie reform zarządzania finansami publicznymi	114 474	114 474
2010	zamknięty	Misja doradztwa politycznego na wysokim szczeblu (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	zamknięty	Wsparcie systemu zamówień publicznych w Republice Mołdawii	914 008	914 008
2011	zamknięty	Wsparcie na rzecz realizacji i egzekwowania polityki konkurencji i pomocy publicznej	926 244	926 244
2011	zamknięty	Wsparcie na rzecz realizacji kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego w Republice Mołdawii	111 370	111 370
2011	w trakcie realizacji	Wsparcie dla rządu Republiki Mołdawii w obszarze walki z korupcją i reformy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w tym policji i ochrony danych osobowych	2 853 790	2 832 718
2011	zamknięty	Pomoc techniczna dla rządu Republiki Mołdawii w zakresie budowania zdolności stosowania instrumentów partnerstwa (tzw. twinning), TAIEX i SIGMA oraz w zakresie przygotowania i realizacji programu CIB	1 900 859	1 900 859
2011	zamknięty	Wzmacnianie zarządzania finansami publicznymi w Republice Mołdawii	1 369 926	1 369 926
2012	zamknięty	Druga misja doradztwa politycznego na wysokim szczeblu (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	w trakcie realizacji	Trzecia misja doradztwa politycznego na wysokim szczeblu (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	w trakcie realizacji	Szkolenie na temat unijnego wsparcia budżetowego dla rządu Republiki Mołdawii	39 148	37 533
2014	w trakcie realizacji	Budowanie zdolności w zakresie zarządzania unijnymi programami rozwoju instytucjonalnego	225 018	211 448
2014	w trakcie realizacji	Konsolidacja i wzmocnienie publicznej kontroli zewnętrznej w Republice Mołdawii	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Ogółem			26 826 755	22 547 579

Projekty				
Tytuł umowy	Status	Tytuł umowy	Zaplanowana kwota (w EUR)	Wypłacono (w EUR)
Administracja publiczna – funkcje międzysektorowe				
2013	w trakcie realizacji	Wsparcie dla sektora wymiaru sprawiedliwości	58 200 000	28 200 000
2014	w trakcie realizacji	Wsparcie na rzecz reform polityki finansów publicznych w Mołdawii	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Administracja publiczna – świadczenie usług publicznych				
2009	zamknięty	Sektorowy program wsparcia polityki w dziedzinie zdrowia	43 114 336	43 114 336
2009	zamknięty	Sektorowy program wsparcia polityki w sektorze wodnym ENPI AAP 2009	35 777 200	35 777 200
2010	zamknięty	Pomoc techniczna związana z sektorowym wsparciem budżetowym w dziedzinie zdrowia	2 992 753	2 992 753
2010	w trakcie realizacji	Odbudowanie systemu wodociągów w gminie Nisporeni, Republika Mołdawii	5 000 000	4 500 000
2011	w trakcie realizacji	Pomoc techniczna na rzecz programu sektorowego wsparcia budżetowego w sektorze gospodarki wodnej	2 771 010	1 611 437
2012	zamknięty	Program sektorowego wsparcia budżetowego w sektorze gospodarki wodnej ENPI AAP 2009 – Dodatek 01 do FA 2009/020-520 (dodatkowe 5 mln EUR na wsparcie budżetowe)	5 000 000	5 000 000
2013	zamknięty	EaPIC – Mołdawia – rozszerzenie programu wsparcia polityki sektorowej w dziedzinie służby zdrowia (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Ogółem			191 855 299	135 195 726
Razem			218 682 054	157 743 305

Podsumowanie oceny umów sektorowego wsparcia budżetowego objętych skontrolowaną próbą

TYTUŁ		Wsparcie na rzecz reform polityki finansów publicznych w Mołdawii	Program wsparcia reformy sektora wymiaru sprawiedliwości	Program wsparcia polityki sektorowej w sektorze gospodarki wodnej	Program sektorowego wsparcia budżetowego „Wsparcie polityki sektorowej w sektorze służby zdrowia”	
Czas trwania umowy w miesiącach		60	72	108	60	
Rok umowy		2014	2013	2009	2009	
Pyt. 2: Czy programy sektorowego wsparcia budżetowego były dobrze skonstruowane?	2.1 Czy programy sektorowego wsparcia budżetowego były dobrze skonstruowane?	Program przyczynił się do realizacji jasnej strategii ogólnej				
	Sektorowe wsparcie budżetowe było oparte na istniejących jasno sformułowanych priorytetach krajowych					
	Cele programu są zgodne z priorytetami krajowymi					
	Przed udzieleniem sektorowego wsparcia budżetowego zagrożenia polityczne i gospodarcze oceniono jako niewielkie					
	Ryzyko niedopełnienia obowiązku powierniczego zostało ograniczone dzięki przeprowadzonej <i>ex ante</i> ocenie kosztów reform					
	Istniały udokumentowane, jasne, obiektywne i stosowne przyczyny wycozystania sektorowego wsparcia budżetowego jako metody pomocy					
	Wzięto pod uwagę wcześniejsze oceny lub doświadczenia					
	2.2 Czy programy sektorowego wsparcia budżetowego były dobrze realizowane?	Mołdawska administracja zrealizowała program w całości i terminowo	program w trakcie realizacji	program w trakcie realizacji		
	Pomoc techniczna była odpowiednio ukierunkowana, terminowa i doprowadziła do zbudowania trwałych zdolności		nd.			
	Transze pomocy wypłacono jedynie w przypadku spełnienia warunków	nie wypłacono zmiennych transz				
	Cele były bezpośrednio mierzalne					
	Uzupełnienia budżetów były uzasadnione	nd.				
	2.3 Czy programy sektorowego wsparcia budżetowego przyniosły konkretne i trwałe rezultaty?	System monitorowania obejmuje cele SMART i wymierne wskaźniki				
Dostępne były informacje niezbędne do ustalania wartości bazowych i monitorowania/oceny postępów						
Prowadzono stałe monitorowanie i ocenę						
Gdy program zbaczal z kursu, podejmowano działania naprawcze	program w trakcie realizacji	program w trakcie realizacji				
Osiągnięto oczekiwane produkty/rezultaty	program w trakcie realizacji	program w trakcie realizacji				
Warunki wypłat stanowiły skuteczny impuls do reform	nie wypłacono zmiennych transz	program w trakcie realizacji				
Program miał pozytywny wpływ na zdolności administracyjne	program w trakcie realizacji	program w trakcie realizacji				
Sektorowe wsparcie budżetowe zapewniało odpowiednią pomoc i prowadziło do tworzenia trwałych zdolności administracyjnych w mołdawskich organach	program w trakcie realizacji	program w trakcie realizacji				
Finansowane działania mają wyraźny charakter dodatkowy w stosunku do działań podejmowanych przez Mołdawię przed otrzymaniem pomocy						
Efekty sektorowego wsparcia budżetowego były zgodne z oczekiwaniami	program w trakcie realizacji	program w trakcie realizacji				

Legenda: Ustalono następujące kryteria:



kryterium spełnione



kryterium częściowo spełnione



kryterium niespełnione

Podsumowanie oceny umów projektowych objętych skontrolowaną próbą

Nr projektu	ROK UMOWY	Czas trwania umowy w miesiącach	Tytuł
1	2009	2	Pomoc techniczna – wsparcie reform zarządzania finansami publicznymi
2	2010	24	Projekt partnerstwa – wsparcie na rzecz systemu zamówień publicznych
3	2011	30	Pomoc techniczna – Wsparcie dla rządu Republiki Mołdawii w obszarze walki z korupcją i reformy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (komponent III)
4	2011	24	Projekty partnerstwa – wzmacnianie zarządzania finansami publicznymi
5	2014	24	Projekty partnerstwa – konsolidacja i wzmacnianie publicznej kontroli zewnętrznej
6	2011	38	Pomoc techniczna – Wsparcie dla rządu Republiki Mołdawii w budowaniu zdolności w zakresie stosowania projektów partnerstwa, instrumentów TAIEX i SIGMA oraz programu CIB (TTSIB)
7	2011	21	Projekt partnerstwa – wsparcie na rzecz realizacji i egzekwowania polityki konkurencji i pomocy publicznej
8	2011	5	Studium – wsparcie na rzecz realizacji programu CIB
9	2014	3	Pomoc techniczna – szkolenie na temat unijnego wsparcia budżetowego dla rządu Republiki Mołdawii
10	2014	12	Pomoc techniczna – budowanie zdolności w zakresie zarządzania unijnymi programami rozwoju instytucjonalnego
11	2012	24	Monitorowanie reformy sektora wymiaru sprawiedliwości pod kątem zwiększonej rozliczalności rządu (PROMOLEX)
12	2013	36	Pomoc techniczna – wsparcie na rzecz koordynacji reformy sektora wymiaru sprawiedliwości w Mołdawii
13	2014	36	Pomoc techniczna – zwiększona wydajność, rozliczalność i przejrzystość sądownictwa w Mołdawii (ATRECO)
14	2014	36	Pomoc techniczna – wsparcie na rzecz ustanowienia reguł postępowania przygotowawczego, postępowania karnego oraz obrony sądowej
15	2009	24	Projekt partnerstwa – usprawnienie systemu więziennictwa
16	2010	26.5	Misja doradztwa politycznego na wysokim szczeblu EUHLPAM I
17	2012	20	Misja doradztwa politycznego na wysokim szczeblu EUHLPAM II
18	2013	18	Misja doradztwa politycznego na wysokim szczeblu EUHLPAM III
19	2010	18	<i>Ocena praworządności (działalność doradcza)</i>
20	2011	17	<i>Pomoc w zakresie przygotowania sektorowego wsparcia budżetowego (działalność doradcza)</i>

Streszczenie

V

Komisja wskazuje, że w 2 z 4 sektorów (usługi wodne i służba zdrowia) objętych kontrolą wsparcia budżetowego odnotowano postępy, choć były one częściowe, natomiast w dwóch pozostałych (wymiar sprawiedliwości i reforma finansów publicznych) nadal realizowane są późniejsze programy, a ich ostatecznych wyników nie można jeszcze zmierzyć.

Reakcja Komisji na zagrożenia była jednak szybka, biorąc pod uwagę faktyczny rozwój sytuacji oraz decyzje wewnętrzne, jak wskazano w odpowiedzi na pkt 13–28.

Obecnie, jeżeli chodzi o płatności w ramach wsparcia budżetowego w Mołdawii, wszystkie wypłaty są wstrzymane do czasu wypełnienia wszystkich warunków ogólnych, w tym warunków dotyczących stabilności makroekonomicznej i przejrzystości budżetowej. Niezbędna jest w tym względzie umowa z MFW.

Jeżeli chodzi o dostosowanie do strategii krajowych, Komisja przyjęła koncepcję strategii, która nie jest statyczna ani formalna. Komisja zwracała uwagę na zasadnicze znaczące elementy tego, co powinno stanowić strategię, a jednocześnie ciągle dostosowywała się do pilnych potrzeb politycznych wynikających z ambitnego programu stowarzyszeniowego oraz pełnej wyzwań sytuacji geopolitycznej. Fakt, że Komisja nie wahała się wykroczyć poza czasem wąski zakres niektórych strategii krajowych świadczy w rzeczywistości o tym, że Komisja zadbała o wykorzystanie warunków w taki sposób, aby w jak największym stopniu stanowiły one zachętę do przeprowadzenia reform.

Komisja podkreśla, że wsparcie budżetowe jest takim rodzajem pomocy, który obejmuje kompleksowy pakiet środków, w tym finansowanie, budowanie zdolności, dialog polityczny oraz wskaźniki efektywności. Dialog polityczny, nawet na etapie opracowania zarysu programu, może zaowocować podjęciem działań przez rząd przed przekazaniem jakichkolwiek środków pieniężnych, co jest bardzo pozytywnym sygnałem.

Komisja podkreśla ponadto, że częściowe wypełnienie kryteriów efektywności uzasadniałoby częściową wypłatę środków. Komisja uznaje, że szczególnie w jednym przypadku ocena mogła być surowsza, ale nie jest to kwestia systemowa.

Komisja wskazuje, że dodatkowe środki pieniężne zgodnie z zasadą „więcej za więcej” przyznano po przeglądach wewnętrznych. Decyzje te zostały podjęte przez Komisję na podstawie jej uprawnień wykonawczych w zakresie pomocy zewnętrznej, w oparciu o wskazówki polityczne udzielone przez ESDZ, oraz zatwierdzone przez państwa członkowskie przy pełnym poszanowaniu procedury komitetowej.

VI

Trybunał ma rację, zwracając uwagę na jakość koncepcji projektów, ich skuteczność i wyniki.

Komisja zgadza się co do konieczności zachowania odpowiedniej kolejności przy udzielaniu pomocy technicznej, realizacji programów partnerstwa i udzielaniu wsparcia budżetowego. Przy obecnych przepisach finansowych zawsze jednak będzie upływało trochę czasu między udzieleniem pomocy technicznej lub realizacją programu partnerstwa a operacjami udzielania wsparcia budżetowego.

Wstęp

05

Słabości administracji publicznej, szczególnie te dotyczące systemów finansów publicznych lub związane z korupcją, hamują ogólny rozwój i zmniejszają skuteczność pomocy. Ich potencjalny wpływ nie ogranicza się do wpływu na wsparcie budżetowe. Oczywiście jest natomiast, że usprawnienia systemów kontroli finansowej i udzielania zamówień publicznych wprowadzane przy okazji wdrażania wsparcia budżetowego skutecznie ograniczają możliwość wystąpienia zachowań korupcyjnych.

07

Komisja podkreśla, że oprócz pomocy uzupełniającej w ramach tego samego programu jest wiele przykładów pomocy opartej na projektach realizowanej na wyższych szczeblach przed rozpoczęciem operacji wsparcia budżetowego.

Jeżeli chodzi o skontrolowane programy, dotyczy to w szczególności dziedziny wymiaru sprawiedliwości, ale także takich sektorów, jak: kształcenie i szkolenie zawodowe i Program Europejskiego Sąsiedztwa na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Uwagi

14

Komisja podkreśla, że udzielanie wsparcia budżetowego z wykorzystaniem systemów krajowych wzmacnia poczucie odpowiedzialności i zmniejsza koszty transakcji dla kraju będącego beneficjentem.

Sektorowe wsparcie budżetowe inne niż ukierunkowane wsparcie budżetowe ma raczej nagradzać wyniki niż służyć do finansowania działań. Z tego względu kontrole i audyty zasadniczo nie mogą wykraczać poza etap, na którym następuje przekazanie środków pieniężnych po spełnieniu uzgodnionych warunków.

Wsparcie budżetowe udzielane jest na określonym etapie rozwoju, gdy podstawowe systemy, przy pomocy których sprawuje się rządy, takie jak np. system zarządzania finansami publicznymi, mogą być obciążone poważnymi niedociągnięciami. Uwaga ta nie uwzględnia jednak faktu, że sektorowe wsparcie budżetowe wzmacnia krajowe systemy wspomagające trwały rozwój, wspiera rolę instytucji krajowych, sprzyja przejrzystości, kształtuje poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i wzmacnia dialog polityczny.

Warunki kwalifikowalności są rygorystyczne. Kraj partnerski kwalifikuje się do wsparcia budżetowego jedynie wówczas, gdy rząd tego kraju wdraża właściwą i wiarygodną strategię w celu rozwiązania wymienionych problemów. Komisja może również wymagać wdrożenia specjalnych krótkookresowych działań w celu ograniczenia ryzyka. Nowe wytyczne w sprawie wsparcia budżetowego (zmienione w 2012 r. w następstwie wniosków Komisji oraz konkluzji Rady z dnia 14 maja 2012 r. o nowym podejściu do wsparcia budżetowego) zawierają obecnie szereg nowych przepisów zmierzających do dalszego doprecyzowania zasad. Obejmują one nowe zasady kwalifikowalności dotyczące przejrzystości i nadzoru, formalny proces oceny ryzyka oraz ramy sprawowania rządów przez osoby zarządzające wyższego szczebla.

Kryteria dotyczące zarządzania finansami publicznymi (PFM) są istotnie jednym z warunków ogólnych zapisanych we wszystkich nowych programach sektorowego wsparcia budżetowego i podlegają sprawdzeniu w przypadku każdej decyzji dotyczącej płatności. Wprawdzie Trybunał uznaje, że wykorzystanie krajowych systemów zarządzania finansami publicznymi wiąże się z ryzykiem, ale nie wspomina, że do dobrego zarządzania gospodarczego oraz zrównoważonego rozwoju niezbędne są takie elementy, jak dobrze funkcjonujący system zarządzania finansami publicznymi oraz solidna krajowa baza dochodów.

Wspomniany mechanizm udzielania pomocy stanowi jeden ze sposobów, w jaki Komisja odpowiada na apele ze strony międzynarodowej społeczności działającej na rzecz rozwoju i zainteresowanych podmiotów w UE o podejmowanie skuteczniejszych interwencji, w których nacisk położony jest na wyniki i poczucie odpowiedzialności i które są mniej złożone pod względem administracyjnym, przez co przyczyniają się do ograniczenia kosztów transakcji po stronie krajów

partnerskich. Jest to odpowiedź na ograniczenia, jakie napotyka się, stosując tradycyjną metodę projektową do wspierania kluczowych reform.

16

Komisja wskazuje, że wsparcie budżetowe oraz zarządzanie zdecentralizowane to dwie różne metody wdrażania pomocy, które nie są w równym stopniu uzależnione od systemów krajowych.

Jak wyjaśniono powyżej, wsparcie budżetowe udzielane na określonym etapie rozwoju, gdy podstawowe systemy, przy pomocy których sprawuje się rządy, jak np. system zarządzania finansami publicznymi, mogą być obciążone poważnymi niedociągnięciami. Niemniej jednak warunki kwalifikowalności są rygorystyczne. Kraj partnerski kwalifikuje się do wsparcia budżetowego jedynie wówczas, gdy rząd tego kraju wdraża właściwą i wiarygodną strategię w celu rozwiązania wymienionych problemów. Komisja może również wymagać wdrożenia specjalnych krótkookresowych działań w celu ograniczenia ryzyka. Nowe wytyczne w sprawie wsparcia budżetowego (zmienione w 2012 r. w następstwie wniosków Komisji oraz konkluzji Rady z dnia 14 maja 2012 r. o nowym podejściu do wsparcia budżetowego) zawierają obecnie szereg nowych przepisów zmierzających do dalszego doprecyzowania zasad. Obejmują one nowe zasady kwalifikowalności dotyczące przejrzystości i nadzoru, formalny proces oceny ryzyka oraz ramy sprawowania rządów przez osoby zarządzające wyższego szczebla.

Po trzecie Komisja zwraca uwagę, że odsetek pomocy udzielanej w ramach wsparcia budżetowego podany przez Trybunał obejmuje w praktyce całe wsparcie dodatkowe, takie jak projekty partnerstwa oraz pomoc techniczna, które udzielane jest w oparciu o te same umowy finansowe i wypłacane bezpośrednio dostawcom pomocy, a nie przekazywane do skarbu państwa danego kraju.

17

Komisja wskazuje, że korupcja ogólnie obniża skuteczność pomocy i jej wpływ nie ogranicza się do programów ogólnego wsparcia budżetowego. Oczywiście jest natomiast, że usprawnienia systemów kontroli finansowej i udzielania zamówień publicznych wprowadzane przy okazji realizacji programów wsparcia budżetowego mogą skutecznie ograniczyć możliwość wystąpienia zachowań korupcyjnych.

18

Komisja zwraca uwagę na faktyczny rozwój sytuacji oraz decyzje wewnętrzne opisane poniżej.

W praktyce, wkrótce po wybuchu afery bankowej w listopadzie 2014 r. Komitet Sterujący ds. Wsparcia Budżetowego powołany przez Komisję podjął w grudniu 2014 r. decyzję o konieczności przeglądu metod udzielania pomocy w kontekście programowania na 2015 r. oraz wprowadzenia środków, które w jeszcze większym stopniu miały ograniczać ryzyko. Obejmowały one: systematyczne omawianie tej kwestii na wysokim szczeblu z władzami Mołdawii; decyzję podjętą w lutym przez Komitet Sterujący ds. Pomocy Finansowej o zmianie ratingu Mołdawii w związku ze wzrostem ryzyka, wskutek czego zaostorzono nadzór nad transakcjami w ramach wsparcia budżetowego; zalecenie delegaturze Unii ściślejszego monitorowania ryzyka. Ponadto doprowadziło to do znacznego zmniejszenia części wsparcia budżetowego przewidzianej w programowaniu na 2015 r. w stosunku do lat ubiegłych.

Od czerwca 2015 r., po objęciu trzech dużych banków nadzorem państwowym, nie zanotowano większych postępów w śledztwach w sprawie oszustw bankowych, nie opracowano żadnej strategii odzyskania środków, a misja MFW zaplanowana na połowę czerwca musiała zostać odwołana z uwagi na podanie się premiera do dymisji. W związku z tą sytuacją w lipcu 2015 r. Komisja oświadczyła publicznie, że wypłaty środków w ramach wsparcia budżetowego zostały wstrzymane do czasu osiągnięcia porozumienia między Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MRW) i Mołdawią.

Ponadto należy podkreślić, że miliard dolarów utracony przez trzy mołdawskie banki stanowiły środki deponentów – głównie Mołdawian – a nie, o ile Komisji wiadomo, środki unijnych podatników.

Ramka 1 – Podstawowe informacje na temat kryzysu bankowego w Mołdawii

Przy wszystkich możliwych okazjach i w każdym odpowiednich warunkach instytucjonalnych Komisja wzywała władze mołdawskie do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie utraconych środków pieniężnych i podjęcia niezbędnych kroków w celu ich odzyskania.

Stanowisko UE zostało potwierdzone w lutym 2016 r. w konkluzjach Rady, w których stwierdzono, że należy kontynuować działania w celu odzyskania środków pieniężnych, których w związku z tym nie należy uznawać za ostatecznie utracone.

W czasie kontroli – i przy wsparciu partnerów międzynarodowych – rząd Mołdawii wprowadza mechanizm, który ma umożliwić odzyskanie jak największej części sprzeniewierzonych aktywów.

20

Komisja wskazuje, że dokonała wypłat w grudniu 2014 r. po dyskusji na posiedzeniu Komitetu Sterującego ds. Wsparcia Budżetowego, na którym omawiano ryzyko polityczne i makroekonomiczne związane z sytuacją w kraju; w sumie, ogólny wniosek komitetu był taki, żeby zatwierdzić bieżące wypłaty, przy założeniu, że metody udzielania pomocy zostaną poddane przeglądowi i że zostaną podjęte środki w celu ograniczenia ryzyka, co istotnie miało miejsce w kolejnych tygodniach i miesiącach, jak opisano powyżej.

22

Komisja podkreśla, że zarówno wsparcie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, jak i wsparcie w dziedzinie finansów publicznych było osadzone w strategiach krajowych, a nawet wykaczało poza ich zakres w ściśle określonych przypadkach opisanych poniżej.

To ambitne podejście jest także zgodne z oczekiwaniem Komisji, że warunki zostaną wykorzystane tak, aby stanowiły jak największą zachętę do przeprowadzenia reform (zob. odpowiedzi Komisji na pkt 29–34).

Ramka 2 – Szczegółowe warunki nie były spójne ze strategią krajową – sektorowe wsparcie budżetowe na rzecz reform polityki finansów publicznych

Komisja podkreśla, że sektorowe wsparcie budżetowe na rzecz finansów publicznych wykacza poza węższy zakres strategii zarządzania finansami publicznymi i wspomaga realizację krajowej strategii rozwoju „Mołdawia 2020” i osiągnięcie celów reformy finansów publicznych. Sektorowe wsparcie budżetowe na rzecz reform polityki finansów publicznych jest uzależnione nie tylko od krajowej strategii w odniesieniu do aspektów zarządzania finansami publicznymi, ale, bardziej strategicznie, od opracowania odpowiedzialnej polityki w dziedzinie finansów publicznych, która zapewniłaby przejrzyste i rzetelne wdrożenie krajowej strategii rozwoju Mołdawii. Udokumentowano to podczas przeglądu jakościowego, w następstwie którego ostatecznie przyjęto program wsparcia budżetowego na rzecz reform polityki finansów publicznych.

Jak wyjaśniono powyżej, sektorowe wsparcie budżetowe zasadza się na bardziej ogólnym dokumencie strategicznym, a w ściśle określonych przypadkach opisanych poniżej zostałyby wykorzystane dalsze cele strategiczne określone w innych dokumentach.

Komisja oczekuje, że warunki będą wykorzystane tak, aby stanowiły jak największą zachętę do przeprowadzenia reform (zob. odpowiedzi Komisji na pkt 29–34).

Rada Fiskalna została utworzona w oparciu o art. 47 układu o stowarzyszeniu między UE a Mołdawią, wspólną praktykę w kilku państwach członkowskich UE, a także jednolite ramy wsparcia. Ponadto wspomniane oczekiwania odzwierciedlają dobre praktyki międzynarodowe w zarządzaniu finansami publicznymi. Mołdawia, zważywszy na etap swojego rozwoju, musi osiągnąć postępy pod względem dyscypliny budżetowej, budżetowania średniokresowego i poprawy przejrzystości.

23

Komisja uważa, że poza zgodnością na poziomie formalnym założenia polityczne sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości są dostosowane pod względem treści do strategii reform sektora wymiaru sprawiedliwości na lata 2011–2016. Znaczącym wyjątkiem jest jeden warunek dotyczący opracowania i złożenia projektu oraz przyjęcia ustawy o ratyfikacji protokołu 12 do europejskiej konwencji praw człowieka. Został on wprowadzony, aby uwzględnić ważną kwestię budzącą obawy oraz zastosować się do nowych wytycznych w sprawie wsparcia budżetowego. Komisja oczekuje, że warunki będą wykorzystane tak, aby stanowiły jak największą zachętę do przeprowadzenia reform (zob. odpowiedzi Komisji na pkt 29–34).

24

Komisja zauważa, że kalkulacja kosztów strategii sektorowych niestety nie jest jeszcze zbyt rozpowszechniona w wielu krajach. Nie jest ona sama w sobie wymogiem kwalifikowalności. We wspomnianym załączniku nowe wytyczne w sprawie wsparcia budżetowego z 2012 r., które weszły w życie w styczniu 2013 r. (w każdym razie po tym, jak miał powstać program sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia), określają ramy analizy, ale decyzja dotycząca kwalifikowalności jest oparta na obecności wiarygodnej i stosownej strategii sektorowej. Ocena ta jest przeprowadzana przy użyciu wielu kryteriów i obejmuje osąd.

W niniejszym przypadku program sektorowego wsparcia budżetowego mający na celu poprawę świadczenia usług w zakresie zdrowia publicznego opierał się na strategii rozwoju systemu opieki zdrowotnej, czyli strategii sektorowej, która odnosi się do takich kwestii jak finansowanie sektora opieki zdrowotnej lub świadczenie usług opieki zdrowotnej. Program sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz usprawnienia usług wodnych nie był jednak oparty na jasno sformułowanej mołdawskiej strategii reform. Program sektorowego wsparcia budżetowego w zakresie usług wodnych został opracowany z myślą o tym, że będzie on wspierał realizację krajowej strategii wodnej z 2007 r. W czasie realizacji programu okazało się jednak, że strategia jest zbyt ambitna, gdyż wytyczono w niej wiele celów bez określenia harmonogramu działań czy jasno ustalonych ram instytucjonalnych do jej realizacji. Podjęto środki ograniczające ryzyko, takie jak pomoc techniczna, aby rozwiązać kwestie instytucjonalne.

26

Komisja wskazuje, że w dokumencie dotyczącym działania podano następujące uzasadnienia kwoty wsparcia:

- Jeżeli chodzi o kryterium *Potrzeby finansowe kraju partnerskiego*, przeprowadzono ocenę potrzeb na etapie opracowania programu wsparcia budżetowego na rzecz reform polityki finansów publicznych i oszacowano zasoby techniczne i finansowe niezbędne do realizacji strategii reform zarządzania polityką finansów publicznych na lata 2013–2020. Główne ustalenia podsumowano w ostatecznym dokumencie dotyczącym działania. Dokument ten dotyczący reform polityki finansów publicznych także zawiera krótką analizę kryterium odnoszącego się do *zaangażowania kraju partnerskiego w przydział krajowych środków z budżetu zgodnie ze strategią i celami rozwoju*.
- Jeżeli chodzi o kryterium dotyczące *zorientowania na rezultat strategii rozwoju kraju partnerskiego, w tym systemu monitorowania*, dokument uzupełniający do dokumentu dotyczącego działania w sprawie polityki publicznej zawiera ocenę systemu monitorowania realizacji krajowej strategii rozwoju wdrożonej przez kancelarię stanu.
- Jeżeli chodzi o kryterium dotyczące *bilansu realizacji i zdolności absorpcyjnej dokonanych wypłat oraz poziomu skutecznego osiągnięcia uzgodnionych celów dzięki operacjom wsparcia budżetowego*, szczegółowe informacje są podawane na bieżąco w dokumentacji wypłat każdego programu wsparcia budżetowego (np. ESRA i wsparcie budżetowe w dziedzinie energii).

28

Komisja przypomina, że w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości zmiany budżetu wynikały częściowo z decyzji o dodaniu komponentu dotyczącego ochrony praw człowieka.

30

Komisja podkreśla, że wsparcie budżetowe jest takim rodzajem pomocy, który obejmuje kompleksowy pakiet środków, w tym finansowanie, budowanie zdolności, dialog polityczny oraz wskaźniki efektywności. Wsparcie budżetowe jest tak skonstruowane, żeby motywowało do przeprowadzania reform przez nagradzanie postępów rządu, a nie dostarczało opinii. Dialog polityczny, nawet na etapie opracowania zarysu programu, może zaowocować podjęciem działań przez rząd przed przekazaniem jakichkolwiek środków pieniężnych, co jest bardzo pozytywnym sygnałem.

Ponadto długie cykle realizacji programów wynikające z rozporządzenia finansowego oraz z rozporządzeń dotyczących instrumentów oznaczają, że rządy mają świadomość warunków na długo przed podpisaniem faktycznych umów finansowych. W skontrolowanych przypadkach środki podjęto po fazie identyfikacji.

Ramka 3 – przykłady warunków

Przykład 1 – Niektóre warunki wymagały niewielkiej aktywności ze strony mołdawskich władz

Komisja nie uważa, aby ten warunek sektorowego wsparcia budżetowego na rzecz reformy polityki finansów publicznych był szczególnie łatwy do spełnienia. Ministerstwo Finansów nie opublikowało sprawozdań śródrocznych z niezbędnymi zagregowanymi danymi. Programy rozliczalności finansowej wydatków publicznych z 2011 i 2015 r. odnoszą się tylko do sprawozdań miesięcznych. Jeżeli chodzi o przejrzystość i jakość sprawozdań z wykonania budżetu, Komisja prawidłowo uznała, że takie ulepszenia były ważne i konieczne.

Przykład 2 – Niektóre warunki były spełnione jeszcze przed rozpoczęciem sektorowego wsparcia budżetowego

Komisja potwierdza, że po określeniu zakresu projektu i kiedy proces opracowania jego koncepcji był na zaawansowanym etapie, beneficjenci sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia podjęli pewne działania wymagane w związku ze stosowaniem wskaźników.

Komisja podkreśla, że w przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości prace nad określeniem zakresu na potrzeby tego wsparcia rozpoczęły się w lipcu 2010 r. i zaowocowały przedstawieniem projektu w kwietniu 2011 r., a przegląd jakościowy programu odbył się dnia 5 marca 2012 r., czyli przed przyjęciem ustaw. Ze względu na wewnętrzne mołdawskie procedury ratyfikacja umowy finansowej powodującej formalne uruchomienie komponentu wsparcia budżetowego nastąpiła 25 września 2013 r.

31

Jeżeli chodzi o wymierność warunków sektorowego wsparcia budżetowego, Komisja podkreśla konieczność uwzględnienia ciągle zmieniających się okoliczności, jak i długich cykli realizacji programów wynikających z rozporządzenia finansowego oraz z rozporządzeń dotyczących instrumentów.

W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości przygotowano tabelę objaśniającą, aby obu stronom, czyli delegaturze UE oraz Ministerstwu Sprawiedliwości, zapewnić większą jasność, mając jednocześnie na uwadze, że ocena na potrzeby wypłaty każdej transzy będzie dokonywana w toku zewnętrznej wizyty kontrolnej.

32

Komisja wskazuje, że środki pieniężne zostały częściowo wypłacone w tych przypadkach, w których stwierdzono częściowe wypełnienie stosownych kryteriów. Własna ocena wniosków o wypłatę dokonywana przez Komisję może doprowadzić do aktualizacji oceny spełnienia warunków i zmniejszenia lub zwiększenia wypłat w stosunku do zaleceń zawartych w sprawozdaniu z oceny zewnętrznej.

Ramka 4 – Wypłat środków dokonywano nawet w przypadkach, gdy warunki nie zostały spełnione

Przykład 1 – Wypłacono więcej środków niż zalecano w sprawozdaniu z oceny

Komisja wskazuje, że ma obowiązek dokonać przeglądu zaleceń wynikających z oceny zewnętrznej i, na podstawie własnej oceny i własnych źródeł informacji, wypłacić większe lub mniejsze kwoty zgodnie z warunkami umowy.

W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w dziedzinie zdrowia okres, jaki upłynął między analizą ekspertów a przeglądem dokonany przez delegaturę Unii, jest przyczyną rozbieżności między zaleceniami ekspertów a wypłatą dokonaną przez Komisję w ramach drugiej transzy po przedstawieniu przez delegaturę w maju 2012 r. dokumentacji dotyczącej płatności. W okresie między grudniem 2011 r. (finalizacja sprawozdania ekspertów) a majem 2012 r. odnotowano w istocie pewne korzystne zmiany.

Przykład 2 – Wypłat dokonywano na podstawie łagodnej oceny spełnienia warunków

Komisja podkreśla, że środki pieniężne zostały częściowo wypłacone w tych przypadkach, w których stwierdzono częściowe wypełnienie stosownych kryteriów. W przypadku sektorowego wsparcia budżetowego w zakresie usług wodnych rząd był w stanie przedstawić dowody potwierdzające częściowe wypełnienie warunków związanych z krajowym przydziałem środków budżetowych na sektor wodno-kanalizacyjny.

Komisja uznaje, że szczególnie w tym przypadku mogła być surowsza przy stosowaniu warunków, ale nie jest to kwestia systemowa.

Należy ponadto pamiętać, że spośród wszystkich krajów europejskiego regionu WHO Mołdawia ma najwyższy procentowy udział wydatków na zdrowie w ogóle wydatków publicznych. Z tego względu niewielkie wahania tego wskaźnika z uwagi na możliwości budżetowe nie powinny być interpretowane jako oznaka utraty znaczenia sektora zdrowia dla rządu. Budżet na opiekę zdrowotną nie tylko wrósł w ujęciu realnym, co potwierdzają dokumenty dotyczące przeglądu, ale także w ujęciu względnym jako procent ogółu wydatków publicznych. Praktycznie rzecz biorąc, te zwiększone wydatki, które potwierdzają zaangażowanie rządu w kwestie ochrony zdrowia, pozwoliły na zwiększenie pakietu świadczeń dla ludności (w tym osób nieubezpieczonych) od 2009 r., wprowadzenie nieodpłatnego dostępu do publicznej służby zdrowia oraz opieki w nagłych przypadkach dla całej ludności, dalsze rozszerzenie nieodpłatnego dostępu do diagnostyki oraz usług leczenia szpitalnego.

34

Komisja zauważa rzeczywiste wysiłki, które już podjęto, aby przy pomocy nowych warunków wykorzystać dostępne zasoby jako zachętę do dalszych reform.

37

Komisja i ESDZ wskazują, że w każdym roku w tym okresie przeprowadzono wewnętrzne przeglądy. Ponadto decyzja ta, podjęta przez Komisję na podstawie jej uprawnień wykonawczych w zakresie pomocy zewnętrznej, w oparciu o wskazówki polityczne udzielone przez ESDZ, została zatwierdzona przez państwa członkowskie przy pełnym poszanowaniu procedury komitetowej.

W sprawozdaniach z postępów w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa za 2011, 2012 i 2013 r. wskazuje się zarówno znaczące oznaki postępów, jak i kwestie budzące obawy. Zgodnie ze sprawozdaniem z postępów z 2013 r. w pierwszym półroczu „Mołdawia przeszła najgłębszy kryzys polityczny ostatnich lat, określany mianem załamania instytucjonalnego, które na długo zaszkodziło wiarygodności demokratycznych instytucji Mołdawii”. Zdanie to należy jednak rozpatrywać w pełnym kontekście, zwłaszcza w kontekście ogólnego wniosku sformułowanego w poprzednim zdaniu, że „[...] pomimo regresu w pierwszym półroczu 2013 r. Mołdawii udało się osiągnąć postępy w znaczących i wrażliwych obszarach planu działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, wskazanych jako priorytetowe w poprzednim sprawozdaniu z postępów w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa”. Decyzja dotycząca postępów w budowaniu głębokiej i trwałej demokracji z 2013 r., zgodnie z oceną zawartą w sprawozdaniu z postępów w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa dotyczącym Mołdawii za ten rok, była poparta konkretnymi działaniami reformatorskimi, które obejmowały m.in. zmiany ustaw i wdrażanie planów działania.

Komisja i ESDZ podkreślają, że przy braku unijnego dorobku prawnego dotyczącego tych szczególnych kwestii czy wyraźnych norm lub nawet identycznych praktyk państw członkowskich w dziedzinie budowania głębokiej i trwałej demokracji każda ocena wartości podjętych reform będzie zawierała element subiektywizmu.

54

Komisja wskazuje, że pomoc techniczna nie zawsze jest skoordynowana z głównym programem wsparcia budżetowego. Można ją uruchomić dopiero po podpisaniu umowy finansowej dotyczącej programu sektorowego wsparcia budżetowego, a biorąc pod uwagę okresy, które zgodnie z przepisami przewidziane są na procedury przetargowe i zawieranie umów, rozpoczyna się ona kilka miesięcy po uruchomieniu głównego programu.

57

Komisja podkreśla, że cztery projekty pomocy technicznej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości miały z założenia wspierać wdrażanie strategii reform sektora wymiaru sprawiedliwości na lata 2011–2016. Sektorowe wsparcie budżetowe w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości opiera się na krajowej strategii reform sektora wymiaru sprawiedliwości.

59

Komisja zwraca uwagę, że projekt pomocy technicznej towarzyszący sektorowemu wsparciu budżetowemu oraz wspierający koordynację reformy sektora wymiaru sprawiedliwości rozpoczął się dnia 9 kwietnia 2013 r., czyli pół roku przed ratyfikacją umowy finansowej inicjującej formalnie program wsparcia budżetowego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w dniu 25 września 2013 r.

61

Jest to przykład elastycznego dostosowania do dodatkowych potrzeb, jakie pojawiły się podczas realizacji programu wsparcia budżetowego, nawet w przypadkach gdy takie wsparcie nie było wyraźnie przewidziane w pierwotnej umowie projektowej.

Wnioski i zalecenia

70

Komisja wskazuje, że w dwóch z czterech sektorów (usługi wodne i służba zdrowia) objętych kontrolą wsparcia budżetowego odnotowano postępy, choć były one częściowe, natomiast w dwóch pozostałych (wymiar sprawiedliwości i reforma finansów publicznych) nadal realizowane są późniejsze programy, a ich ostatecznych wyników nie można jeszcze zmierzyć. Trybunał ma rację, zwracając uwagę na pozytywne wyniki projektów. W przeciwieństwie do wsparcia budżetowego, tradycyjne projekty pomocowe z racji tego, w jaki sposób są tworzone, wiążą się z mniejszym poczuciem odpowiedzialności, co może wpływać na trwałość rezultatów. Szczegółowe ustalenia na podstawie próby przeanalizowanej przez Trybunał wskazują raczej na częściowe spełnienie kryterium trwałości.

71

Komisja wskazuje, że w dwóch z czterech sektorów (usługi wodne i służba zdrowia) objętych kontrolą wsparcia budżetowego odnotowano postępy, choć były one częściowe, natomiast w dwóch pozostałych (wymiar sprawiedliwości i reforma finansów publicznych) nadal realizowane są późniejsze programy, a ich ostatecznych wyników nie można jeszcze zmierzyć.

72

Komisja zgadza się, że reakcja mogła być szybsza. Reakcja Komisji na zagrożenie była jednak szybka, biorąc pod uwagę faktyczny rozwój sytuacji oraz decyzje wewnętrzne, jak wskazano w odpowiedzi na pkt 13–28.

Obecnie, jeżeli chodzi o płatności w ramach wsparcia budżetowego w Mołdawii, wszystkie wypłaty są wstrzymane do czasu wypełnienia wszystkich warunków ogólnych, w tym warunków dotyczących stabilności makroekonomicznej i przejrzystości budżetowej. Niezbędna jest w tym względzie umowa z MFW.

Jeżeli chodzi o dostosowanie do strategii krajowych, Komisja przyjęła koncepcję strategii, która nie jest statyczna ani formalna. Komisja zwracała uwagę na zasadnicze znaczące elementy tego, co powinno stanowić strategię, a jednocześnie ciągle dostosowywała się do pilnych potrzeb politycznych wynikających z ambitnego programu stowarzyszeniowego oraz pełnej wyzwań sytuacji geopolitycznej.

Fakt, że Komisja nie wahała się wykroczyć poza czasem wąski zakres niektórych strategii krajowych świadczy w rzeczywistości o tym, że Komisja zadbała o wykorzystanie warunków w taki sposób, aby w jak największym stopniu stanowiły one zachętę do przeprowadzenia reform.

73

Komisja podkreśla, że wsparcie budżetowe jest takim rodzajem pomocy, który obejmuje kompleksowy pakiet środków, w tym finansowanie, budowanie zdolności, dialog polityczny oraz wskaźniki efektywności. Dialog polityczny, nawet na etapie opracowania zarysu programu, może zaowocować podjęciem działań przez rząd przed przekazaniem jakichkolwiek środków pieniężnych, co jest bardzo pozytywnym sygnałem.

Komisja podkreśla ponadto, że częściowe wypełnienie kryteriów efektywności uzasadniałoby częściową wypłatę środków. Komisja uznaje, że szczególnie w jednym przypadku ocena mogła być surowsza, ale nie jest to kwestia systemowa.

Komisja wskazuje, że dodatkowe środki zgodnie z zasadą „więcej za więcej” przyznano po przeglądach wewnętrznych. Decyzje te zostały podjęte przez Komisję na podstawie jej uprawnień wykonawczych w zakresie pomocy zewnętrznej, w oparciu o wskazówki polityczne udzielone przez ESDZ, oraz zatwierdzone przez państwa członkowskie przy pełnym poszanowaniu procedury komitetowej.

74

Komisja podkreśla jakość koncepcji projektów, ich skuteczność i wyniki.

75

Komisja zgadza się co do konieczności zachowania odpowiedniej kolejności przy udzielaniu pomocy technicznej, realizacji programów partnerstwa i udzielaniu wsparcia budżetowego. Przy obecnych przepisach finansowych zawsze jednak będzie upływało trochę czasu między udzieleniem pomocy technicznej / realizacją programu partnerstwa a operacjami udzielania wsparcia budżetowego.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 6

Komisja przyjmuje to zalecenie.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*).

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	24.3.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	15.2.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	19.4.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	25.5.2016

Mołdawia otrzymuje najwyższą kwotę wsparcia unijnego w przeliczeniu na mieszkańca spośród wszystkich wschodnich sąsiadów UE. Trybunał zbadał, czy pomoc unijna przyczyniła się do wzmocnienia administracji publicznej w tym kraju i ustalił, że wsparcie budżetowe wywarło ograniczone skutki w tym zakresie. Komisja powinna była szybciej reagować na urzeczywistniające się zagrożenia, a programy należało lepiej dostosować do mołdawskich strategii krajowych. Komisja nie wykorzystała w pełni możliwości ustalania warunków wypłat, a przydzielanie dodatkowych środków w ramach podejścia motywacyjnego nie było w pełni uzasadnione. Skontrolowane projekty były wprawdzie odpowiednie w stosunku do zamierzonego celu i przyniosły oczekiwane produkty, jednak nie zawsze były właściwie skoordynowane z programami wsparcia budżetowego, a ich rezultaty nie we wszystkich przypadkach były trwałe.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji