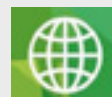


Raportul special

Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA EUROPEANĂ DE CONTURI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4959-3	ISSN 1831-0966	doi:10.2865/81123	QJ-AB-16-013-RO-C
PDF	ISBN 978-92-872-4941-8	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/88302	QJ-AB-16-013-RO-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4956-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/44785	QJ-AB-16-013-RO-E

© Uniunea Europeană, 2016

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Raportul special

Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea
paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – condusă de domnul Karel Pinxten, membru al Curții de Conturi Europene –, cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente acțiunilor externe. Auditul a fost condus de domnul Hans Gustaf Wessberg, membru al Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Peter Eklund, șef de cabinet; Emmanuel-Douglas Hellinakis, atașat în cadrul cabinetului; Sabine Hiernaux-Fritsch, manager principal; Laura Gores, coordonatoare; Erika Soveges și Alexandre Tan, auditori.



De la stânga la dreapta: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Puncte

Acronime

I-VII **Sinteză**

1-8 **Introducere**

9-11 **Sfera și abordarea auditului**

12-67 **Observații**

12-47 **Sprrijinul bugetar a avut un impact limitat asupra consolidării administrației publice în sectoarele vizate**

13-28 Comisia ar fi putut să reacționeze mai rapid la riscuri și programele nu au fost suficient de bine aliniată la strategiile naționale

29-34 Condiționalitatea nu a fost exploatată în mod suficient

35-37 Acordarea unor fonduri suplimentare ca stimulente nu era justificată corespunzător

38-47 Existau puține elemente care să indice că s-au realizat progrese în sectoarele vizate de sprijinul bugetar sectorial

48-67 **Proiectele au contribuit parțial la consolidarea administrației publice**

49-51 Proiectele au fost relevante, dar analiza nevoilor a fost afectată de deficiențe

52-63 Proiectele nu erau întotdeauna bine coordonate cu programele de sprijin bugetar sectorial

64-67 Din cauza lipsei de voință politică și a altor factori externi, rezultatele nu au fost întotdeauna sustenabile

68-77 **Concluzii și recomandări**

Anexa I — Lista contractelor auditate

Anexa II — Sinteză evaluărilor pentru contractele de sprijin bugetar sectorial incluse în eșantionul de audit

Anexa III — Sinteză evaluărilor pentru contractele aferente proiectelor incluse în eșantionul de audit

Răspunsurile Comisiei și ale SEAE

EUHLPAM: *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova* (Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova)

IEV: Instrumentul european de vecinătate

IEVP: Instrumentul european de vecinătate și parteneriat

PEV: Politica europeană de vecinătate

I

Republica Moldova este cea mai săracă țară din Europa. Începând cu 2007, acestei țări i s-a alocat ajutor financiar în cuantum de 782 de milioane de euro prin intermediul instrumentelor europene de vecinătate, ceea ce reprezintă o sumă anuală de aproape 37 de euro pe cap de locuitor – suma cea mai ridicată din toate țările din vecinătatea estică a UE. În 2014, Republica Moldova și UE au semnat un acord de asociere, care prevede, printre altele, o zonă de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare.

II

Printre problemele principale cu care se confruntă Republica Moldova se numără corupția generalizată și administrația publică deficitară, aspecte care, începând cu 2007, au reprezentat un element important pentru asistența din partea UE. O parte semnificativă din ajutor se acordă sub formă de sprijin bugetar. Acest lucru presupune transferul de fonduri către trezoreria națională a țării partenere, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții. Restul ajutorului este canalizat prin intermediul proiectelor.

III

Curtea a examinat dacă asistența acordată de UE a contribuit în mod eficace la consolidarea administrației publice. Eșantionul de audit al Curții a fost constituit din patru programe de sprijin bugetar acordat în următoarele sectoare: justiție, finanțe publice, sănătate și apă. În eșantion au fost incluse, de asemenea, douăzeci de proiecte implementate în cadrul a diferite autorități publice.

IV

Curtea concluzionează că asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice. O parte dintre deficiențele observate se pot explica prin acțiunea unor factori externi. Alte deficiențe pot fi imputate neajunsurilor existente la nivelul concepției și al implementării programelor și a proiectelor care au făcut obiectul auditului.

V

Întrucât se înregistraseră puține progrese în sectoarele către care a fost direcționat sprijinul bugetar, concluzia Curții este că acesta a avut un impact limitat asupra consolidării administrației publice. Comisia ar fi putut să reacționeze mai rapid atunci când s-au materializat riscurile pe care le implica sprijinul acordat. Programele nu au fost suficient de bine alinate la strategiile Republicii Moldova. Beneficiile potențiale ale programelor au fost reduse deoarece Comisia nu a făcut uz pe deplin de posibilitatea pe care o avea de a stabili condiții prealabile pentru plata ajutorului. Unele dintre condițiile specifice au fost îndeplinite între faza de negociere a programului și începerea acordării sprijinului bugetar sectorial sau nu erau direct măsurabile. Comisia ar fi putut da dovadă de mai multă strictețe atunci când a evaluat respectarea condițiilor pentru efectuarea plății tranșelor. De asemenea, acordarea unor fonduri suplimentare ca stimulent nu a fost justificată pe deplin.

VI

Modul în care au fost concepute proiectele a fost considerat, în general, a fi relevant. Asistența UE canalizată prin intermediul acestora a fost parțial eficace în ceea ce privește consolidarea administrației publice. Sfera de aplicare și programarea în timp a acestor proiecte nu au fost însă întotdeauna bine coordonate cu programele de sprijin bugetar. Asistența tehnică specifică pentru sprijinul bugetar, acordată în vederea dezvoltării capacității administrative, a început să fie furnizată abia după trecerea câtorva luni de la demararea programului principal de sprijin bugetar. Nu s-a recurs întotdeauna la alte proiecte de asistență tehnică și de înfrățire instituțională (*twinning*) pentru a pregăti sau a susține programele de sprijin bugetar. În general, proiectele au produs realizările scontate. Cu toate acestea, din cauza lipsei de voință politică și a altor factori externi, rezultatele nu au fost întotdeauna sustenabile.

VII

Curtea formulează o serie de recomandări în atenția Comisiei, în vederea creșterii eficacității asistenței acordate de UE Republicii Moldova.

01

Republica Moldova este situată în sud-estul Europei, între România și Ucraina, și are o populație de 3,6 milioane de locuitori. După dizolvarea Uniunii Sovietice, Republica Moldova a devenit o republică independentă în 1991, cu toate că regiunea Transnistria și-a declarat unilateral independența și este încă guvernată separat.

02

După o îndelungată perioadă de declin economic, Republica Moldova a început să înregistreze din nou creștere economică începând cu anul 1998. Totuși, în condițiile în care PIB-ul pe cap de locuitor este de 1 687 de euro și rata sărăciei se cifrează la 12,7 %, Republica Moldova este în continuare cea mai săracă țară din Europa¹. De la dobândirea independenței, populația sa a scăzut în principal din cauza ratei reduse a natalității, precum și a ratei ridicate de migrație a forței de muncă, iar remiterile de bani au ajuns să joace un rol important în viața economică și socială a țării.

03

Primele relații contractuale dintre Republica Moldova și UE datează din 1994, când a fost încheiat un acord de parteneriat și de cooperare. În luna iunie 2014, cele două părți au semnat un acord de asociere, care prevedea o zonă de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare. Acest acord vizează îmbunătățirea relațiilor politice și economice și integrarea treptată a Republicii Moldova în piața internă a UE. Zona de liber schimb prevede eliminarea tarifelor și a contingentelor vamale și armonizarea legilor și reglementărilor cu cele stabilite de UE în diferite sectoare comerciale. Potrivit Parlamentului European, Republica Moldova „se bucură de perspectiva europeană și poate depune o cerere de aderare la Uniunea Europeană cu condiția să adopte principiile democrației, să respecte libertățile fundamentale și drepturile minorităților și să asigure statul de drept”².

04

UE cooperează cu Republica Moldova în cadrul politicii europene de vecinătate (PEV), mai precis în cadrul componentei regionale estice a acesteia, denumită Parteneriatul estic. Instrumentul european de vecinătate (IEV) este un instrument financiar al UE, pentru perioada 2014-2020, consacrat țărilor învecinate, care a înlocuit Instrumentul european de vecinătate și parteneriat (IEVP) utilizat în perioada 2007-2013. Prin intermediul acestor instrumente, Republicii Moldova i-au fost alocate 782 de milioane de euro în cadrul unor programe de asistență bilaterală în perioada 2007-2015³. În 2014, ajutorul acordat acestei țări reprezenta aproximativ 37 de euro pe cap de locuitor – suma cea mai ridicată din toate țările din vecinătatea estică a UE⁴.

- 1 Datele privind PIB-ul pe cap de locuitor în 2014 provin de la Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); rata sărăciei în 2013, conform indicatorilor de dezvoltare mondială ai Băncii Mondiale (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Parlamentul European, Comisia pentru afaceri externe, *Raport conținând o propunere de rezoluție fără caracter legislativ referitoare la propunerea de decizie a Consiliului de încheiere, în numele Uniunii Europene, a unui acord de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte*, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 În cursul aceleiași perioade, ajutorul pentru care s-au încheiat contracte s-a ridicat la 547 de milioane de euro, iar ajutorul debursat s-a ridicat la 363 de milioane de euro. Republica Moldova a beneficiat, în egală măsură, de asistență macrofinanciară și a primit, de asemenea, ajutor prin intermediul proiectelor regionale de cooperare transfrontalieră în cadrul IEVP, prin Facilitatea de investiții pentru vecinătate, prin Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare, prin Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului și prin Instrumentul de stabilitate.
- 4 Țările estice incluse în politica europeană de vecinătate sunt Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina.

05

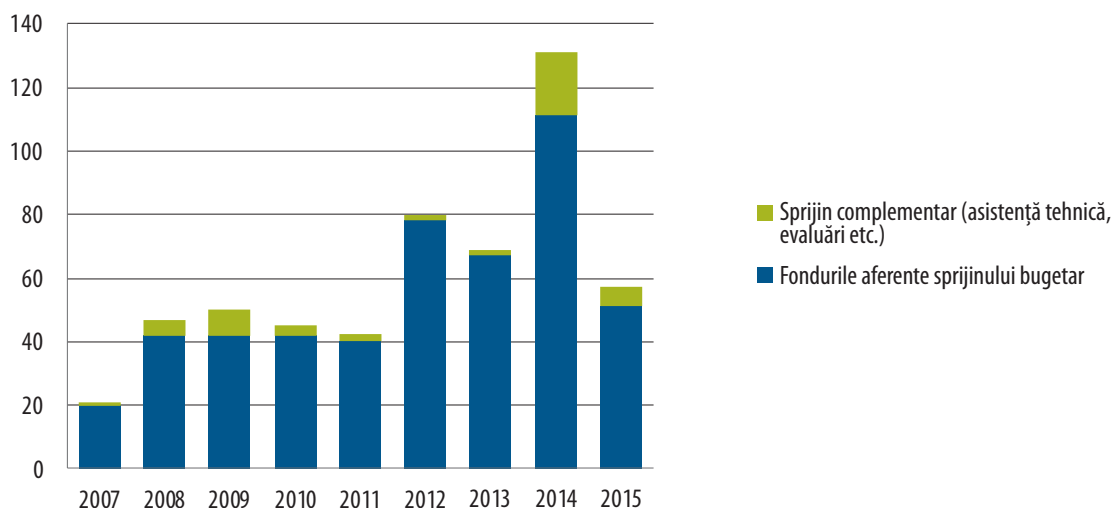
Una dintre principalele probleme cu care se confruntă Republica Moldova o constituie administrația sa publică deficitară. Instituțiile publice sunt afectate de o birocrație excesivă, de lipsa unei atenții suficiente pentru funcțiile de bază și de o rată ridicată de fluctuație a personalului, ceea ce face ca eficiența lor să fie scăzută. De asemenea, corupția continuă să constituie o problemă, Republica Moldova ocupând locul 103 din 168 în Indicele de percepție a corupției calculat pentru 2015 de *Transparency International*. În acest context, sprijinirea administrației publice din Republica Moldova a reprezentat, din 2007, un element important în cadrul cooperării din toate sectoarele. Acest aspect a beneficiat însă de o atenție sporită din partea Instrumentului european de vecinătate (IEV), întrucât „reforma administrației publice” reprezintă unul dintre cele trei domenii prioritare de cooperare pentru perioada 2014-2017, alături de „agricultură și dezvoltare rurală” și de „reforma poliției și gestionarea frontierelor”.

06

Principala modalitate de acordare a ajutorului utilizată în cazul Republicii Moldova o constituie sprijinul bugetar sectorial (SBS⁵). Atât fondurile reprezentând sprijin bugetar, cât și sprijinul suplimentar acordat prin intermediul aceluiași acorduri de finanțare reprezintă 74 % din asistența bilaterală acordată în perioada 2007-2015 (a se vedea și **graficul 1**). Sprijinul bugetar presupune un transfer de fonduri către țara parteneră sub rezerva respectării de către aceasta a condițiilor convenite pentru efectuarea plății. Respectarea acestor cerințe constituie o condiție esențială pentru acordarea de sprijin bugetar (principiu cunoscut sub numele de „condiționalitate”). Dacă sunt îndeplinite criteriile de eligibilitate⁶, se efectuează plata unor tranșe fixe. În plus, există tranșe variabile a căror plată depinde de înregistrarea anumitor progrese în raport cu o serie de condiții specificate.

- 5 Sprijinul bugetar poate fi acordat fie sub forma unui sprijin bugetar sectorial (SBS), fie sub forma unui sprijin bugetar general (SBG). Sprijinul bugetar general vizează să contribuie la o strategie națională de dezvoltare, în timp ce sprijinul bugetar sectorial contribuie la o politică sectorială. Începând cu 2013, sprijinul bugetar sectorial acordat de UE este însoțit de *contracte de reformă sectorială*, denumite anterior *programe de sprijin pentru politici sectoriale*. Din motive de coerență, prezentul raport utilizează termenul de sprijin bugetar sectorial (SBS) pentru toate contractele de sprijin bugetar care au făcut obiectul auditului.
- 6 Sprijinul bugetar este acordat de UE sub rezerva îndeplinirii a patru criterii de eligibilitate: un cadru macroeconomic stabil, o bună gestiune a finanțelor publice, transparența și supravegherea bugetară și existența unor politici și reforme naționale/sectoriale relevante și credibile.

Graficul 1 Sprijinul bugetar acordat Republicii Moldova în perioada 2007-2015 (în milioane de euro)



NB: Fondurile sunt prezentate în funcție de exercițiul bugetar aferent deciziei Comisiei care stă la baza acordării sprijinului.
Sursa: Sistemul informațional comun RELEX (CRIS).

07

În Republica Moldova, acordurile de finanțare ale Comisiei prevăd, de asemenea, acordarea unui sprijin suplimentar care să însoțească intervenția principală de sprijin bugetar sectorial, în special sub forma proiectelor de asistență tehnică pentru dezvoltarea capacităților organismelor publice („asistență tehnică pentru SBS”).

08

Republica Moldova a primit ajutor, în egală măsură, prin intermediul unor proiecte derulate în diverse domenii. Proiectele din eșantionul de audit al Curții au luat forma proiectelor de înfrățire instituțională și a proiectelor de asistență tehnică. Înfrățirea instituțională presupune cooperarea cu autorități publice dintr-un stat membru al UE, în timp ce asistența tehnică este furnizată, de regulă, de experți externi din sectorul privat.

09

În cadrul auditului, s-a examinat dacă ajutorul acordat de UE Republicii Moldova a contribuit în mod eficace la consolidarea administrației publice în ceea ce privește capacitatea acesteia de a exercita în mod eficace și eficient diferitele funcții de guvernare conferite, printre care se numără furnizarea de servicii publice. Auditul a vizat principalele două modalități de acordare a ajutorului, concentrându-se pe următoarele două întrebări:

- (a) Au contribuit programele de sprijin bugetar sectorial în mod eficace la consolidarea administrației publice?
- (b) Au contribuit proiectele în mod eficace la consolidarea administrației publice?

10

Auditul s-a axat pe asistența furnizată prin IEVP și IEV în perioada 2007-2014. Eșantionul de audit a cuprins:

- (a) patru programe de sprijin bugetar sectorial pentru promovarea reformelor în diverse sectoare, dintre care două în domeniul de bază ale administrației publice, și anume, justiția și, respectiv, politica în materie de finanțe publice; celelalte două programe vizau îmbunătățirea furnizării de servicii în domeniul sănătății publice și, respectiv, în domeniul apei;
- (b) 20 de proiecte de consolidare a autorităților centrale, printre care șapte proiecte în sectorul justiției, trei proiecte succesive vizând oferirea de consiliere politică la nivel înalt ministerelor din Republica Moldova – cunoscute sub numele de proiecte EUHLPAM (*European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova* – Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova) – și un proiect de sprijin al Cancelariei de Stat, care este autoritatea centrală responsabilă de coordonarea fondurilor UE în Republica Moldova.

11

Eșantionul Curții a acoperit 40 % din asistența bilaterală contractată și furnizată prin IEVP/IEV începând cu 2007 (a se vedea **anexa I**). Activitățile de audit s-au realizat în perioada martie-septembrie 2015. Au fost examinate probe de natură documentară precum documente de programare și rapoarte privind progresele înregistrate, rapoarte de monitorizare și rapoarte de evaluare. Auditul a constatat în examinarea documentelor, precum și într-o vizită la fața locului în Republica Moldova. Au fost purtate discuții cu reprezentanți ai autorităților moldovene, ai delegației UE la Chișinău, ai Serviciului European de Acțiune Externă, ai Direcției Generale Vecinătate și Negocieri privind Extinderea din cadrul Comisiei, ai organizațiilor internaționale, ai altor donatori, ai firmelor de consultanță și ai ONG-urilor.

Sprrijinul bugetar a avut un impact limitat asupra consolidării administrației publice în sectoarele vizate

12

Prezentul capitol examinează contribuția programelor de sprijin bugetar sectorial la ameliorarea administrației publice din Republica Moldova. Au fost evaluate concepția programelor, aplicarea condiționalității, justificările pentru acordarea fondurilor suplimentare și contribuția sprijinului bugetar sectorial la dezvoltarea celor patru sectoare auditate: justiție, finanțe publice, sănătate și apă (a se vedea *anexa II*).

Comisia ar fi putut să reacționeze mai rapid la riscuri și programele nu au fost suficient de bine aliniate la strategiile naționale

13

Pentru a evalua concepția programelor de sprijin bugetar sectorial, Curtea a examinat dacă fuseseră luate măsuri suficiente de către Comisie pentru a analiza și a atenua riscurile implicate de sprijinul bugetar sectorial. De asemenea, Curtea a analizat dacă cele patru programe auditate reflectau în mod suficient strategiile naționale de reformă.

Comisia ar fi putut să reacționeze mai rapid atunci când s-au materializat riscurile pe care le implica sprijinul bugetar sectorial acordat

14

Cu toate că prezintă o serie de avantaje, cum ar fi o mai mare implicare a țării beneficiare, costuri de tranzacție mai reduse și o mai bună coordonare a donatorilor, sprijinul bugetar se caracterizează, de asemenea, printr-un număr de riscuri inerente naturii sale (a se vedea Raportul special nr. 11/2010 al Curții de Conturi)⁷. Profilul de risc specific sprijinului bugetar este caracterizat de faptul că acesta utilizează sistemele țării căreia îi este acordat, deoarece implică un transfer de resurse financiare către trezoreria națională a țării beneficiare⁸. Având în vedere că fondurile alocate în cadrul sprijinului bugetar sunt contopite cu resursele bugetare ale țării beneficiare, ele vor cunoaște aceleași deficiențe care afectează gestiunea financiară a țării respective⁹. Curtea a evaluat dacă Comisia Europeană a analizat în mod corect aceste riscuri și dacă le-a atenuat.

- 7 Raportul special nr. 11/2010: „Gestiunea sprijinului bugetar general, asigurată de Comisie, în țările ACP și în țările din Asia și din America Latină” (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Comisia Europeană, Direcția Generală Dezvoltare și Cooperare – EuropeAid, *Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (Orientări privind sprijinul bugetar – Programare, concepere și gestionare – O abordare modernă a sprijinului bugetar), septembrie 2012, p. 126.
- 9 Raportul anual privind exercițiul financiar 2014, punctele 8.6-8.8 (JO C 373, 10.11.2015).

15

În 2012, Comisia a introdus o analiză mai sistematică a riscurilor, comitete direc-tore organizate la nivel înalt pentru operațiunile de sprijin bugetar și un sistem de alertă timpurie¹⁰ pentru cazurile în care riscurile se materializează. Aceste măsuri au constituit o îmbunătățire vizibilă față de abordarea anterioară.

16

Atât gestiunea descentralizată¹¹, cât și sprijinul bugetar se bazează în mod consi-derabil pe sistemele naționale. Sistemele naționale legate de controlul finanțelor publice nu sunt certificate de serviciile UE, iar modalitatea de gestiune descentra-lizată nu a fost introdusă pentru asistența UE pentru proiecte. În același timp însă, sprijinul bugetar a constituit principala modalitate utilizată pentru acordarea ajutorului, reprezentând aproape trei sferturi din totalul asistenței vărsate de UE Republicii Moldova în perioada 2007-2015.

17

Risurile de corupție sunt ridicate în Republica Moldova. Indicele de percepție a corupției calculat de *Transparency International* demonstrează că situația s-a înrăutățit începând cu anul 2012 (a se vedea **caseta 5**).

18

În luna noiembrie 2014, anumite riscuri macroeconomice s-au materializat în Republica Moldova, când a fost făcută publică dispariția sumei de 1 miliard de dolari americani reprezentând fonduri ale deponenților, în cadrul unui scandal de corupție care implica trei bănci din țară (a se vedea **caseta 1**). Întrucât nive-lul de risc urma să crească, Comitetul director la nivel înalt din decembrie 2014 a decis să studieze cu atenție cazul Moldovei în 2015 în contextul alocării de sprijin bugetar. După o analiză realizată pe plan intern cu privire la posibilele măsuri de atenuare a riscurilor, Comisia Europeană a reacționat în luna iulie 2015, anunțând în mod public suspendarea plăților pentru sprijinul bugetar, în aștep-tarea încheierii unui acord între Fondul Monetar Internațional (FMI) și Republica Moldova¹². De asemenea, Comisia a redus în mod semnificativ, în comparație cu anii precedenți, procentul de sprijin bugetar programat pentru 2015 (a se vedea **graficul 1**). Situația din sectorul bancar a pus serios sub semnul întrebării integri-tatea fondurilor UE vărsate în bugetul de stat al Republicii Moldova. Nu este însă posibil să se dovedească faptul că fondurile UE au fost afectate, întrucât acestea au fost integrate în bugetul general de stat.

10 Sistemul de alertă timpurie va fi activat în cazurile în care există o deteriorare rapidă și gravă a situației sau în cazurile în care survine un eveniment identificat ca risc prezentând un impact major asupra obiectivelor programului. În aceste cazuri, UE trebuie să reacționeze imediat, pentru a evita o deteriorare gravă a imaginii și a reputației sale. Cazurile care pot antrena o astfel de reacție pot fi, de exemplu, determinate de un important caz de corupție sau de fraudă ori de un caz de nerespectare a valorilor fundamentale. Delegațiile UE ar trebui să informeze imediat serviciile centrale atunci când apar astfel de cazuri. A se vedea Orientările privind sprijinul bugetar, p. 132.

11 În cazul gestiunii descentralizate, Comisia poate decide să recurgă la procedurile de achiziții publice sau de acordare a finanțelor nerambursabile care sunt aplicate de țara beneficiară. A se vedea articolul 18 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat.

12 Delegația UE în Republica Moldova, *Suportul bugetar din partea Uniunii Europene pentru Republica Moldova – în așteptarea îndeplinirii anumitor condiții*, Chișinău, 8 iulie 2015.

Informații privind criza bancară din Republica Moldova

În luna noiembrie 2014, trei bănci din Republica Moldova au fost plasate sub administrare specială de către Banca Națională, după ce acordaseră împrumuturi în valoare de 1 miliard de dolari americani. Aceste operațiuni nu aveau la bază nicio justificare economică temeinică și au declanșat o deteriorare atât de gravă a bilanțurilor băncilor respective încât acestea nu și-au mai putut continua activitatea, nemaifiind viabile. Incidentul a determinat acumularea unor datorii publice masive, costurile estimate pentru salvarea băncilor ridicându-se la cel puțin 13 % din PIB-ul Republicii Moldova.

Până la momentul auditului, ancheta penală privind fraudă bancară nu avansase foarte mult și nu fusese elaborată nicio strategie pentru recuperarea banilor. Această situație a provocat proteste publice și a contribuit la declanșarea unei perioade prelungite de instabilitate politică. Între luna noiembrie 2014 și luna decembrie 2015, în Republica Moldova au demisionat trei guverne succesive.

19

Cel mai recent program al FMI pentru Republica Moldova a expirat în 2013. Ultima evaluare a programului nu a mai fost finalizată din cauza dezacordurilor cu privire la politicile din sectorul financiar și din cel fiscal. În luna aprilie 2014, Banca Mondială a suspendat sprijinul bugetar în valoare de 45 de milioane de dolari americani pe care urma să îl acorde, deoarece a considerat că riscurile decurgând din sectorul bancar la care erau expuse fondurile publice erau prea mari pentru a se permite efectuarea unor transferuri către bugetul de stat al Republicii Moldova.

20

Deși Comisia Europeană a identificat în mod corect riscurile de corupție și de instabilitate macroeconomică în Republica Moldova, reacția sa ar fi putut să fie mai rapidă în momentul în care riscurile s-au materializat. În contextul semnării, în 2014, a acordului de asociere, însoțit de crearea zonei de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare, Comisia a încheiat în lunile octombrie și noiembrie 2014 două acorduri de finanțare, unul pentru intervenții de sprijin bugetar sectorial pentru reformele politicii în materie de finanțe publice și unul privind punerea în aplicare a zonei de liber schimb. Comisia a efectuat, în acest cadru, o plată de 16 milioane de euro în luna decembrie 2014. Riscurile legate de sectorul bancar fuseseră menționate atât de către FMI, cât și de către Comisie încă din 2012¹³.

13 Fondul Monetar Internațional, *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*, septembrie 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*, iunie 2014.

Programele de sprijin bugetar sectorial nu au fost suficient de bine aliniate la strategiile naționale, iar modul în care au fost stabilite bugetele pentru aceste programe de sprijin era și el lipsit de claritate

21

Curtea a evaluat dacă programele de sprijin bugetar sectorial au fost astfel concepute încât să sprijine strategii naționale relevante, formulate în mod clar și însușite pe deplin de către țara respectivă. Condițiile pentru plata fondurilor de sprijin bugetar ar trebui să decurgă din strategia națională și să fie în concordanță cu aceasta¹⁴.

22

Două dintre cele patru programe de sprijin bugetar sectorial incluse în eșantionul de audit nu corespund în totalitate unor strategii naționale. Sprijinul bugetar sectorial pentru finanțele publice este destinat unei strategii naționale care nu dispune de niciun obiectiv pentru sectorul în cauză (a se vedea **caseta 2**), în timp ce sprijinul bugetar sectorial consacrat justiției nu contribuie în mod direct la punerea în aplicare a strategiei naționale de reformă.

14 Pentru mai multe detalii, a se vedea Orientările privind sprijinul bugetar, anexa 3: *Assessing Public Policy Eligibility* (Evaluarea eligibilității politicilor publice).

Caseta 2

Condițiile specifice nu erau suficient de bine aliniate la strategia națională: cazul sprijinului bugetar sectorial acordat pentru reformele politicii în materie de finanțe publice

Sprijinul bugetar sectorial acordat pentru reformele politicii în materie de finanțe publice se bazează pe strategia națională de dezvoltare pentru 2020 a Republicii Moldova, care acoperă șapte sectoare, printre care infrastructura, sistemele de pensii și educația. Această strategie nu stabilește însă niciun obiectiv în ceea ce privește finanțele publice. Republica Moldova dispune, în schimb, de o strategie națională pentru gestiunea finanțelor publice pentru perioada 2013-2020, care este constituită dintr-o strategie generală, din planuri de acțiune anuale și dintr-un cadru de monitorizare.

Acordul de finanțare pentru sprijinul bugetar sectorial stabilește 12 condiții specifice care trebuie îndeplinite pentru a face posibilă plata celor trei tranșe variabile din care este constituit acest sprijin. Condițiile respective nu figurează în strategia națională de dezvoltare și nici nu reflectă în mod direct prioritățile stabilite în strategia de gestiune a finanțelor publice.

De exemplu, una dintre condiții se referă la înființarea unui consiliu fiscal, însă crearea unui astfel de organism nu este prevăzută în mod explicit de niciun document strategic care să fi făcut obiectul unui acord încheiat între Republica Moldova și UE. Același lucru este valabil și în cazul altor două condiții, care prevăd publicarea unui „buget pe înțelesul cetățenilor”¹⁵ și a unor rapoarte semestriale privind execuția bugetului. Accesul public la informații bugetare importante a primit calificativul A în evaluarea din 2011 a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare¹⁶.

15 Bugetul pe înțelesul cetățenilor constă într-o prezentare fără caracter tehnic a bugetului de stat, concepută astfel încât să fie accesibilă unui segment cât mai mare din populație și să fie înțeleasă de aceasta.

16 Programul pentru cheltuieli publice și responsabilitate financiară este un parteneriat cu donatori multipli menit să evalueze starea cheltuielilor publice și sistemele de achiziții publice și de responsabilitate financiară. Aceste evaluări analizează performanța sistemului de gestiune a finanțelor publice al unei anumite țări prin intermediul unei serii de 31 de indicatori, care sunt notați cu calificative mergând de la A la D (www.pefa.org).

23

Srijinul bugetar sectorial consacrat justiției are drept obiectiv declarat srijinirea strategiei de reformă în acest sector în Republica Moldova, însă condițiile specifice stabilite pentru sistemul judiciar nu sunt exprimate în aceiași termeni. Unele dintre condițiile stabilite pentru acest srijin bugetar sunt legate de aspecte ce țin de finanțele publice și nu sunt menționate în strategia de reformă. Prin urmare, nu există o corelație strictă între acțiunile întreprinse în cadrul strategiei de reformă în sectorul justiției și srijinul bugetar sectorial. În plus, acest lucru presupune stabilirea unor cerințe suplimentare de monitorizare și de raportare pentru srijinul bugetar sectorial.

24

Programele de srijin bugetar sectorial vizând îmbunătățirea furnizării de servicii în domeniul sănătății publice și al apei nu erau bazate pe strategii de reformă clar formulate de Republica Moldova. Orientările prevăd că este necesar să se stabilească bugete adecvate pentru strategiile sectoriale, pentru ca acestea să poată fi eligibile pentru srijin bugetar sectorial¹⁷. Cu toate acestea, în cazul srijinului bugetar sectorial pentru domeniul sănătății, strategia națională nu era complet aliniată la politica națională generală de sănătate și nu era pe deplin reflectată în proiecțiile bugetare. Srijinul bugetar sectorial acordat în domeniul apei era conceput pentru a srijini strategia națională privind apa din 2007. Aceasta s-a dovedit însă a fi excesiv de ambițioasă, întrucât viza un număr mare de obiective, fără a propune însă un plan de acțiune cu termene precise sau o structură instituțională clară pentru punerea ei în aplicare.

25

Curtea a examinat, de asemenea, baza care a fost utilizată pentru stabilirea bugetelor pentru programele de srijin bugetar sectorial. În conformitate cu orientările privind srijinul bugetar publicate în 2012, bugetele trebuie să se bazeze pe o serie de criterii, cum ar fi nevoile de finanțare ale țării partenere și angajamentul acesteia de a aloca resurse bugetare în conformitate cu strategia sa națională. Printre celelalte criterii se numără eficacitatea, raportul costuri-beneficii și impactul srijinului bugetar asupra atingerii obiectivelor stabilite, experiența cu plățile anterioare și capacitatea de absorbție a acestora, gradul de eficacitate al srijinului bugetar în atingerea obiectivelor convenite și o abordare axată pe rezultate a strategiei de dezvoltare.

26

În urma examinării realizate de Curte cu privire la programele selectate, nu a reieșit în mod suficient de clar modul în care au fost determinate bugetele. Srijinul bugetar sectorial pentru reformele politicii în materie de finanțe publice a fost primul program din eșantionul de audit care trebuia să fie implementat în conformitate cu noua metodologie. Cu toate acestea, nu s-a procedat la realizarea unei evaluări cuprinzătoare a criteriilor enumerate la punctul 25.

17 Pentru mai multe detalii, a se vedea Orientările privind srijinul bugetar, anexa 3: *Assessing Public Policy Eligibility* (Evaluarea eligibilității politicilor publice), secțiunea 3.2 – *Policy Financing* (Finanțarea politicilor).

27

În ciuda faptului că orientările nu se aplicau programelor de sprijin bugetar sectorial care fuseseră concepute înainte de 2012, în cazul strategiei de reformă a sectorului justiției fusese efectuată o evaluare prealabilă a nevoilor de finanțare. Aceasta nu a furnizat însă informații fiabile, având în vedere faptul că estimarea inițială de 124 de milioane de euro a fost redusă la jumătate după doi ani de implementare¹⁸. În 2015 a fost inițiată o reevaluare a nevoilor de finanțare, cu sprijinul unui proiect de asistență tehnică finanțat de UE (a se vedea punctul 61). În cazul celorlalte trei programe de sprijin bugetar sectorial, nu existau probe care să indice faptul că s-a realizat o evaluare a nevoilor de finanțare.

28

De asemenea, în ceea ce privește procedura întocmirii bugetelor, Curtea a remarcat că bugetul planificat a variat în faza de pregătire, fără nicio justificare clară. În cazul sprijinului bugetar sectorial consacrat justiției, care dispunea de un buget de 58,2 milioane de euro, o evaluare externă efectuată înainte de elaborarea programului estimase un buget de 40 de milioane de euro. În cazul sprijinului bugetar sectorial în domeniul apei, a fost acordată o majorare ad-hoc de 5 milioane de euro în cursul implementării programului, pe baza unor considerente politice.

Condiționalitatea nu a fost exploatată în mod suficient

29

Sistemul de monitorizare a performanței și criteriile pentru efectuarea plăților reprezintă structura pe care se bazează sprijinul bugetar, oferind un cadru pentru condiționarea acordării acestuia. Plata tranșelor variabile depinde de progresele realizate în raport cu o serie de condiții specifice, care creează stimulente pentru ameliorarea performanței, în sensul că o performanță parțială atrage doar plăți parțiale. Curtea a evaluat dacă aceste condiții stabilite pentru plata tranșelor constituiau stimulente pertinente pentru reformă. Un alt aspect verificat a fost dacă plățile s-au efectuat numai în cazul în care condițiile respective erau respectate.

Unele dintre condițiile specifice pentru tranșe au fost îndeplinite între faza de negociere a programului și începerea acordării sprijinului bugetar sectorial sau nu erau direct măsurabile

30

Unele dintre condițiile specifice prevăzute în contractele din eșantionul de audit nu presupuneau decât foarte puține eforturi din partea autorităților din Republica Moldova sau au fost îndeplinite între faza de negociere a programului și începerea acordării sprijinului bugetar sectorial (a se vedea **caseta 3**). Nivelurile-țintă care nu sunt suficient de ambițioase reduc efectul de stimulare. Includerea unor măsuri care au fost deja implementate înainte de demararea programului prezintă un anumit risc, în măsura în care acestea ar fi putut fi puse în aplicare integral sau parțial chiar și fără sprijinul bugetar.

18 Planul de acțiune (Hotărârea nr. 6 a Parlamentului din 16 februarie 2012, p. 168) prevede 1 989 de milioane de lei moldovenești (124 de milioane de euro, 2012) pentru punerea în aplicare a strategiei de reformă a sectorului justiției. Raportul anual pe 2014 estimează însă 1 034 de milioane de lei moldovenești (50 de milioane de euro, 2014).

Exemple de condiții specifice

Exemplul 1 – Unele condiții specifice nu presupuneau decât foarte puține eforturi din partea autorităților din Republica Moldova

Una dintre condițiile stipulate în legătură cu sprijinul bugetar sectorial pentru reformele politicii în materie de finanțe publice, care demarase în 2014, prevedea publicarea unor rapoarte semestriale privind execuția bugetului. Republica Moldova publica deja, de mai mulți ani, rapoarte lunare privind execuția bugetului său.

Exemplul 2 – Unele condiții specifice fuseseră deja îndeplinite între faza de negociere a programului și începerea acordării sprijinului bugetar sectorial

Acordul de finanțare pentru programul de sprijin bugetar sectorial în domeniul sănătății a fost semnat în 2009. Prima tranșă variabilă, în valoare de 13,4 milioane de euro, a fost plătită după o evaluare a 53 de indicatori, dintre care 22 se refereau la măsuri care fuseseră luate în 2008, după ce avusese loc negocierea programului.

Programul de sprijin bugetar sectorial în domeniul justiției a demarat în luna iunie 2013. Trei dintre condițiile stabilite pentru efectuarea plății – referitoare la modernizarea sistemului de recurs, la modificările codului de procedură penală și la reducerea imunității judecătorilor – au fost îndeplinite parțial sau integral prin intermediul adoptării unor legi în materie între aprilie și iulie 2012, după ce avusese loc negocierea programului.

31

Cele patru contracte conțineau un număr de condiții specifice care nu puteau fi măsurate într-un mod lipsit de ambiguitate. De exemplu, condițiile specifice stabilite pentru sprijinul bugetar sectorial în domeniul justiției au trebuit să fie explicate din nou după plata primei tranșe variabile, din cauza dificultăților întâmpinate în ceea ce privește ajungerea la un acord cu privire la interpretarea lor¹⁹. În plus, sprijinul bugetar sectorial pentru reformele politicii în materie de finanțe publice avea stabilite condiții specifice, însă nu dispunea de indicatori separați și nu toate condițiile specifice erau direct măsurabile. În ceea ce privește sprijinul bugetar sectorial în domeniul sănătății, aproximativ jumătate din indicatori erau prea vagi²⁰. De asemenea, sprijinul bugetar sectorial acordat în domeniul apei includea indicatori neverificabili, agregați sau neclari.

Condițiile nu au fost aplicate întotdeauna în mod consecvent, astfel încât să încurajeze reformele

32

Orientările privind sprijinul bugetar publicate de Comisie recomandă ca tranșele să fie plătite doar în cazul în care au fost îndeplinite condițiile specifice relevante și au fost respectați indicatorii de performanță. Curtea a remarcat însă exemple de utilizare inconsecventă a condiționalității în cazul a trei dintre cele patru programe auditate²¹. După cum se arată în **caseta 4**, în cazul sprijinului bugetar sectorial acordat în domeniul sănătății, fondurile au fost plătite chiar și atunci când condițiile nu fuseseră respectate. În plus, în cazul celor trei programe de sprijin bugetar sectorial din domeniile apei, sănătății și justiției, evaluarea îndeplinirii condițiilor ar fi putut fi mai strictă pentru unele dintre acestea.

19 Au trebuit să fie redactate tabele explicative, cu sprijinul unui proiect de asistență tehnică finanțat de UE (a se vedea punctul 61), aceste tabele fiind discutate în cadrul grupului de lucru care monitorizează sprijinul bugetar sectorial.

20 Exemple în acest sens sunt indicatori precum „optimizarea structurii de asistență medicală primară”, „analiza opțiunilor pentru încurajarea investițiilor private în sistemul de sănătate” sau „continuarea îmbunătățirii planificării strategice în sectorul sănătății pe baza cadrului de cheltuieli pe termen mediu”.

21 Până la momentul auditului, îndeplinirea condițiilor specifice nu fusese încă evaluată pentru programul de sprijin bugetar consacrat reformelor politicii în materie de finanțe publice, care fusese demarat abia la sfârșitul anului 2014.

Plata fondurilor a avut loc chiar și în cazul în care condițiile specifice nu erau îndeplinite și indicatorii de performanță nu erau respectați

Exemplul 1 – Sumele plătite în cadrul tranșei erau mai mari decât ceea ce se recomanda în raportul de evaluare externă

Deciziile de efectuare a plății fondurilor de sprijin bugetar sectorial se bazau pe un raport de evaluare externă, care examina dacă erau îndeplinite condițiile specifice aferente plății. Plățile de sprijin bugetar pentru sectorul sănătății s-au abătut de la recomandările formulate în raportul de evaluare externă în cazul a două dintre cele trei tranșe variabile. În 2011, a doua tranșă variabilă s-a cifrat la 13,6 milioane de euro, fiind cu 9 % mai mare decât suma de 12,5 milioane de euro recomandată în urma evaluării unui număr de 28 de condiții. A treia tranșă (de 4,1 milioane de euro), din 2012, a fost cu 11 % mai mare (fuseseră evaluate 9 condiții). Cea mai mare parte a acestei diferențe provenea din plata unor fonduri care fuseseră realocate de la asistența tehnică pentru SBS către sprijinul bugetar și care nu depindeau deci de realizarea vreunor activități noi sau de anumite condiții.

Exemplul 2 – Au fost efectuate plăți după o evaluare insuficient de strictă a îndeplinirii condițiilor

Una dintre condițiile stipulate pentru sprijinul bugetar sectorial din domeniul apei prevedea că trebuiau să fie alocați de la bugetul de stat cel puțin 600 de milioane de lei moldovenești pentru sectorul apei și pentru cel al apelor uzate. În 2012, alocările bugetare s-au ridicat la 252 de milioane de lei moldovenești (42 % din suma de 600 de milioane de lei), situându-se deci cu mult sub pragul minim. Cu toate acestea, condiția a fost evaluată ca fiind parțial îndeplinită, ceea ce a determinat plata a 42 % din fondurile aferente tranșei pentru care fusese stipulată condiția.

O altă condiție stabilită pentru sprijinul bugetar sectorial acordat în domeniul sănătății prevedea să nu se înregistreze nicio reducere a cheltuielilor publice, ajustate în funcție de inflație, efectuate în sectorul serviciilor medicale. În 2010, bugetul alocat sănătății de Republica Moldova a crescut, în termeni nominali, cu 5 % în comparație cu 2009. Cu toate acestea, având în vedere nivelul inflației de 9 % pentru anul 2010, cheltuielile ajustate în funcție de inflație efectuate în sectorul sănătății au scăzut de fapt față de anul precedent. În pofida acestei stări de fapt, condiția respectivă a fost considerată ca fiind îndeplinită.

33

Conform orientărilor Comisiei privind sprijinul bugetar, reprogramarea, în cadrul unor tranșe ulterioare, a fondurilor neplătite riscă să reducă efectul inițial de stimulare al condițiilor. Cu toate acestea, sprijinul bugetar sectorial acordat în domeniul sănătății a inclus o ultimă tranșă care a regrupat soldul fondurilor neplătite rămase din tranșele anterioare.

34

Sprijinul bugetar sectorial din domeniul apei nu prevedea, la începutul programului, în 2009, o ultimă tranșă care să regrupeze fondurile rămase neutilizate. Cu toate acestea, ulterior, a fost creată o tranșă suplimentară, în cuantum de 6,1 milioane de euro, în perioada premergătoare semnării acordului de asociere/privind zona de liber schimb din 2014. Au fost identificate condiții noi, în conformitate cu obiectivele generale stabilite pentru sprijinul bugetar sectorial din domeniul apei, pentru a permite efectuarea unei plăți în cuantum de 4,9 milioane de euro din fondurile rămase neutilizate ca urmare a neîndeplinirii condițiilor stabilite pentru eliberarea tranșelor anterioare.

Acordarea unor fonduri suplimentare ca stimulent nu era justificată corespunzător

35

În 2012, Comisia a introdus principiul „mai mult pentru mai mult”, care prevede acordarea unor fonduri suplimentare ca stimulent, cu scopul de a recompensa progresele realizate de țările partenere în direcția democrației. În cadrul acestui sistem, acordarea unor alocări suplimentare unei anumite țări ar trebui să depindă de progresele realizate în legătură cu procesul de reformă, în funcție de cum sunt ele evaluate în raportul privind progresele înregistrate în domeniul politicii europene de vecinătate (PEV) și în conformitate cu standardele și criteriile de referință recunoscute pe plan internațional²².

36

În total, Moldova a primit 93 de milioane de euro în acest fel în perioada 2012-2014, din care o sumă de 28 și una de 35 de milioane de euro prin Programul de integrare și cooperare în cadrul Parteneriatului estic, în 2012 și, respectiv, în 2013, și o sumă de 30 de milioane de euro prin programul de coordonare din cadrul Instrumentului european de vecinătate (IEV), în 2014²³. Aceste fonduri au fost alocate în principal programelor în curs sau unor programe noi de sprijin bugetar sectorial.

37

În urma examinării documentare realizate de Curte, nu a reieșit în mod clar care a fost justificarea pentru acordarea unor fonduri suplimentare Republicii Moldova. La baza alocărilor acordate în cei trei ani a stat doar o analiză limitată a progreselor realizate. Rapoartele privind progresele înregistrate în domeniul PEV nu demonstrează că Republica Moldova a înregistrat progrese în direcția instituirii democrației. Conform raportului din 2013, în prima jumătate a anului, Republica Moldova s-a confruntat cu cea mai gravă criză politică din ultimii ani²⁴, descrisă ca fiind un colaps instituțional²⁵ ce a adus prejudicii de durată credibilității instituțiilor democratice naționale²⁶.

Existau puține elemente care să indice că s-au realizat progrese în sectoarele vizate de sprijinul bugetar sectorial

38

Curtea a evaluat, în măsura posibilului, pe baza indicatorilor și a rapoartelor disponibile, dacă programele de sprijin bugetar sectorial au contribuit la realizarea unor progrese în cele patru sectoare auditate – justiție, finanțe publice, sănătate și apă. Pentru evaluarea sprijinului bugetar, OCDE propune o abordare în trei etape, și anume: (i) prima etapă cuprinde evaluarea resurselor, a realizărilor directe și a realizărilor indirecte rezultate din sprijinul bugetar; (ii) etapa a doua include evaluarea rezultatelor și a impactului politicilor, ale strategiilor și ale intervențiilor financiare ale guvernului; și (iii) etapa a treia presupune o analiză a contribuției sprijinului bugetar la politicile, strategiile și intervențiile prin cheltuieli publice ale guvernului, care au generat rezultatele și impactul identificate în etapa a doua; această analiză trebuie realizată prin combinarea și compararea rezultatelor din prima și din cea de a doua etapă²⁷.

22 Principalele criterii pentru evaluarea progreselor sunt: alegeri democratice și credibile, libertatea de asociere, de exprimare și de întrunire, libertatea presei și a mass-mediei, existența unui stat de drept administrat de un sistem judiciar independent și dreptul la un proces echitabil, combaterea corupției, reforma sectorului de securitate și de asigurare a respectării legii, controlul democratic asupra forțelor armate și respectarea celorlalte drepturi ale omului [anexa la Decizia de punere în aplicare C(2012) 4170 a Comisiei din 26.6.2012].

23 O proporție de 10 % din bugetul IEV este rezervată pentru abordarea bazată pe stimulente: programele multinaționale de coordonare recompensează progresele înregistrate pentru instituirea unei democrații solide și durabile și în punerea în aplicare a obiectivelor de reformă convenite [articolul 7 alineatul (6) și considerentul 4 din Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate (JO L 77, 15.3.2014, p. 27); Decizia de punere în aplicare C(2014) 2988 a Comisiei din 2.5.2014]. Programul de integrare și cooperare în cadrul Parteneriatului estic acorda fonduri suplimentare acelor parteneri care obțineau rezultate în cadrul reformelor pentru instituirea unei democrații solide și respectarea drepturilor omului [Decizia de punere în aplicare C(2012) 4170 a Comisiei din 26.6.2012 și Decizia de punere în aplicare C(2013) 8140 a Comisiei din 27.11.2013].

24 Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood*

39

Totuși, chiar și atunci când se poate stabili o legătură clară și logică între acțiuni și rezultate²⁸, poate fi dificil, dacă nu imposibil, să se evalueze care parte din rezultate este consecința intervențiilor UE și care parte se datorează altor factori²⁹. De fapt, bugetul țării partenere este cel care sprijină strategia de dezvoltare a acesteia; așadar, realizările obținute cu ajutorul sprijinului bugetar acordat de UE sunt legate de schimbări care reprezintă o consecință nu doar a programului de sprijin bugetar, ci și a altor diferite acțiuni ale guvernului, a altor programe de asistență și a unor factori externi³⁰. În pofida acestor limitări, probele arată că, în Republica Moldova, sprijinul bugetar sectorial a obținut doar rezultate limitate, întrucât indicatorii și rapoartele nu demonstrează că s-au înregistrat progrese semnificative în cele trei sectoare vizate (justiție, sănătate și servicii legate de utilizarea apei). La momentul auditului, era prea devreme să se poată evalua efectele potențiale ale programului de sprijin bugetar sectorial consacrat domeniului finanțelor publice.

40

În cadrul sprijinului bugetar sectorial în domeniul justiției, au fost plătiți, până în prezent, 28,2 milioane de euro din cei 30 de milioane de euro, în două tranșe. Suma a fost redusă, deoarece numai 88 % din condiții fuseseră îndeplinite. Anumite realizări, cum ar fi modificările care trebuiau aduse legislației, nu s-au concretizat în ceea ce privește procedura urmăririi penale, justiția juvenilă și intoleranța față de corupție.

41

Deși raportul din martie 2015 privind progresele în domeniul PEV aprecia că Republica Moldova a înregistrat unele progrese globale în ceea ce privește punerea în aplicare a strategiei de reformă a sectorului justiției, indicatorii internaționali pun sub semnul întrebării existența acestor progrese (a se vedea **caseta 5**).

Policy in 2013 (Document de lucru comun al serviciilor Comisiei. Punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate în Republica Moldova. Progresele înregistrate în 2013 și recomandările privind acțiunile care trebuie întreprinse, ce însoțesc documentul intitulat Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Politica de vecinătate la răspântie: punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate în 2013), p. 5.

25 *Ibidem*, p. 2.

26 *Ibidem*, p. 5.

27 Conform documentului *Evaluating Budget Support, Methodological Approach* (Evaluarea sprijinului bugetar – abordare metodologică) al OCDE-CAD, p. 3.

28 Rezultatele înglobează de regulă trei categorii: realizările, efectele și impactul. Pentru definițiile exacte, a se vedea Raportul special nr. 21/2015: „Analiza riscurilor aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare”, p. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Raportul special nr. 21/2015: „Analiza riscurilor aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare” (<http://eca.europa.eu>).

30 Raportul special nr. 21/2015, p. 23.

Conform imaginii prezentate de indicatorii internaționali, Republica Moldova a înregistrat puține progrese în ceea ce privește reforma sectorului justiției și combaterea corupției

O serie de grupuri de reflecție și ONG-uri publică indicatori privind justiția și corupția pentru țările din întreaga lume. Imaginea prezentată de acești indicatori cu privire la progresele înregistrate de Republica Moldova este una eterogenă.

Această țară a fost retrogradată în clasificarea realizată de *Freedom House* (pe o scară de la 1 la 7), de la 4,5 în 2012 la 4,75 în 2015, pentru cadrul judiciar și independență; indicatorul referitor la corupție a cunoscut o ușoară îmbunătățire, de la 6 la 5,75³¹.

Raportul pe 2014-2015 privind competitivitatea la nivel mondial (*Global Competitiveness Report*) a plasat Republica Moldova pe locul 141 din 144 pentru independența sistemului său judiciar³².

Rezultatul indicatorului privind statul de drept calculat de Banca Mondială a cunoscut o deteriorare, coborând de la valoarea de 45 în 2012 la 42,7 în 2013, dar s-a îmbunătățit în 2014, urcând la 46,6³³.

Conform Institutului de Politici Publice, încrederea cetățenilor în justiție a scăzut în ultimii zece ani, de la 41 % la 23 % la sfârșitul anului 2014³⁴.

Republica Moldova a pierdut teren în cazul Indicelui de percepție a corupției, calculat de organizația *Transparency International*: în 2012 s-a clasat pe locul 94 din 176 de țări, iar în 2015 coborâse pe locul 103 din 168 de țări. Sectorul justiției era perceput de cetățenii moldoveni ca ocupând locul al doilea din punctul de vedere al nivelului de corupție, după poliție³⁵.

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 Institutul de Politici Publice din Republica Moldova, Barometrul opiniei publice din noiembrie 2014 (<http://www.ipp.md>).

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

42

În cadrul sprijinului bugetar sectorial din domeniul sănătății, au fost plătiți 43,5 milioane de euro, ceea ce reprezintă 99,2 % din buget. Această rată de utilizare a putut fi atinsă grație unei ultime tranșe care a permis plata fondurilor rămase neutilizate ca urmare a nerespectării condițiilor de eliberare a tranșelor anterioare (a se vedea punctul 33). Înainte de această tranșă, rata plăților ajunsese la 89,7 %.

43

O evaluare din 2012 realizată de Organizația Mondială a Sănătății (OMS) prezintă o imagine eterogenă în ceea ce privește rezultatele obținute în sectorul sănătății din Republica Moldova. Progresele realizate rămân în urma așteptărilor în ceea ce privește protecția financiară (și anume, măsura în care persoanele sunt protejate împotriva consecințelor financiare ale problemelor de sănătate) și în ceea ce privește echitatea în finanțarea sistemului de sănătate. Accesul inegal la serviciile de asistență medicală este în continuare o problemă. Deși evaluarea calității generale a furnizării de servicii de sănătate este dificilă, studiul consideră că s-au înregistrat anumite progrese, în special în ceea ce privește asistența medicală preventivă³⁶. Per ansamblu, este dificil să se evalueze măsura în care a contribuit programul de sprijin bugetar sectorial la îmbunătățirea sistemelor de sănătate și, în consecință, la starea de sănătate a populației din Republica Moldova. Au existat și alți factori care au jucat un rol, cum ar fi îmbunătățirile în ceea ce privește situația socioeconomică³⁷, iar datele relevante fie nu au fost colectate în mod sistematic, fie nu erau disponibile³⁸. Dificultățile de evaluare se explică, de asemenea, prin faptul că nu s-a procedat la realizarea niciunei evaluări *ex post* cu privire la impactul sprijinului bugetar sectorial acordat în domeniul sănătății după încheierea programului în 2013.

44

Sprijinul bugetar sectorial din domeniul apei nu s-a ridicat la nivelul așteptărilor în ceea ce privește realizările care fuseseră stabilite în acordul de finanțare. Anumiți factori externi, cum ar fi criza economică resimțită în Moldova în 2009, și instabilitatea politică din țară, în combinație cu slaba capacitate a instituțiilor din sectorul apei și cu lipsa de asistență tehnică, au condus la o situație în care, pentru toate tranșele variabile, condițiile au fost doar parțial îndeplinite. Din acest motiv, Comisia a plătit numai 68 % din fondurile aferente celei de a treia tranșe.

36 Observatorul european pentru sisteme și politici de sănătate, un parteneriat sub egida OMS, „Republic of Moldova, Health system review” (Republica Moldova – Evaluarea sistemului de sănătate), *Health Systems in Transition*, vol. 14, nr. 7, 2012, p. 131-139.

37 *Ibidem*, p. 135: Este întotdeauna dificil să se distingă contribuția pe care o aduc serviciile de asistență medicală la ameliorarea sănătății de îmbunătățirile generale înregistrate în situația socioeconomică. Acest lucru este cu atât mai adevărat în cazul Republicii Moldova, care are o populație relativ mică, astfel încât anumite tendințe observate în timp trebuie să fie tratate cu prudență.

38 *Ibidem*, p. 136: Este dificil să se evalueze calitatea per ansamblu a furnizării de servicii de sănătate, deoarece datele necesare pentru acești indicatori nu se colectează sistematic și nu sunt puse de regulă la dispoziția publicului. De exemplu, nu se recurge, de obicei, la indicatori de măsurare a rezultatelor raportate de pacienți și nu se colectează ratele de mortalitate în spitale pentru internările de tip acut. De asemenea, nu se colectează în mod sistematic și nu se analizează date privind siguranța pacienților. De exemplu, deși se colectează, în general, date privind complicațiile postoperatorii, acestea nu sunt defalcate în funcție de cauze sau de factorii care contribuie la acestea și, prin urmare, ele nu pot fi folosite ca indicatori privind siguranța pacienților.

45

Serviciile publice de apă din Republica Moldova sunt în continuare deficitare. Doar aproximativ 50 % din populație are acces la apă potabilă curată, sectorul este foarte subdezvoltat, cu o capacitate instituțională slabă, iar capacitatea de acțiune a municipalităților în ceea ce privește gestionarea sistemelor și a serviciilor legate de apă este limitată. Într-un raport din 2012 privind performanța sectorului apei din Republica Moldova, Curtea de Conturi a acestei țări a concluzionat că: „situația privind aprovizionarea cu apă și canalizarea localităților din republică este alarmantă și în impas”. Într-un alt raport din 2012, Curtea de Conturi a Republicii Moldova a afirmat că: „Pentru ca beneficiile scontate privind reabilitarea și construcția sistemelor de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare să fie atinse sunt necesare îmbunătățiri în gestionarea mijloacelor publice destinate realizării acestora, precum și a sistemului de management în cadrul autorităților publice responsabile de implementarea proiectelor în domeniul vizat”. Cu toate acestea, un studiu recent realizat de OMS și de UNICEF arată că utilizarea surselor de apă și serviciile de canalizare au cunoscut o îmbunătățire între 1995 și 2015³⁹.

46

Valoarea adăugată pe care o aduc fondurile puse la dispoziție prin sprijinul bugetar sectorial pentru bugetele naționale alocate diverselor sectoare poate să fie una redusă. Curtea a observat că aceasta era situația în cazul sprijinului bugetar sectorial din domeniul sănătății, întrucât bugetele naționale alocate acestui domeniu, ajustate în funcție de inflație, au scăzut în cursul punerii în aplicare a programului, în 2010 și 2011⁴⁰ (a se vedea exemplul 2 din **caseta 4**). Această scădere a bugetelor a fost percepută ca un indiciu al priorității scăzute care se acorda sectorului respectiv și a pus sub semnul întrebării capacitatea Ministerului Sănătății de a pune în aplicare politica națională de sănătate. Un studiu publicat de OMS în 2012 indica faptul că cheltuielile totale efectuate în domeniul sănătății erau în continuare foarte scăzute în comparație cu cele efectuate de alte țări europene, iar acest lucru a limitat în mod semnificativ volumul și calitatea pachetului de servicii furnizate⁴¹.

47

Și în cazul sprijinului bugetar sectorial acordat în domeniul apei, progresele realizate au fost limitate din cauza perioadei electorale, a faptului că nu se alocu fonduri de la bugetul național pentru investiții în sector și a problemelor de gestionare din cadrul Ministerului Mediului (a se vedea, de asemenea, exemplul 2 din **caseta 4**). Această situație ilustrează cât este de important ca angajamentele asumate în contextul operațiunilor de sprijin bugetar ale UE să fie reflectate în bugetele de stat, prin alocarea fondurilor necesare pentru ca ministerele de resort să poată îndeplini condițiile stabilite pentru plată.

39 A se vedea OMS/UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation* (Programul comun de monitorizare al OMS/UNICEF pentru alimentarea cu apă și canalizare), iunie 2015 (wssinfo.org).

40 Cheltuielile publice efectuate în domeniul sănătății au scăzut în termeni reali în 2010 și în 2011, conform majorității surselor [OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Evaluarea reformelor privind finanțarea sectorului sănătății), 2012, p. 4; calcule cu date ajustate în funcție de inflație (indicele prețurilor de consum, deflatorul PIB) realizate de Banca Mondială (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) și indicele prețurilor de consum calculat de Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova (<http://www.statistica.md>)]. Conform deflatorului PIB calculat de Biroul Național de Statistică, cheltuielile în termeni reali au înregistrat o ușoară creștere în 2011.

41 Observatorul european pentru sisteme și politici de sănătate, un parteneriat sub egida OMS, „Republic of Moldova, Health system review” (Republica Moldova – Evaluarea sistemului de sănătate), *Health Systems in Transition*, vol. 14, nr. 7, 2012, p. 43. A se vedea, de asemenea, OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, p. 3: Pondere bugetului alocat de guvern pentru sănătate este utilizată pe scară largă ca un indiciu al priorității acordate de guvern sectorului sănătății în raport cu alte sectoare ale economiei. Mesajul pe care îl transmite cu claritate această informație este cel al unei importanțe scăzute acordate domeniului sănătății.

Proiectele au contribuit parțial la consolidarea administrației publice

48

În această secțiune este examinată contribuția proiectelor la consolidarea administrației publice în Republica Moldova. Aspectele asupra cărora s-a îndreptat atenția Curții au fost: concepția proiectelor, sprijinul adus de proiecte în ceea ce privește programele de sprijin bugetar sectorial și sustenabilitatea rezultatelor (a se vedea **anexa III**).

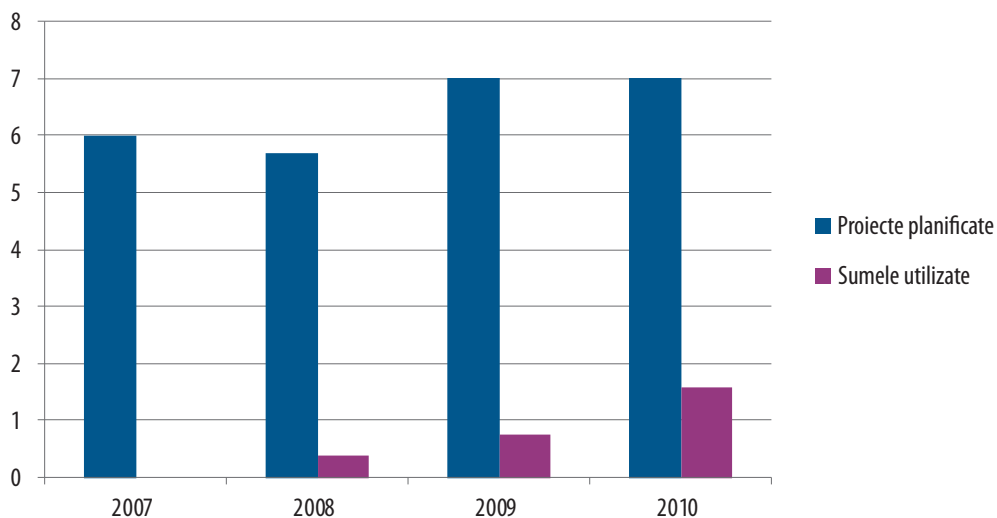
Proiectele au fost relevante, dar analiza nevoilor a fost afectată de deficiențe

49

UE a oferit un sprijin semnificativ pentru îmbunătățirea capacității autorităților publice centrale ale Republicii Moldova în ceea ce privește gestionarea și coordonarea ajutorului acordat de UE. Acest sprijin a fost direcționat, în special, către Cancelaria de Stat, care avea calitatea de unitate națională de coordonare⁴² pentru fondurile UE. Acest tip de asistență prezintă relevanță, date fiind limitările care afectează autoritățile din Republica Moldova în ceea ce privește gestionarea fondurilor, așa cum au demonstrat-o, de exemplu, dificultățile pe care le-au întâmpinat aceste autorități la elaborarea proiectelor de înfrățire instituțională (a se vedea **graficul 2**).

42 Unitatea națională de coordonare este abilitată să coordoneze asistența acordată de donatori străini la nivel național.

Graficul 2 Proiecte de înfrățire instituțională planificate și proiecte efectiv executate în perioada 2007-2010 (în milioane de euro)



Sursa: Sistemul informațional comun RELEX (CRIS).

50

Așa cum reiese din **anexa III** (întrebarea 1.1), Curtea a constatat că analizele nevoilor realizate pentru proiecte au fost, per ansamblu, satisfăcătoare: doar două proiecte din eșantionul de audit s-au bazat pe o analiză insuficientă. Totuși, în cazul a nouă proiecte, analiza a fost afectată de deficiențe parțiale, ceea ce a condus la proiecte a căror concepție nu corespundea pe deplin nevoilor sau obiectivelor administrației Republicii Moldova.

51

În unele cazuri, aceste neajunsuri au putut fi remediate pe parcursul implementării proiectelor sau într-un stadiu ulterior. În cazul proiectului de asistență tehnică nr. 13 (a se vedea **anexa III**), consultantul a depus eforturi pentru a adapta termenii inițiali de referință după trecerea câtorva luni de la demararea proiectului, în urma consultărilor cu Curtea Supremă de Justiție, cu Consiliul Superior al Magistraturii, cu instanțele regionale și cu alți donatori⁴³. În cazul proiectului EUHLPAM, în fazele I și II, delegația UE nu a efectuat o analiză structurată a nevoilor pentru a confirma nevoile reale și problemele cu care se confrunta administrația Republicii Moldova, astfel încât să le ierarhizeze în mod eficace într-o ordine a priorităților și să se concentreze asupra lor. Această sarcină a fost lăsată la latitudinea diferiților consultanți. Având în vedere că nu existau proceduri de predare a responsabilităților, fiecare consultant a fost nevoit să efectueze propria analiză a nevoilor. Cu toate acestea, în faza III a proiectului s-a acordat mai multă atenție acestor analize.

Proiectele nu erau întotdeauna bine coordonate cu programele de sprijin bugetar sectorial

52

Următoarele două subsecțiuni analizează coordonarea dintre sprijinul bugetar sectorial și două tipuri de proiecte. Prima subsecțiune examinează asistența tehnică furnizată pentru sprijinul bugetar sectorial, prevăzută în acordurile de finanțare aferente acestui sprijin (a se vedea punctul 7 și **graficul 1**), iar cea de a doua se concentrează pe alte proiecte de asistență tehnică și de înfrățire instituțională (a se vedea punctul 8).

43 Douăsprezece dintre activitățile enumerate în termenii inițiali de referință au fost considerate a nu mai prezenta relevanță, ca urmare a scăderii cererii din partea beneficiarului.

Asistența tehnică consacrată în mod special sprijinului bugetar sectorial în vederea dezvoltării capacității administrative a fost furnizată tardiv din cauza procedurilor de contractare

53

Comisia a oferit asistență tehnică specifică, în cele patru acorduri de finanțare auditate, cu scopul de a ajuta administrația Republicii Moldova în demersurile de implementare a sprijinului bugetar sectorial. Explicația pentru o astfel de asistență rezidă în faptul că guvernele țărilor partenere sunt adesea afectate de constrângeri în materie de capacitate instituțională, care pot împiedica punerea în aplicare a strategiei susținute cu ajutorul sprijinului bugetar sectorial.

54

Cu toate acestea, asistența tehnică în cauză nu este sincronizată cu programul principal de sprijin bugetar. Ea poate fi demarată numai după ce a fost semnat acordul de finanțare pentru programul de sprijin bugetar sectorial, astfel încât, având în vedere intervalul de timp necesar pentru procedurile de achiziții publice și de contractare, furnizarea asistenței tehnice începe la câteva luni după lansarea programului principal (a se vedea **tabelul**).

Tabel Decalajul dintre sprijinul bugetar și asistența tehnică specifică acestuia, în cazul contractelor care au făcut obiectul auditului¹

Program SBS	Asistența tehnică prevăzută în acordul de finanțare pentru SBS (în milioane de euro)	Începerea programului SBS (semnarea acordului de finanțare)	Demararea operațiunilor de asistență tehnică (semnarea contractului)	Interval de timp
Sănătate	3,15	februarie 2009	iunie 2010	16 luni
Justiție	1,8 ²	iunie 2013	nu s-a semnat un contract	-
Reformele politicii în materie de finanțe publice	4	octombrie 2014	octombrie 2015	12 luni
Apă	3	august 2009	septembrie 2011	25 de luni

1 Doar asistență tehnică pusă la dispoziție în mod specific prin intermediul unei finanțări de sprijin bugetar sectorial. Există alte proiecte în același sector, de exemplu, în sectorul justiției.

2 Această sumă este utilizată pentru finanțarea misiunilor de evaluare înainte de plata tranșelor.

Sursa: Sistemul informațional comun RELEX (CRIS).

55

Acest decalaj a avut un impact negativ asupra implementării sprijinului bugetar sectorial acordat în domeniul sănătății și a celui acordat în domeniul apei, deoarece capacitatea administrativă națională nu a fost suficientă pentru a putea gestiona programele. În cazul sprijinului bugetar sectorial din domeniul sănătății, anumite condiții nu au fost îndeplinite din cauza demarării tardive a asistenței tehnice. În cazul sprijinului bugetar sectorial din domeniul apei, raportul de monitorizare din 2012 semnalează că o mai bună sincronizare în timp între asistența tehnică planificată și sprijinul bugetar sectorial ar fi mai benefică și ar asigura succesul implementării. În raportul său final, contractantul a recomandat ca asistența tehnică să preceadă sprijinul bugetar, și nu invers, cum s-a întâmplat.

Nu s-a recurs întotdeauna la alte proiecte de asistență tehnică și de înfrățire instituțională pentru a pregăti sau a susține programele de sprijin bugetar sectorial**56**

Delegația UE a acordat o atenție deosebită creării de sinergie între sprijinul bugetar sectorial și proiectele care vizau același sector. În general, s-a recurs la programe de înfrățire instituțională și de asistență tehnică pentru a veni în completarea programelor de sprijin bugetar sectorial. Acesta a fost cazul, de exemplu, al unui program privind zonele rurale (chiar dacă acest program nu a făcut obiectul auditului Curții). De asemenea, acest gen de proiecte a pregătit terenul pentru sprijinul bugetar sectorial, de exemplu în cazul unui program privind zona de liber schimb. Nu în ultimul rând, patru proiecte de asistență tehnică în sectorul justiției au răspuns unor nevoi înrudite cu cele care au fost abordate de sprijinul bugetar (a se vedea proiectele nr. 12-14 din *anexa III*).

57

În pofida acestor eforturi, în cazurile care au fost auditate, nu s-a recurs întotdeauna la astfel de proiecte pentru a pregăti sau a susține programele de sprijin bugetar sectorial (a se vedea punctele 58-63 și *caseta 6*). Principalele modalități de acordare a asistenței care au fost privilegiate de Comisie au fost sprijinul bugetar și înfrățirea instituțională, chiar dacă nevoia de asistență tehnică era marcată și chiar dacă exista o cerere ridicată în acest sens din partea guvernului, în special în domeniile în care s-a planificat ulterior acordarea unui sprijin bugetar, cu scopul de a se pregăti terenul în vederea obținerii unor rezultate mai bune.

Cursurile de formare a funcționarilor moldoveni cu privire la sprijinul bugetar au fost organizate tardiv

Prima sesiune de formare veritabilă pe tema sprijinului bugetar adresată funcționarilor din Republica Moldova a fost organizată în luna martie 2014, prin intermediul unui proiect de asistență tehnică cu o valoare de 40 000 de euro (a se vedea proiectul nr. 9 din **anexa III**). La momentul respectiv, se acorda deja sprijin bugetar Republicii Moldova de mai bine de șapte ani.

Cursul de formare, care s-a derulat pe parcursul a șase zile și de care au beneficiat 24 de funcționari, a pus în evidență faptul că aceștia aveau o înțelegere limitată a acestei modalități de acordare a ajutorului. Participanții nu au înregistrat progrese semnificative, întrucât notele obținute de aceștia la testele inițiale și la cele finale au crescut de la 3,2 la doar 3,9 din 10 puncte. Notele au cunoscut chiar o înrăutățire în patru dintre cele zece domenii evaluate.

Acest rezultat limitat nu a fost analizat în mod aprofundat și nu s-au luat măsuri în urma lui, având în vedere că nu s-a mai organizat de atunci niciun alt curs veritabil de formare pe tema sprijinului bugetar. Totuși, Comisia a organizat, în Republica Moldova, o serie de mese rotunde și de prezentări cu o durată de o jumătate de zi.

58

În 2011, Comisia a finanțat o evaluare *ex ante* a sectorului justiției, evaluare care a recomandat să se pună accentul pe asistența tehnică drept metodă principală de acordare a ajutorului înainte de programarea sprijinului bugetar sectorial. Furnizarea unei asistențe tehnice prealabile este necesară, deoarece nu ar fi posibilă elaborarea de către guvern a unei strategii de reformă în domeniul justiției fără coordonarea cu sistemul judiciar, care este separat prin Constituție de puterea executivă. În 2011, la momentul conceperii strategiei de reformă a sectorului justiției, deficiențele constatate în eforturile de coordonare pe plan național ale puterii executive au pus sub semnul întrebării capacitatea acesteia de a veni cu o strategie de reformă coerentă cu care sistemul judiciar să fie pe deplin de acord.

59

În urma acestei evaluări, au fost planificate, începând cu 2011, patru proiecte de asistență tehnică în sectorul justiției, dar acestea au fost întârziate din cauza constrângerilor legate de personal din cadrul delegației UE. Unul dintre proiecte a fost demarat cu două luni înainte de semnarea contractului de finanțare pentru sprijin bugetar sectorial, în luna aprilie 2013, în timp ce celelalte trei au început 18 luni mai târziu (a se vedea proiectele nr. 12-14 din **anexa III**).

60

Strategia de reformă a sectorului justiției din Republica Moldova a fost adoptată în 2011 în scopul îndeplinirii condițiilor de eligibilitate pentru sprijinul bugetar sectorial. Punerea sa în aplicare este îngreunată de progresele inadecvate realizate în reforma parchetului și de sprijinul insuficient din partea sistemului judiciar. O nouă inițiativă de reformă, elaborată de Consiliul Superior al Magistraturii și de Curtea Supremă de Justiție, a fost prezentată public în luna mai 2015, cu sprijinul logistic al proiectului de asistență tehnică nr. 13.

61

Prin proiectul de asistență tehnică nr. 12 se oferă asistență unor grupuri de lucru pentru revizuirea previziunilor bugetare pentru strategia de reformă a sectorului justiției și pentru explicarea condițiilor specifice aferente sprijinului bugetar sectorial (a se vedea punctele 27 și 31). Acest proiect de asistență tehnică constituie un exemplu de adaptare flexibilă la nevoile suplimentare care au apărut în legătură cu implementarea unui program de sprijin bugetar sectorial, în pofida faptului că un astfel de sprijin nu fusese prevăzut în mod expres în contractul inițial al proiectului.

62

Sectorul gestiunii finanțelor publice oferă mai multe exemple de implementare a diferite tipuri de sprijin, cum ar fi SIGMA⁴⁴, asistența tehnică, proiectele de înfrățire instituțională și sprijinul bugetar sectorial. Proiectele de înfrățire instituțională privind achizițiile publice și controlul financiar intern s-au încheiat în 2012 și, respectiv, în 2013, iar rapoartele întocmite în urma proiectelor au subliniat necesitatea consolidării rezultatelor acestora (a se vedea proiectele nr. 2 și 4 din **anexa III**). Eforturile depuse în aceste domenii continuă, cu ajutorul SIGMA și al dialogului în materie de politici. Cu toate acestea, condițiile specifice stipulate pentru sprijinul bugetar sectorial acordat pentru reformele politicii în materie de finanțe publice nu abordează aceste deficiențe. O serie de consultanți finanțați de UE (în cadrul proiectului EUHLPAM) au fost trimiși pe teren în instituțiile care prezentau relevanță pentru gestiunea finanțelor publice, cum ar fi Inspectoratul Fiscal de Stat, dar niciunul dintre aceștia nu a fost detașat în vreuna dintre cele trei instituții implicate în implementarea programului de sprijin bugetar sectorial (Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor, Parlamentul).

63

Cu toate acestea, începând cu 2014, Comisia a acordat mai multă atenție creării de sinergii între sprijinul bugetar sectorial și proiecte, după cum o demonstrează un proiect de înfrățire instituțională implementat la Curtea de Conturi a Republicii Moldova (a se vedea proiectul nr. 5 din **anexa III**) și detașarea planificată pe lângă Parlament a unui consultant EUHLPAM în 2016.

44 SIGMA (*Support in Governance and Management* – sprijin pentru îmbunătățirea guvernantei și a gestionării) constituie o inițiativă comună a UE și a OCDE. Experții SIGMA furnizează asistență în șase domenii-cheie din administrația publică (<http://www.sigmaweb.org>)

Din cauza lipsei de voință politică și a altor factori externi, rezultatele nu au fost întotdeauna sustenabile

64

În general, proiectele au produs realizările scontate. Printre exemplele de realizări concrete se pot enumera: o platformă online pentru monitorizarea activităților desfășurate de organizațiile societății civile din Republica Moldova, furnizarea de consiliere strategică pentru diferite ministere, un proiect de lege privind ajutoarele de stat sau un manual de proceduri de gestionare a ajutorului acordat de UE.

65

Preocupările care există privesc sustenabilitatea rezultatelor obținute cu ajutorul proiectelor, cauzele aflate la originea acestor preocupări fiind adesea legate de voința politică insuficientă din partea autorităților naționale de a remedia problema anumitor obstacole care împiedică consolidarea autorităților publice (a se vedea **caseta 7**). După cum se poate vedea din **anexa III** (întrebarea 1.3), au existat preocupări parțiale în cazul a jumătate dintre cele paisprezece proiecte evaluate și preocupări considerabile pentru restul proiectelor.

66

Comisia a oferit asistență tehnică pentru sprijinirea Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, în contextul proiectului TTSIB (a se vedea **caseta 7**), în perioada 2011-2013. Deși scopul acestui proiect era de a consolida capacitatea Cancelariei de Stat de a asigura un *leadership* tehnic în ceea ce privește identificarea, pregătirea și implementarea activităților finanțate de asistența externă, consultanții TTSIB au furnizat și servicii care înlocuiau parțial sarcinile operaționale ale personalului Cancelariei de Stat. În rapoartele aferente proiectului TTSIB se afirmă că, deși au fost obținute multe dintre rezultatele preconizate, Cancelaria de Stat nu avea o capacitate suficientă pentru a-și exercita atribuțiile, pentru a absorbi cursurile de formare sau pentru a pune în aplicare abilitățile dobândite.

67

Întrucât a constatat, în proiectele anterioare, lipsa unor elemente de sustenabilitate, delegația UE a încurajat, ca bună practică, elaborarea, în faza III, a unor strategii de ieșire atât pentru proiectul EUHLPAM, cât și pentru proiectul TTSIB. Scopul acestor strategii era de a se garanta că fiecare consultant urma să abordeze problemele legate de sustenabilitate înainte de plecare. Cu toate acestea, în cazul proiectului TTSIB, strategia nu a fost pusă în aplicare, deoarece autoritățile moldovene au considerat că aceasta ar fi consumat prea multe resurse.

Probleme legate de sustenabilitate în cazul proiectului de asistență tehnică pentru sprijinirea Republicii Moldova în vederea consolidării capacității de aplicare a programelor de ajutoare (proiect în valoare de 1,9 milioane de euro)

Un proiect de asistență tehnică a oferit sprijin Cancelariei de Stat a Republicii Moldova în vederea coordonării generale a ajutorului acordat de UE și, mai precis, în vederea dezvoltării capacității pentru aplicarea instrumentului de înfrățire instituțională și a instrumentelor TAIEX⁴⁵ și SIGMA, precum și în vederea pregătirii și a punerii în aplicare a programului complex de consolidare instituțională (proiectul TTSIB, a se vedea proiectul nr. 6 din *anexa III*).

După finalizarea proiectului, în 2013, o parte din funcția de coordonare a ajutorului UE a fost transferată de la Cancelaria de Stat la Ministerul Afacerilor Externe. Autoritățile Republicii Moldova nu au asigurat păstrarea cunoștințelor acumulate de-a lungul anilor de Cancelaria de Stat, prin transferul de personal calificat ori prin instruirea personalului din cadrul ministerului. Delegația UE a programat un proiect de asistență tehnică pentru minister, deși de o amploare mai mică decât proiectul TTSIB. Există planuri în curs de a muta funcția de coordonare înapoi la Cancelaria de Stat, dar o proporție considerabilă din personalul cancelariei a părăsit instituția după 2013.

⁴⁵ TAIEX este Instrumentul de asistență tehnică și schimb de informații al Comisiei Europene. Prin intermediul acestuia se oferă sprijin administrațiilor publice în ceea ce privește apropierea, aplicarea și asigurarea respectării legislației UE, precum și în ceea ce privește facilitarea schimbului de bune practici la nivelul UE.

68

UE întâmpină dificultăți semnificative în ceea ce privește implementarea asistenței în Republica Moldova. Instabilitatea politică și macroeconomică, guvernanta defectuoasă și capacitatea slabă a administrației publice reduc în mod considerabil marja de manevră de care dispune Comisia pentru încurajarea reformelor.

69

Curtea a examinat dacă asistența acordată de UE Republicii Moldova a contribuit în mod eficace la consolidarea administrației publice. În acest scop, Curtea a evaluat modul în care Comisia a conceput și a implementat ajutorul financiar acordat prin programele de sprijin bugetar sectorial, pe de o parte, și prin proiecte tradiționale, pe de altă parte. Auditul a vizat o serie de proiecte, precum și sprijinul bugetar sectorial care a fost acordat în domeniile care beneficiază de proporția cea mai mare a sprijinului din partea UE: justiție, finanțe publice, sănătate și apă.

70

Pe baza activităților de audit efectuate, Curtea concluzionează că asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice. O parte dintre deficiențele observate se pot explica prin acțiunea unor factori externi. Alte deficiențe pot fi imputate neajunsurilor existente la nivelul concepției și al implementării programelor și proiectelor care au făcut obiectul auditului.

71

Întrucât se înregistraseră puține progrese în sectoarele către care a fost direcționat sprijinul bugetar, concluzia Curții este că acesta a avut un impact limitat asupra consolidării administrației publice (a se vedea punctele 38-47).

72

De asemenea, așa cum a constatat Curtea, Comisia ar fi putut să reacționeze mai rapid atunci când s-au materializat riscurile pe care le implica sprijinul acordat. Programele nu au fost suficient de bine aliniată la strategiile Republicii Moldova (a se vedea punctele 13-28).

73

Beneficiile potențiale ale programelor au fost reduse din cauza faptului că principiul condiționalității nu a fost exploatat în mod suficient: unele dintre condițiile specifice au fost îndeplinite între faza de negociere a programului și începerea acordării sprijinului bugetar sau nu erau direct măsurabile. Comisia ar fi putut da dovadă de mai multă strictețe atunci când a evaluat respectarea condițiilor pentru efectuarea plății tranșelor (a se vedea punctele 29-34). De asemenea, acordarea unor fonduri suplimentare ca stimulent nu era justificată pe deplin (a se vedea punctele 35-37).

Concluzii și recomandări

74

Modul în care au fost concepute proiectele a fost considerat, în general, a fi relevant. Asistența UE canalizată prin intermediul acestora a fost parțial eficace în ceea ce privește consolidarea administrației publice.

75

Sfera de aplicare a proiectelor și programarea lor în timp nu au fost întotdeauna bine coordonate cu programele de sprijin bugetar sectorial (a se vedea punctele 52-63). Furnizarea unei asistenței tehnice specifice pentru sprijinul bugetar în vederea dezvoltării capacității administrative a început abia după trecerea câtorva luni de la demararea programului principal de sprijin bugetar. Nu s-a recurs întotdeauna la alte proiecte de asistență tehnică și de înfrățire instituțională (*twinning*) pentru a pregăti sau a susține programele de sprijin bugetar.

76

În general, proiectele au produs realizările scontate. Cu toate acestea, din cauza lipsei de voință politică și a altor factori externi, rezultatele nu au fost întotdeauna sustenabile (a se vedea punctele 64-67).

77

Pe baza concluziilor prezentate mai sus, Curtea formulează următoarele recomandări.

Recomandarea 1 **Atenuarea riscurilor asociate operațiunilor de sprijin bugetar**

Comisia ar trebui să aplice cu mai multă rigurozitate măsurile existente în contextul sistemului de alertă timpurie astfel încât să prevină sau să diminueze riscurile și ar trebui să stabilească în mod mai clar acțiunile care se impun în cazul materializării riscurilor respective. Aceste acțiuni ar trebui să fie întreprinse în timp util.

Recomandarea 2 **Alinierea programelor de sprijin bugetar sectorial la o strategie națională de reformă bine concepută**

Comisia ar trebui să coreleze mai bine programele de sprijin bugetar cu strategiile naționale. Programarea în timp a ajutorului acordat ar trebui să fie structurată, asigurându-se că există o agendă națională de reformă bine definită. Comisia ar trebui să evalueze în special relevanța și credibilitatea strategiei țării în raport cu resursele financiare și instituționale disponibile.

Concluzii și recomandări

Recomandarea 3 Consolidarea utilizării condițiilor și a indicatorilor de performanță

Comisia ar trebui să îmbunătățească modul în care utilizează condiționalitatea. Acest lucru ar trebui să presupună: (i) stabilirea unor condiții clare și pertinente și a unor indicatori de performanță pentru a evalua mai bine rezultatele și pentru a putea demonstra obținerea acestora; și (ii) o reacție fermă, proporțională și rapidă în cazul în care guvernul Republicii Moldova nu dă dovadă de un angajament suficient în ceea ce privește respectarea condițiilor convenite.

Recomandarea 4 Stabilirea unei legături mai explicite între fondurile suplimentare acordate ca stimulent și progresele demonstrate

Acordarea de fonduri ca stimulent ar trebui să se bazeze pe o aplicare mai strictă a metodologiei existente.

Recomandarea 5 Coordonarea proiectelor cu programele de sprijin bugetar sectorial

Comisia ar trebui să recurgă în mod mai sistematic la proiecte pentru a pregăti sau pentru a susține programele de sprijin bugetar sectorial. Asistența tehnică consacrată sprijinului bugetar sectorial ar trebui să fie mai bine programată în timp pentru a putea susține programele de sprijin bugetar sectorial încă de la demararea acestora.

Recomandarea 6 Asigurarea sustenabilității proiectelor

Comisia ar trebui să se asigure că aspectele legate de sustenabilitate sunt încorporate în planificarea tuturor proiectelor, evaluând în mod mai sistematic capacitatea și angajamentul politic al autorităților publice de a asigura durabilitatea rezultatelor proiectelor.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 19 aprilie 2016.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Lista contractelor auditate

Proiecte				
Anul contractului	Stadiul proiectului	Denumirea contractului	Suma planificată (în euro)	Suma plătită (în euro)
Reforma sectorului justiției				
2009	Închis	Suport Republicii Moldova în perfecționarea sistemului penitenciar și reforme penale	850 500	850 500
2010	Închis	Evaluarea supremației legii și administrării justiției pentru programarea sectorială extinsă	198 193	198 193
2011	Închis	Srijin pentru formularea srijinului bugetar sectorial și pregătirea achizițiilor în sectorul justiției	139 304	139 304
2012	În derulare	Sporirea responsabilității guvernului prin monitorizarea reformei în sectorul justiției	274 105	246 695
2013	În derulare	Suport în coordonarea reformei în domeniul justiției în Republica Moldova	2 231 800	1 476 324
2014	În derulare	Sporirea eficienței, a responsabilității și a transparenței instanțelor judecătorești în Republica Moldova	2 078 700	709 357
2014	În derulare	Proiectul de susținere a investigațiilor preliminare, a urmăririi penale și apărării	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Alte sectoare ale administrației publice centrale				
2009	Închis	Programul de suport pentru reformele politicii finanțelor publice din Republica Moldova	114 474	114 474
2010	Închis	Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Închis	Srijin pentru sistemul de achiziții publice în Republica Moldova	914 008	914 008
2011	Închis	Suport în implementarea politicii privind concurența și ajutorul de stat în Republica Moldova	926 244	926 244
2011	Închis	Srijin pentru punerea în aplicare a programului complex de consolidare instituțională în Republica Moldova	111 370	111 370
2011	În derulare	Susținerea Guvernului Moldovei în domeniul anticorupției, reformei Ministerului Afacerilor Interne, inclusiv a poliției și protecției datelor cu caracter personal	2 853 790	2 832 718
2011	Închis	Asistență tehnică pentru a srijini guvernul Republicii Moldova în consolidarea capacităților de utilizare a instrumentelor Twinning, TAIEX și SIGMA și oferirea suportului în pregătirea și implementarea programului de consolidare instituțională (CIB)	1 900 859	1 900 859
2011	Închis	Consolidarea managementului financiar public în Republica Moldova	1 369 926	1 369 926
2012	Închis	Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	În derulare	Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	În derulare	Curs de formare privind srijinul bugetar al UE pentru Republica Moldova	39 148	37 533
2014	În derulare	Consolidarea capacităților de gestionare a programelor de consolidare a capacităților instituționale ale UE	225 018	211 448
2014	În derulare	Consolidarea și întărirea auditului public extern în Republica Moldova	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Total			26 826 755	22 547 579

Proiecte				
Anul contractului	Stadiul proiectului	Denumirea contractului	Suma planificată (în euro)	Suma plătită (în euro)
Administrație publică – funcții transversale				
2013	În derulare	Sprjin pentru sectorul justiției	58 200 000	28 200 000
2014	În derulare	Sprjin pentru reformele politicii în materie de finanțe publice în Republica Moldova	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Administrație publică – furnizarea de servicii publice				
2009	Închis	Program de sprijin al politicii sectoriale în domeniul sănătății	43 114 336	43 114 336
2009	Închis	Program de sprijin al politicii sectoriale în domeniul apei – Programul anual de acțiune pe 2009 al IEVP	35 777 200	35 777 200
2010	Închis	Asistență tehnică pentru sprijinul bugetar sectorial pentru sectorul sănătății	2 992 753	2 992 753
2010	În derulare	Reabilitarea sistemului de apă în raionul Nisporeni, Republica Moldova	5 000 000	4 500 000
2011	În derulare	Asistență tehnică pentru implementarea programului de sprijin al politicii sectoriale în domeniul apei	2 771 010	1 611 437
2012	Închis	Programul de sprijin al politicii sectoriale în domeniul apei – Programul anual de acțiune pe 2009 al IEVP – Actul adițional 01 la Acordul de finanțare 2009/020-520 (5 milioane de euro suplimentari pentru componenta de sprijin bugetar)	5 000 000	5 000 000
2013	Închis	Programul de integrare și cooperare în cadrul Parteneriatului estic – Moldova – intensificarea Programului de sprijin al politicii sectoriale în domeniul sănătății (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Total			191 855 299	135 195 726
Total general			218 682 054	157 743 305

Sinteza evaluărilor pentru contractele de sprijin bugetar sectorial incluse în eșantionul de audit

Denumirea contractului		Sprijin pentru reformele politicii în materie de finanțe publice în Republica Moldova	Sprijin pentru reformele sectorului justiției	Program de sprijin al politicii sectoriale în domeniul apei	Programul de sprijin bugetar sectorial „Programul de sprijin al politicii sectoriale în domeniul sănătății”	
Durata contractului, în luni		60	72	108	60	
ANUL CONTRACTULUI		2014	2013	2009	2009	
Întrebarea de audit 2: Au contribuit programele de sprijin bugetar sectorial în mod eficace la consolidarea administrației publice?	2.1. Au fost bine concepute programele de sprijin bugetar sectorial?	Programul a contribuit la o strategie globală clară				
		SBS s-a bazat pe priorități naționale clar formulate				
		Obiectivele programului corespund priorităților naționale				
		Riscurile politice și economice au fost evaluate ca fiind reduse înainte de acordarea SBS				
		Riscul fiduciar a fost atenuat prin intermediul unei evaluări <i>ex ante</i> a costurilor reformei				
		Existau motive documentate clare, obiective și relevante care justificau utilizarea SBS ca modalitate de ajutor				
		Evaluările anterioare/lecțiile învățate au fost luate în considerare				
	2.2. Au fost implementate în mod corespunzător programele de sprijin bugetar sectorial?	Administrația Republicii Moldova a implementat în integralitate și la timp programul	program în desfășurare	program în desfășurare		
		Asistența tehnică a fost bine direcționată și furnizată la timp și a creat capacități sustenabile		nu se aplică		
		Tranșele au fost plătite numai atunci când au fost îndeplinite condițiile	nu a fost plătită nicio tranșă variabilă			
		Obiectivele erau măsurabile în mod direct				
		Suplimentarea bugetelor era justificată	nu se aplică			
Cadrul de monitorizare include obiective SMART și indicatori măsurabili						
Existau informații disponibile pentru a stabili valori de referință și pentru a monitoriza/evalua progresele						
Monitorizarea și evaluarea erau continue						
2.3. Au produs programele de sprijin bugetar sectorial rezultate tangibile și sustenabile?	Au fost întreprinse acțiuni corective pentru a readuce programul pe calea cea bună, atunci când a fost necesar	program în desfășurare	program în desfășurare			
	Rezultatele/realizările preconizate au fost obținute	program în desfășurare	program în desfășurare			
	Condițiile au stimulat în mod eficace reformele	nu a fost plătită nicio tranșă variabilă	program în desfășurare			
	Programul a avut un impact pozitiv asupra capacității administrative	program în desfășurare	program în desfășurare			
	SBS a oferit sprijin relevant și a creat capacități sustenabile în administrația Republicii Moldova	program în desfășurare	program în desfășurare			
Acțiunile finanțate vin în mod clar în completarea inițiativelor demarate de Republica Moldova înainte de acordarea ajutorului						
Efectele SBS sunt cele care au fost preconizate	program în desfășurare	program în desfășurare				

Legendă: Au fost utilizate următoarele calificative:

criteriu îndeplinit
 criteriu parțial îndeplinit
 criteriu neîndeplinit

Sinteza evaluărilor pentru contractele aferente proiectelor incluse în eșantionul de audit

Nr. crt. proiect	ANUL CONTRACTULUI	Durata contractului, în luni	Denumirea contractului
1	2009	2	Asistență tehnică – Sprijin pentru reformele politicii în materie de finanțe publice în Republica Moldova
2	2010	24	Înfrățire instituțională – Sprijin pentru sistemul de achiziții publice
3	2011	30	Asistență tehnică – Susținerea Guvernului Moldovei în domeniul anticorupției și al reformei Ministerului Afacerilor Interne (componenta III)
4	2011	24	Înfrățire instituțională – Consolidarea managementului financiar public
5	2014	24	Înfrățire instituțională – Consolidarea și întărirea auditului public extern
6	2011	38	Asistență tehnică – Sprijinirea guvernului Republicii Moldova în consolidarea capacităților de utilizare a instrumentelor Twinning, TAIEX și SIGMA și oferirea suportului în pregătirea și implementarea programului de consolidare instituțională (CIB) (proiectul TTSIB)
7	2011	21	Înfrățire instituțională – Suport în implementarea politicii privind concurența și ajutorul de stat
8	2011	5	Studiu – Sprijin pentru implementarea programului de consolidare instituțională
9	2014	3	Asistență tehnică – Curs de formare privind sprijinul bugetar al UE pentru guvernul Republicii Moldova
10	2014	12	Asistență tehnică – Consolidarea capacităților de gestionare a programelor de consolidare a capacităților instituționale ale UE
11	2012	24	Sporirea responsabilității guvernului prin monitorizarea reformei în sectorul justiției (PromoLex)
12	2013	36	Asistență tehnică – Sprijin în coordonarea reformei în domeniul justiției în Republica Moldova
13	2014	36	Asistență tehnică – Sporirea eficienței, a responsabilității și a transparenței instanțelor judecătorești în Republica Moldova (ATRECO)
14	2014	36	Asistență tehnică – Susținerea investigațiilor preliminare, a urmăririi penale și apărării
15	2009	24	Înfrățire instituțională – perfecționarea sistemului penitenciar
16	2010	26,5	Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova I (EUHLPAM I)
17	2012	20	Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova II (EUHLPAM II)
18	2013	18	Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova III (EUHLPAM III)
19	2010	18	<i>Evaluarea supremației legii (activitate de consultanță)</i>
20	2011	17	<i>Sprijin pentru elaborarea SBS (activitate de consultanță)</i>

Întrebarea de audit 1: Au contribuit proiectele în mod eficace la consolidarea administrației publice?												
1.1. Au fost bine concepute proiectele?		1.2. Au fost bine implementate proiectele?						1.3. Au produs proiectele rezultate tangibile și sustenabile?				
La baza proiectului a stat o analiză a nevoilor	Evaluările anterioare/lecțiile învățate au fost luate în considerare	Administrația Republicii Moldova a implementat în integralitate și la timp proiectul	Există sinergii sau o coordonare cu programele de sprijin bugetar sectorial în curs	Cadrul de monitorizare include obiective SMART și indicatori măsurabili	Există informații disponibile pentru a stabili valori de referință și pentru a monitoriza/evalua progresele	Monitorizarea și evaluarea erau continue	Au fost întreprinse acțiuni corective pentru a readuce proiectul pe calea cea bună, atunci când a fost necesar	Rezultatele/realizările preconizate au fost obținute	Poate fi stabilită o corelație între proiect și evoluția per ansamblu a capacității administrative	Proiectul a oferit sprijin relevant și a creat capacități sustenabile în administrația Republicii Moldova	Acțiunile finanțate vin în completarea inițiativelor demarate de Republica Moldova înainte de acordarea ajutorului	
			Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică			
		proiect în desfășurare					proiect în desfășurare	proiect în desfășurare	proiect în desfășurare	proiect în desfășurare		
			Nu se aplică									
		Nu se aplică	Nu se aplică									
	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică									
		proiect în desfășurare						proiect în desfășurare	proiect în desfășurare	proiect în desfășurare		
		proiect în desfășurare						proiect în desfășurare	proiect în desfășurare	proiect în desfășurare		
		proiect în desfășurare					proiect în desfășurare	proiect în desfășurare	proiect în desfășurare	proiect în desfășurare		
			Nu se aplică									
Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	
Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	Nu se aplică	

Legendă: Au fost utilizate următoarele calificative:

criteriu îndeplinit
 criteriu parțial îndeplinit
 criteriu neîndeplinit

Sinteză

V

Comisia subliniază că s-au înregistrat progrese, deși parțiale, în două din cele patru sectoare auditate care beneficiază de sprijin bugetar (sectorul apei și cel al sănătății), în timp ce în celelalte două sectoare (justiție și reforma politicii privind finanțele publice) se află în desfășurare programe mai recente și, prin urmare, rezultatele acestora nu pot fi încă evaluate.

Reacția Comisiei la riscurile care s-au profilat a fost, de fapt, promptă ținând cont de evoluția evenimentelor și de deciziile interne adoptate, după cum se indică în răspunsurile la punctele 13-28.

Referitor la plățile de sprijin bugetar din Republica Moldova, în momentul de față toate plățile sunt suspendate până la îndeplinirea tuturor condițiilor generale, inclusiv a celor referitoare la stabilitatea macroeconomică și la transparența bugetară. Un acord cu FMI este esențial în acest sens.

În ceea ce privește alinierea la strategiile naționale, Comisia nu are o percepție statică și formalistă asupra noțiunii de strategie. Comisia a acordat atenție elementelor fundamentale, de substanță, pe care ar trebui să le încorporeze o strategie, adaptându-se în același timp, în mod constant, cerințelor stringente impuse de programul de asociere ambițios și de condițiile geopolitice dificile. Prin faptul că nu a ezitat să extindă cadrul de aplicare uneori restrâns al anumitor strategii naționale, Comisia demonstrează în realitate că a asigurat valorificarea maximă a capacității sale de condiționare a plăților în scopul realizării reformelor.

Comisia subliniază că sprijinul bugetar, conceput ca o modalitate de ajutor, constă într-un pachet cuprinzător de măsuri, inclusiv în acțiuni de finanțare, activități de consolidare a capacităților, dialog politic și indicatori de performanță. Dialogul politic, chiar în faza de elaborare a programului, poate avea un efect foarte benefic, acela de a stimula adoptarea unor măsuri de către guvern înainte de transferarea vreunor fonduri.

Comisia subliniază, de asemenea, că îndeplinirea parțială a criteriilor de performanță ar justifica efectuarea unor plăți parțiale. Comisia recunoaște că evaluarea sa ar fi putut fi mai strictă, în special într-un anumit caz, însă această situație nu trebuie generalizată.

Comisia evidențiază că au fost acordate fonduri pe principiul „mai mult pentru mai mult” în urma unor analize interne. Aceste decizii au fost luate de către Comisie în cadrul mandatului său de punere în aplicare a asistenței externe, pe baza orientărilor politice oferite de SEAE, și au fost aprobate de statele membre, cu deplina respectare a procedurii comitologiei.

VI

Curtea observă, pe bună dreptate, că proiectele au fost bine concepute și eficiente și că acestea au produs rezultatele scontate.

Comisia este de acord cu necesitatea coordonării asistenței tehnice, a proiectelor de înfrățire (*twining*) și a sprijinului bugetar. Cu toate acestea, în contextul normelor financiare actuale, va exista întotdeauna un decalaj între acțiunile de asistență tehnică sau de înfrățire și operațiunile de sprijin bugetar.

Introducere

05

Deficiențele din administrația publică, în special cele din sistemele finanțelor publice sau cele legate de corupție, reprezintă un obstacol în calea dezvoltării, în general, și reduc eficiența ajutorului. Impactul posibil al acestor deficiențe nu se limitează la sprijinul bugetar. Însă, în mod cert, progresele înregistrate în cadrul programelor de sprijin bugetar în ceea ce privește sistemele de control financiar și de achiziții publice contribuie efectiv la diminuarea corupției.

07

Comisia subliniază că, pe lângă asistența complementară furnizată în cadrul aceluiași program, există numeroase cazuri relevante în care se acordă asistență specifică proiectului într-o fază timpurie, înaintea operațiunilor de sprijin bugetar.

În ceea ce privește programele auditate, această situație este întâlnită cu precădere în sectorul justiției, dar și în alte sectoare, cum ar fi cel al învățământului profesional și tehnic, precum și în cazul Programului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală pentru țările din vecinătatea Uniunii Europene.

Observații

14

Comisia subliniază că, prin utilizarea sistemelor naționale, sprijinul bugetar favorizează implicarea țării beneficiare și reduce costurile de tranzacție ale acesteia.

Sprijinul bugetar sectorial, exceptând sprijinul bugetar specific, urmărește recompensarea rezultatelor, mai degrabă decât finanțarea activităților. Prin urmare, este clar că auditurile și controalele, în general, nu pot depăși faza transferării fondurilor, odată ce au fost îndeplinite condițiile convenite.

Sprijinul bugetar intervine într-un context de dezvoltare în care sistemele fundamentale ale administrației publice, precum cel al gestiunii finanțelor publice, pot avea deficiențe majore. Observația Curții nu scoate în evidență, însă, faptul că sprijinul bugetar sectorial consolidează sistemele naționale în scopul dezvoltării durabile, susține rolul instituțiilor naționale, încurajează un grad mai mare de transparență și de responsabilitate națională și întărește dialogul politic.

Condițiile de eligibilitate sunt riguroase. O țară parteneră este eligibilă pentru sprijin bugetar doar atunci când administrația publică dispune de o strategie relevantă și credibilă pentru a remedia aceste deficiențe. De asemenea, Comisia poate impune măsuri specifice pe termen scurt pentru a atenua riscurile. Noile orientări privind sprijinul bugetar (care au fost revizuite în 2012 în urma propunerilor Comisiei și a Concluziilor Consiliului din 14 mai 2012 privind o nouă abordare a sprijinului bugetar) includ, în prezent, o serie de dispoziții noi menite să clarifice mai bine normele. Orientările prevăd noi reguli de eligibilitate în materie de transparență și supraveghere, un proces oficial de evaluare a riscurilor și un cadru de guvernare la nivelul cadrelor de conducere superioare.

Criteriile referitoare la gestiunea finanțelor publice (GFP) reprezintă, într-adevăr, una din condițiile generale care sunt integrate în toate noile programe de sprijin bugetar sectorial (SBS). Aceste criterii sunt analizate cu ocazia fiecărei decizii de plată. Curtea declară că utilizarea sistemelor naționale de GFP constituie un risc, însă nu menționează că pentru a asigura o bună guvernare economică și o dezvoltare durabilă trebuie să existe un sistem eficient de GFP și o bază solidă de venituri interne.

Acest mecanism de acordare a ajutorului reprezintă una dintre modalitățile prin care Comisia a răspuns la apelurile comunității internaționale de dezvoltare și ale părților interesate din UE pentru intervenții mai eficace, care să se axeze pe rezultate și implicare și care să fie mai puțin complexe din punct de vedere administrativ, reducând astfel costurile de tranzacție pentru țările partenere. În acest mod se poate răspunde limitărilor constatate în cazul proiectelor tradiționale în ceea ce privește susținerea principalelor reforme.

16

Comisia subliniază că sprijinul bugetar și gestiunea descentralizată sunt două modalități diferite de a pune în aplicare ajutorul, care nu se bazează în aceeași măsură pe sistemele naționale.

După cum se explică mai sus, sprijinul bugetar intervine într-un context de dezvoltare în care sistemele fundamentale ale administrației publice, precum cel a gestiunii finanțelor publice, pot avea deficiențe majore. Cu toate acestea, condițiile de eligibilitate sunt riguroase. O țară parteneră este eligibilă pentru sprijin bugetar doar atunci când administrația publică dispune de o strategie relevantă și credibilă pentru a remedia aceste deficiențe. De asemenea, Comisia poate impune măsuri specifice pe termen scurt pentru a atenua riscurile. Noile orientări privind sprijinul bugetar (care au fost revizuite în 2012 în urma propunerilor Comisiei și a Concluziilor Consiliului din 14 mai 2012 privind o nouă abordare a sprijinului bugetar) includ, în prezent, o serie de dispoziții noi menite să clarifice mai bine normele. Orientările prevăd noi reguli de eligibilitate în materie de transparență și supraveghere, un proces oficial de evaluare a riscurilor și un cadru de guvernanță la nivelul cadrelor de conducere superioare.

În al treilea rând, Comisia subliniază că ponderea ajutorului furnizat prin intermediul sprijinului bugetar care a fost indicată de Curte include, în realitate, orice sprijin suplimentar, cum ar fi cel acordat în cadrul proiectelor de înfrățire sau de asistență tehnică, care se oferă în baza aceluiași acorduri de finanțare și care este plătit direct furnizorilor de asistență, nefiind transferat către trezoreria țării.

17

Comisia evidențiază faptul că fenomenul corupției împiedică, în general, realizarea efectelor vizate de ajutoare, iar impactul corupției nu se limitează la programele de sprijin bugetar general. Este clar, însă, că progresele înregistrate în cadrul programelor de sprijin bugetar în ceea ce privește sistemele de control financiar și de achiziții publice pot contribui în mod real la diminuarea corupției.

18

Comisia prezintă mai jos modul în care s-au desfășurat evenimentele și deciziile interne adoptate.

Într-adevăr, de îndată ce a izbucnit scandalul bancar în noiembrie 2014, Comitetul de coordonare pentru sprijin bugetar din cadrul Comisiei a decis, în decembrie 2014, să revizuiască modalitățile de acordare a ajutorului în contextul programării pentru 2015 și să introducă măsuri suplimentare de atenuare a riscurilor. Aceste măsuri includeau: abordarea acestei chestiuni, în mod sistematic și la cel mai înalt nivel, cu autoritățile din Republica Moldova; adoptarea unei decizii în cadrul Comitetului de coordonare pentru asistență financiară care s-a întrunit în luna februarie pentru a crește gradul de risc atribuit Republicii Moldova, determinând o analiză mai atentă a oricărei tranzacții de sprijin bugetar; emiterea de instrucțiuni către delegația UE pentru a asigura o monitorizare mai atentă a riscurilor. De asemenea, prin adoptarea acestor măsuri, sprijinul bugetar programat pentru 2015 a fost redus în mod considerabil în comparație cu anii precedenți.

Din iunie 2015, după ce trei bănci importante au fost plasate sub administrarea statului, nu s-au observat progrese majore în anchetele penale demarate în legătură cu fraudele bancare, nu a fost elaborată nicio strategie de recuperare a fondurilor și o misiune a FMI, planificată pentru jumătatea lunii iunie, a trebuit să fie anulată din cauza demisiei prim-ministrului. În acest context, Comisia a comunicat răspunsul din iulie 2015, acum public, în care a precizat că plățile de sprijin bugetar au fost suspendate până la încheierea unui acord între Fondul Monetar Internațional (FMI) și Republica Moldova.

În plus, trebuie clarificat faptul că suma de un miliard de dolari americani care a fost pierdută de cele trei bănci din Republica Moldova vizează, potrivit informațiilor de care dispune Comisia, banii deponenților – în principal din Republica Moldova –, și nu banii contribuabililor din UE.

Caseta 1 – Informații privind criza bancară din Republica Moldova

Comisia a îndemnat autoritățile din Republica Moldova, cu fiecare ocazie și în toate mediile instituționale relevante, să investigheze dispariția fondurilor și să ia măsurile necesare în vederea recuperării acestora.

Poziția UE, și anume faptul că trebuie să se încerce în continuare să se recupereze fondurile care au dispărut și care nu pot fi considerate ca fiind pierdute definitiv, a fost confirmată în Concluziile Consiliului din februarie 2016.

La data realizării auditului, guvernul Republicii Moldova, cu sprijinul partenerilor internaționali, întreprinde demersurile necesare în vederea instituirii unui mecanism pentru recuperarea tuturor fondurilor deturnate.

20

Comisia subliniază că a efectuat plăți în decembrie 2014, ca urmare a discuțiilor avute în cadrul unei reuniuni a Comitetului de coordonare pentru sprijin bugetar, în care au fost analizate riscurile politice și macroeconomice inerente situației din țară. În ansamblu, concluzia generală a comitetului a fost de a aproba plățile în așteptare, urmând ca modalitățile de acordare a ajutorului să fie revizuite și să se ia măsuri de atenuare a riscurilor, obiective care au fost, într-adevăr, îndeplinite în săptămânile și lunile următoare, astfel cum se descrie mai sus.

22

Comisia subliniază că atât sprijinul pentru sectorul justiției, cât și cel pentru sectorul finanțelor publice se bazează pe strategii naționale, existând însă posibilitatea de a întreprinde acțiuni care nu erau prevăzute de aceste strategii, în cazuri bine definite care sunt explicate mai jos.

Această abordare ambițioasă corespunde și așteptării Comisiei privind valorificarea maximă a capacității sale de condiționare a plăților în scopul realizării reformelor (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 29-34).

Caseta 2 – Condițiile specifice nu erau suficient de bine aliniate la strategia națională: cazul sprijinului bugetar sectorial acordat pentru reformele politicii în materie de finanțe publice

Comisia subliniază că sprijinul bugetar sectorial acordat în sectorul finanțelor publice depășește cadrul restrâns al strategiei privind GFP și susține Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, precum și obiectivele reformei în domeniul gestiunii finanțelor publice. Sprijinul bugetar sectorial acordat pentru reformele politicii în materie de finanțe publice se bazează nu doar pe o strategie națională privind gestionarea finanțelor publice, ci și pe obiectivul mai strategic de a dezvolta politici responsabile în domeniul finanțelor publice, care să permită aplicarea strategiei naționale de dezvoltare a Republicii Moldova în mod transparent și fiabil. Aceste idei au fost documentate în cadrul procesului de evaluare a calității și au determinat adoptarea finală a programului de sprijin bugetar pentru reformele politicii în materie de finanțe publice.

După cum se descrie mai sus, sprijinul bugetar sectorial are la bază un document strategic mai amplu și în cazuri bine definite, explicate mai jos, se aplică alte obiective strategice, prevăzute în alte documente.

Comisia se așteaptă la o valorificare maximă a capacității sale de condiționare a plăților în scopul realizării reformelor (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 29-34).

Crearea unui Consiliu fiscal se întemeiază pe articolul 47 din Acordul de asociere dintre UE și Republica Moldova și pe practicile comune din mai multe state membre ale UE, precum și pe Cadrul unic de sprijin. De asemenea, așteptările menționate în acest document reflectă bunele practici aplicate la nivel internațional în domeniul gestiunii finanțelor publice. Având în vedere nivelul său de dezvoltare, Republica Moldova trebuie să înregistreze progrese în ceea ce privește disciplina financiară, capacitatea de a realiza proiecții bugetare pe termen mediu și de a spori gradul de transparență.

23

Comisia consideră că, dincolo de o corelație formală, modelul de politici pentru sprijinul bugetar sectorial din domeniul justiției reflectă, în esență, Strategia națională de reformă a sectorului justiției pentru perioada 2011-2016. O excepție importantă vizează o condiție majoră privind elaborarea, transmiterea și adoptarea legii privind ratificarea Protocolului nr. 12 la Convenția europeană a drepturilor omului. Prin această excepție s-a dorit să se răspundă unei preocupări importante și să se asigure alinierea la noile orientări privind sprijinul bugetar. Comisia se așteaptă la o valorificare maximă a capacității sale de condiționare a plăților în scopul realizării reformelor (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 29-34).

24

Comisia observă că, din păcate, strategiile în domeniul planificării costurilor nu sunt încă foarte frecvente în numeroase țări. Aceasta nu reprezintă, în sine, o condiție de eligibilitate. În anexa menționată, noile orientări privind sprijinul bugetar pentru 2012, care au intrat în vigoare în ianuarie 2013 (în orice caz, după crearea programului SBS în domeniul sănătății), stabilesc un cadru de analiză, însă decizia privind eligibilitatea se ia în funcție de existența unei strategii sectoriale credibile și relevante. Acest aspect este evaluat pe baza mai multor criterii și implică analiză.

În cazul de față, programul SBS pentru îmbunătățirea furnizării de servicii în domeniul sănătății publice a avut la bază Strategia de dezvoltare a sistemului de asistență medicală, o strategie specifică acestui sector care vizează aspecte precum finanțarea sectorului de sănătate sau furnizarea de servicii medicale. Programul SBS pentru îmbunătățirea furnizării de servicii în domeniul apei nu s-a bazat însă pe o strategie de reformă clară a Republicii Moldova. Programul SBS în domeniul apei a fost conceput pentru a sprijini strategia națională în domeniul apei pentru anul 2007. Însă această strategie s-a dovedit a fi prea ambițioasă în cursul implementării programului, întrucât includea un număr mare de obiective fără a furniza un plan de acțiune cu termene precise sau un cadru instituțional clar pentru punerea în aplicare a strategiei. S-au luat măsuri de atenuare, cum ar fi un proiect de asistență tehnică pentru a gestiona aspectele instituționale.

26

Comisia subliniază că documentul de acțiune conține explicații privind modul în care s-a stabilit cuantumul sprijinului, și anume:

- în ceea ce privește criteriul referitor la *nevoile de finanțare ale țării partenere*, s-a realizat o evaluare a nevoilor în faza de elaborare a programului privind reformele politicii în materie de finanțe publice, fiind analizate resursele tehnice și financiare necesare pentru punerea în aplicare a Strategiei de reformă a gestiunii finanțelor publice pentru perioada 2013-2020. Principalele constatări sunt sintetizate în documentul de acțiune final. Acest document de acțiune privind reformele politicii în materie de finanțe publice include și o scurtă analiză a criteriului referitor la *angajamentul țării partenere de a aloca resurse bugetare naționale în conformitate cu strategia și obiectivele de dezvoltare*;
- în ceea ce privește criteriul referitor la *abordarea axată pe rezultate a strategiei de dezvoltare a țării partenere, inclusiv un sistem de monitorizare*, un document care completează documentul de acțiune în materie de politică publică conține o evaluare a sistemului de monitorizare pentru punerea în aplicare a Strategiei naționale de dezvoltare introduse de Cancelaria de Stat;
- în ceea ce privește criteriul referitor la *experiența cu plățile anterioare și capacitatea de absorbție a acestora și gradul de eficacitate al sprijinului bugetar în atingerea obiectivelor convenite*, informații specifice sunt prezentate în mod constant în dosarul de plăți al fiecărui program de sprijin bugetar (de exemplu, ESRA și programul de sprijin bugetar în sectorul energiei).

28

Comisia reamintește că, în cazul programului SBS în domeniul justiției, variația bugetului a fost determinată, parțial, de decizia de a adăuga o componentă privind protecția drepturilor omului.

30

Comisia subliniază că sprijinul bugetar, conceput ca o modalitate de ajutor, constă într-un pachet cuprinzător de măsuri, inclusiv în acțiuni de finanțare, activități de consolidare a capacităților, dialog politic și indicatori de performanță. Sprijinul bugetar, prin natura sa, stimulează realizarea reformelor prin recompensarea progreselor înregistrate de guvern, mai degrabă decât prin furnizarea de resurse. Dialogul politic, chiar în faza de elaborare a programului, poate avea un efect foarte benefic, acela de a stimula adoptarea unor măsuri de către guvern înainte de transferarea vreunor fonduri.

Mai mult, având în vedere perioadele lungi ale ciclurilor programelor, astfel cum se prevede în Regulamentul financiar și în regulamentele referitoare la instrumente, guvernele cunosc condițiile aplicabile cu mult timp înainte de a semna acordul de finanțare propriu-zis. În cazurile auditate, măsurile au fost luate după faza de identificare a programului.

Caseta 3 – Exemple de condiții specifice

Exemplul 1 – Unele condiții specifice nu presupuneau decât puține eforturi din partea autorităților din Republica Moldova

Comisia nu consideră că această condiție a programului SBS pentru reformele politicii în materie de finanțe publice a fost tocmai ușor de îndeplinit. Ministerul Finanțelor nu a publicat rapoarte semestriale cu datele agregate necesare. Evaluările privind cheltuielile publice și responsabilitatea financiară pentru anii 2011 și 2015 menționează doar rapoarte lunare. În ceea ce privește transparența bugetară și calitatea rapoartelor de execuție bugetară, Comisia a considerat în mod corect că astfel de îmbunătățiri sunt importante și necesare.

Exemplul 2 – Unele condiții specifice fuseseră deja îndeplinite între faza de negociere a programului și începerea acordării sprijinului bugetar sectorial

Comisia confirmă că, după identificarea proiectelor și într-o fază avansată a demersurilor de elaborare a proiectelor, beneficiarii programului SBS în domeniul sănătății au luat o parte din măsurile impuse de indicatori.

Comisia subliniază că, în cazul programului SBS în domeniul justiției, misiunea de identificare a proiectelor a început în iulie 2010 și s-a materializat printr-un proiect de lege elaborat în aprilie 2011, iar revizia calității programului s-a realizat la 5 martie 2012, înainte de adoptarea legilor. Din cauza procedurilor interne din Republica Moldova, acordul de finanțare prin care putea fi lansată, în mod oficial, componenta de sprijin bugetar a fost ratificat, în cele din urmă, la 25 septembrie 2013.

31

În ceea ce privește caracterul măsurabil al condițiilor SBS, Comisia subliniază, pe de o parte, necesitatea de a reacționa la circumstanțe în continuă evoluție și, pe de altă parte, necesitatea de a gestiona perioadele lungi ale ciclurilor programelor, prevăzute de Regulamentul financiar și de regulamentele referitoare la instrumente.

În ceea ce privește programul SBS în domeniul justiției, tabelul explicativ a fost pregătit cu scopul de a asigura mai multă claritate între cele două părți, delegația UE și Ministerul Justiției, fiind de la sine înțeles că evaluarea pentru plata fiecărei tranșe se întemeiază și pe rezultatele unei misiuni de evaluare externă.

32

Comisia subliniază că fondurile au fost plătite parțial în cazul în care s-a consemnat îndeplinirea parțială a criteriilor relevante. În urma unei evaluări proprii a cererilor de plată, Comisia poate decide să actualizeze evaluarea îndeplinirii condițiilor și să mărească sau să reducă valoarea fondurilor recomandate în raportul de evaluare externă.

Caseta 4 – Plata fondurilor a avut loc chiar și în cazul în care condițiile specifice nu erau îndeplinite și indicatorii de performanță nu erau respectați

Exemplul 1 – Sumele plătite în cadrul tranșei erau mai mari decât ceea ce se recomanda în raportul de evaluare externă

Comisia subliniază că îi revine sarcina de a verifica recomandările evaluatorilor externi și de a aloca, pe baza evaluării sale și a propriilor surse de informare, fonduri mai puține sau mai multe, în conformitate cu clauzele contractuale.

În cazul programului SBS în domeniul sănătății, intervalul de timp care s-a scurs de la data analizei expertului până la data evaluării delegației UE explică diferența dintre recomandările experților și fondurile alocate de Comisie pentru cea de a doua tranșă, care s-au bazat pe dosarul de plată întocmit de delegația UE în mai 2012. Anumite evoluții pozitive au fost, într-adevăr, constatate în perioada cuprinsă între decembrie 2011 (finalizarea raportului experților) și mai 2012.

Exemplul 2 – Au fost efectuate plăți după o evaluare insuficient de strictă a îndeplinirii condițiilor

Comisia subliniază că fondurile au fost plătite parțial în cazul în care s-a constatat îndeplinirea parțială a criteriilor relevante. În cazul programului SBS din domeniul apei, guvernul a fost în măsură să prezinte dovezi privind îndeplinirea parțială a condiției referitoare la alocarea de fonduri din bugetul de stat pentru sectorul apei și cel al apelor reziduale.

Comisia recunoaște că, în acest caz, în special, ar fi putut fi mai strictă în ceea ce privește aplicarea condițiilor, dar consideră că această situație nu trebuie să fie generalizată.

Mai mult, trebuie să se țină seama de faptul că, dintre toate țările din regiunea europeană a Organizației Mondiale a Sănătății, Republica Moldova este țara în care sectorul sănătății atrage cea mai parte din cheltuielile publice, ca procent din cheltuielile publice totale. Prin urmare, ușoarele fluctuații ale acestui indicator, determinate de marja de manevră fiscală, nu ar trebui interpretate drept un semn al importanței scăzute pe care guvernul o acordă sectorului sănătății. Bugetul pentru sănătate a crescut nu doar în termeni reali, după cum rezultă din documentele evaluării, ci și în comparație cu ansamblul cheltuielilor publice. Confirmând și mai mult angajamentul asumat de guvern în domeniul sănătății, în practică, această creștere a cheltuielilor publice a permis extinderea pachetului de asigurări sociale pentru populație (inclusiv pentru persoanele neasigurate) începând cu 2009, asigurarea accesului gratuit al întregii populații la serviciile publice de îngrijire medicală și la serviciile de îngrijiri medicale de urgență, extinderea accesului gratuit la serviciile de diagnosticare și la serviciile de tratament în regim de internare.

34

Comisia recunoaște eforturile reale care au fost deja făcute pentru a stimula progresul reformelor pe baza resurselor disponibile, prin stabilirea unor noi condiții.

37

Comisia și SEAE subliniază că au fost efectuate analize interne în fiecare dintre anii respectivi. De asemenea, această decizie a Comisiei, care a fost adoptată în cadrul mandatului său de punere în aplicare a asistenței externe, pe baza orientărilor politice oferite de SEAE, a fost aprobată de statele membre, cu deplina respectare a procedurii comitologiei.

Rapoartele privind progresele înregistrate în domeniul PEV pentru anii 2011, 2012 și 2013 menționează atât aspectele cu privire la care s-au realizat progrese semnificative, cât și aspectele care stârnesc anumite îngrijorări. În conformitate cu Raportul privind progresele înregistrate pentru anul 2013, în prima jumătate a anului, „Republica Moldova s-a confruntat cu cea mai profundă criză politică din ultimii ani”, calificată drept „colaps instituțional”, care a „prejudiciat pe termen lung credibilitatea instituțiilor democratice din Republica Moldova”. Cu toate acestea, afirmația de mai sus trebuie interpretată ținând cont de întregul context, în special de concluzia generală din propoziția precedentă: „[...] în pofida regreselor din prima jumătate a anului 2013, Republica Moldova a reușit să realizeze progrese în domenii semnificative și sensibile din planul de acțiune PEV, identificate ca prioritare în raportul privind progresele înregistrate în domeniul PEV din anul precedent”. O serie de măsuri concrete de reformă, inclusiv revizuirea legilor și punerea în aplicare a planurilor de acțiune, au stat la baza deciziei prin care se recunosc progresele înregistrate în 2013 privind realizarea unei democrații puternice și durabile, în conformitate cu evaluarea efectuată în Raportul privind progresele înregistrate în domeniul PEV de Republica Moldova din anul respectiv.

Comisia și SEAE subliniază faptul că, în absența unor norme specifice ale acquis-ului UE sau a unor standarde explicite ori chiar a unor practici identice ale statelor membre în materie de democrație puternică și durabilă, orice evaluare a valorii reformelor specifice întreprinse va conține un element rezidual de subiectivitate.

54

Comisia subliniază că asistența tehnică nu este întotdeauna sincronizată cu principalul program de sprijin bugetar. Aceasta poate fi inițiată numai după semnarea acordului de finanțare pentru programul SBS și, având în vedere perioadele de reglementare pentru procedurile de licitație și de contractare, începe cu câteva luni după începerea programului principal.

57

Comisia subliniază că cele patru proiecte de asistență tehnică în domeniul justiției au fost concepute pentru a sprijini punerea în aplicare a strategiei de reformă a sectorului justiției (2011-2016). Programul SBS în domeniul justiției se bazează pe Strategia națională de reformă în sectorul justiției.

59

Comisia subliniază că proiectul de asistență tehnică care însoțește SBS și care sprijină coordonarea reformei din sectorul justiției a început la 9 aprilie 2013, prin urmare, cu o jumătate de an înainte de ratificarea acordului de finanțare care a condus la lansarea oficială a Programului SBS în domeniul justiției, la 25 septembrie 2013.

61

Acesta este un exemplu de adaptare flexibilă la nevoile suplimentare care pot interveni în punerea în aplicare a unui program SBS, chiar și în cazul în care un astfel de sprijin nu a fost prevăzut în mod explicit în contractul inițial privind proiectul.

Concluzii și recomandări

70

Comisia subliniază că s-au înregistrat progrese, deși parțiale, în două din cele patru sectoare auditate care beneficiază de sprijin bugetar (sectorul apei și cel al sănătății), în timp ce în celelalte două sectoare (justiție și reforma politicii privind finanțele publice) se află în desfășurare programe mai recente și, prin urmare, rezultatele acestora nu pot fi încă evaluate. Curtea subliniază, pe bună dreptate, bunele rezultate ale proiectului. Spre deosebire de sprijinul bugetar, proiectele de ajutor tradiționale, prin natura acestora, se caracterizează printr-o implicare mai redusă din partea țării beneficiare, fapt care poate afecta durabilitatea. Cu toate acestea, constatările detaliate din eșantionul Curții indică mai degrabă o îndeplinire parțială a obiectivului referitor la durabilitate.

71

Comisia subliniază că s-au înregistrat progrese, deși parțiale, în două din cele patru sectoare auditate care beneficiază de sprijin bugetar (sectorul apei și cel al sănătății), în timp ce în celelalte două sectoare (justiție și reforma politicii privind finanțele publice) se află în desfășurare programe mai recente și, prin urmare, rezultatele acestora nu pot fi încă evaluate.

72

Comisia nu contestă faptul că ar fi putut reacționa mai rapid. Reacția Comisiei la riscurile care s-au profilat a fost, de fapt, promptă ținând cont de evoluția evenimentelor și de deciziile interne adoptate, astfel cum se indică în răspunsurile oferite de Comisie la punctele 13-28.

Referitor la plățile de sprijin bugetar din Republica Moldova, în momentul de față toate plățile sunt suspendate până la îndeplinirea tuturor condițiilor generale, inclusiv a celor referitoare la stabilitatea macroeconomică și la transparența bugetară. Un acord cu FMI este esențial în acest sens.

În ceea ce privește alinierea la strategiile naționale, Comisia nu are o percepție statică și formalistă asupra noțiunii de strategie. Comisia a acordat atenție elementelor fundamentale, de substanță, pe care ar trebui să le încorporeze o strategie, adaptându-se în același timp, în mod constant, cerințelor stringente impuse de programul de asociere ambițios și de condițiile geopolitice dificile.

Prin faptul că nu a ezitat să extindă cadrul de aplicare uneori restrâns al anumitor strategii naționale, Comisia demonstrează în realitate că a asigurat valorificarea maximă a capacității sale de condiționare a plăților în scopul realizării reformelor.

73

Comisia subliniază că sprijinul bugetar, conceput ca o modalitate de ajutor, constă într-un pachet cuprinzător de măsuri, inclusiv în acțiuni de finanțare, activități de consolidare a capacităților, dialog politic și indicatori de performanță. Dialogul politic, chiar în faza de elaborare a programului, poate avea un efect foarte benefic, acela de a stimula adoptarea unor măsuri de către guvern înainte de transferarea vreunor fonduri.

Comisia subliniază, de asemenea, că îndeplinirea parțială a criteriilor de performanță ar justifica efectuarea unor plăți parțiale. Comisia recunoaște că evaluarea sa ar fi putut fi mai strictă, în special într-un anumit caz, însă această situație nu trebuie generalizată.

Comisia evidențiază că au fost acordate fonduri pe principiul „mai mult pentru mai mult” în urma unor analize interne. Aceste decizii au fost luate de către Comisie în cadrul mandatului său de punere în aplicare a asistenței externe, pe baza orientărilor politice oferite de SEAE, și au fost aprobate de statele membre, cu deplina respectare a procedurii comitologiei.

74

Comisia subliniază că proiectele au fost bine concepute și eficiente și că acestea au produs rezultatele scontate.

75

Comisia este de acord cu coordonarea asistenței tehnice, a proiectelor de înfrățire și a sprijinului bugetar. Cu toate acestea, în contextul normelor financiare actuale, va exista întotdeauna un decalaj între acțiunile de asistență tehnică sau de înfrățire și operațiunile de sprijin bugetar.

Recomandarea 1

Comisia acceptă recomandarea.

Recomandarea 2

Comisia acceptă recomandarea.

Recomandarea 3

Comisia acceptă recomandarea.

Recomandarea 4

Comisia acceptă recomandarea.

Recomandarea 5

Comisia acceptă recomandarea.

Recomandarea 6

Comisia acceptă recomandarea.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	24.3.2015
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	15.2.2016
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	19.4.2016
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	25.5.2016

Dintre toate țările din vecinătatea estică a Uniunii, Republica Moldova primește suma cea mai ridicată reprezentând ajutor din partea UE pe cap de locuitor. Curtea a evaluat dacă acest ajutor acordat de UE a contribuit în mod eficace la ameliorarea administrației publice a acestei țări. Concluzia Curții a fost că sprijinul bugetar a avut un impact limitat. Comisia ar fi putut să reacționeze mai rapid atunci când s-au materializat riscurile și programele nu au fost suficient de bine alinate la strategiile Republicii Moldova. Comisia nu a făcut uz pe deplin de posibilitatea pe care o avea de a stabili condiții pentru plata ajutorului, iar fondurile suplimentare acordate ca stimulent nu erau justificate întru totul. Proiectele examinate au fost relevante și au produs realizările scontate. Cu toate acestea, ele nu au fost însă întotdeauna bine coordonate cu programele de sprijin bugetar, iar rezultatele nu erau întotdeauna sustenabile.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații