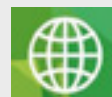


Osobitná správa

**Pomoc EÚ na posilnenie
verejnej správy
v Moldavsku**EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4983-8	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/577743	QJ-AB-16-013-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-4970-8	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/491113	QJ-AB-16-013-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4944-9	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/30069	QJ-AB-16-013-SK-E

© Európska únia, 2016

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Osobitná správa

Pomoc EÚ na posilnenie verejnej správy v Moldavsku

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto auditorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila auditorská komora III, ktorej predsedá člen EDA Karel Pinxten a ktorá sa špecializuje na výdavky v oblasti vonkajších opatrení. Audit viedol člen EDA Hans Gustaf Wessberg a podporu mu poskytli vedúci jeho kabinetu Peter Eklund a atašé Emmanuel-Douglas Hellinakis, hlavná manažérka Sabine Hiernaux-Fritsch, vedúca auditorskej úlohy Laura Gores a audítori Erika Soveges a Alexandre Tan.



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

Bod

Akronymy

I – VII **Zhrnutie**

1 – 8 **Úvod**

9 – 11 **Rozsah auditu a audítorský prístup**

12 – 67 **Pripomienky**

12 – 47 **Rozpočtová podpora mala obmedzený účinok na posilnenie verejnej správy v cieľových sektoroch**

13 – 28 Komisia mohla reagovať rýchlejšie na riziká a programy neboli dostatočne zosúladené s národnými stratégiami

29 – 34 Podmienenosť sa dostatočne nevyužila

35 – 37 Dodatočné stimulačné finančné prostriedky neboli dobre odôvodnené

38 – 47 V sektoroch, na ktoré sa zamerala SRP, boli len obmedzené dôkazy o pokroku

48 – 67 **Projekty čiastočne prispeli k posilneniu verejnej správy**

49 – 51 Projekty boli relevantné, ale analýzy potrieb boli ovplyvnené nedostatkami

52 – 63 Projekty neboli vždy dobre koordinované s programami SRP

64 – 67 Výsledky neboli vždy udržateľné pre chýbajúcu politickú vôľu a iné externé faktory

68 – 77 **Záver a odporúčania**

Príloha I — Zoznam kontrolovaných projektov

Príloha II — Prehľad hodnotenia zmlúv sektorovej rozpočtovej podpory v kontrolovanej vzorke

Príloha III — Prehľad hodnotenia projektových zmlúv v kontrolovanej vzorke

Odpovede Komisie a ESVČ

ENI: nástroj európskeho susedstva

ENPI: nástroj európskeho susedstva a partnerstva

ESP: európska susedská politika

EUHLPAM: Poradná misia Európskej únie pre politiku na vysokej úrovni v Moldavsku

RPVF: reformy politiky verejných financií

SRP: sektorová rozpočtová podpora

SRSS: stratégia reformy sektora súdnictva

I

Moldavská republika je najchudobnejšou krajinou Európy. Od roku 2007 jej bola vyčlenená pomoc vo výške 782 mil. EUR z nástrojov európskeho susedstva. Ročne to predstavuje takmer 37 EUR na obyvateľa – najvyššia suma spomedzi všetkých krajín východného susedstva EÚ. V roku 2014 Moldavsko a EÚ podpísali dohodu o pridružení vrátane ustanovenia o prehĺbenej a komplexnej zóne voľného obchodu.

II

Medzi hlavné problémy Moldavska patrí veľmi rozšírená korupcia a nedostatky jeho verejných inštitúcií, ktoré sú dôležitými zložkami pomoci EÚ od roku 2007. Značný podiel pomoci je vo forme rozpočtovej podpory, ktorá zahŕňa prevod finančných prostriedkov do štátnej pokladnice partnerskej krajiny pod podmienkou splnenia určitých požiadaviek. Zvyšná pomoc sa poskytuje formou projektov.

III

Preskúmali sme, či pomoc EÚ účinne prispela k posilneniu verejnej správy. Naša vzorka zahŕňala programy rozpočtovej podpory v sektoroch súdnictva, verejných financií, verejného zdravia a vodohospodárstva. Taktiež obsahovala dvadsať projektov v rôznych verejných orgánoch.

IV

Dospeli sme k záveru, že pomoc EÚ prispela k posilneniu verejnej správy len čiastočne. Niekoľko zistených nedostatkov možno vysvetliť externými faktormi, iné možno pripísať nedostatkom v návrhu a vykonávaní kontrolovaných programov a projektov.

V

Keďže sa v cieľových sektoroch dosiahol malý pokrok, dospeli sme k záveru, že rozpočtová podpora mala obmedzený účinok na posilnenie verejnej správy. Komisia mohla reagovať rýchlejšie, keď sa naplnili riziká súvisiace s podporou. Programy neboli dostatočne zosúladené so stratégiami Moldavska. Potenciálne prínosy programov boli znížené skutočnosťou, že Komisia nevyužila naplno svoju možnosť stanoviť predbežné podmienky na vyplatenie podpory. Niektoré konkrétne podmienky boli splnené v čase medzi rokovaniami o programe a začiatkom sektorovej rozpočtovej podpory alebo neboli priamo merateľné. Komisia mohla byť prísnejšia pri posudzovaní ich splnenia. Poskytnutie dodatočných stimulačných finančných prostriedkov taktiež nebolo úplne odôvodnené.

VI

Vo všeobecnosti boli návrhy projektov relevantné. Pomoc EÚ poskytnutá prostredníctvom projektov bola čiastočne účinná pri posilnení verejnej správy. V tejto súvislosti neboli rozsah a načasovanie projektov vždy dobre koordinované s programami rozpočtovej podpory. Špecifická technická pomoc týkajúca sa rozpočtovej podpory na rozvoj administratívnych kapacít sa začala až niekoľko mesiacov po hlavnom programe rozpočtovej podpory. Ďalšie projekty technickej pomoci a twinningové projekty sa nie vždy využili na prípravu alebo podporu programov rozpočtovej podpory. Projekty spravidla dosiahli očakávané výstupy. Výsledky však neboli vždy udržateľné pre chýbajúcu politickú vôľu a iné externé faktory.

VII

Predkladáme Komisii niekoľko odporúčaní na zlepšenie účinnosti pomoci EÚ pre Moldavsko.

01

Moldavsko sa nachádza v juhovýchodnej Európe medzi Rumunskom a Ukrajinou a má 3,6 milióna obyvateľov. Samostatnou republikou sa stalo v roku 1991 po rozpade Sovietskeho zväzu, hoci región Podnesterska vyhlásil jednostranne nezávislosť a stále je spravovaný oddelene.

02

Po dlhom období hospodárskeho úpadku v roku 1998 začala moldavská ekonomika opäť rásť. Napriek tomu je stále najchudobnejšou krajinou Európy¹ s HDP na obyvateľa vo výške 1 687 EUR a mierou chudoby 12,7 %. Počet obyvateľov Moldavska sa od nadobudnutia nezávislosti znížil najmä pre nízku pôrodnosť a vysokú migráciu pracovnej sily a remitencie začali zohrávať dôležitú úlohu v jeho spoločenskom a hospodárskom živote.

03

Moldavsko a EÚ nadviazali prvé zmluvné vzťahy v roku 1994 prostredníctvom dohody o partnerstve a spolupráci. V júni 2014 podpísali dohodu o pridružení, ktorá zahŕňala prehĺbenú a komplexnú zónu voľného obchodu. Cieľom tejto dohody je zlepšiť politické a hospodárske vzťahy a postupne integrovať Moldavsko do vnútorného trhu EÚ. Zóna voľného obchodu znamená odstránenie colných sadzieb a kvót a harmonizáciu zákonov a nariadení s EÚ v rôznych odvetviach obchodu. Podľa Európskeho parlamentu má Moldavsko „európske vyhliadky a môže sa uchádzať o členstvo v Európskej únii pod podmienkou, že sa hlási k zásadám demokracie, dodržiava základné slobody a menšinové práva a zabezpečuje dodržiavanie zásad právneho štátu“².

04

EÚ spolupracuje s Moldavskom v rámci európskej susedskej politiky (ESP) a konkrétnejšie v rámci jej východného regionálneho rozmeru, Východného partnerstva. Nástroj európskeho susedstva (ENI) je finančným nástrojom EÚ vyhradeným pre susedstvo v období rokov 2014 – 2020. Nahradil nástroj európskeho susedstva a partnerstva z rokov 2007 – 2013 (ENPI). V rámci týchto nástrojov bolo Moldavsku vyčlenených 782 mil. EUR bilaterálnej pomoci v rokoch 2007 až 2015³. V roku 2014 pomoc dosiahla výšku takmer 37 EUR na obyvateľa – najvyššia suma spomedzi všetkých krajín východného susedstva EÚ⁴.

- 1 HDP na obyvateľa v roku 2014 podľa Eurostatu (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); Miera chudoby v roku 2013 podľa najnovších dostupných ukazovateľov svetového rozvoja Svetovej banky (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Európsky parlament, Výbor pre zahraničné veci, *Správa obsahujúca návrh nelegislatívneho uznesenia o návrhu rozhodnutia Rady o uzavretí Dohody o pridružení medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu a ich členskými štátmi a Moldavskou republikou na strane druhej v mene Únie*, A8-0022/2014, 21. 10. 2014.
- 3 V tom istom období zmluvne dohodnutá pomoc dosiahla výšku 547 mil. EUR a vyplatená pomoc 363 mil. EUR. Moldavsko taktiež prijalo pomoc vo forme regionálnych projektov cezhraničnej spolupráce ENPI, makrofinančnej pomoci, investičného nástroja európskej susedskej politiky, nástroja rozvojovej spolupráce, európskeho nástroja pre demokraciu a ľudské práva a nástroja stability.
- 4 Východnými krajinami v ESP sú: Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Gruzínsko, Moldavsko a Ukrajina.

05

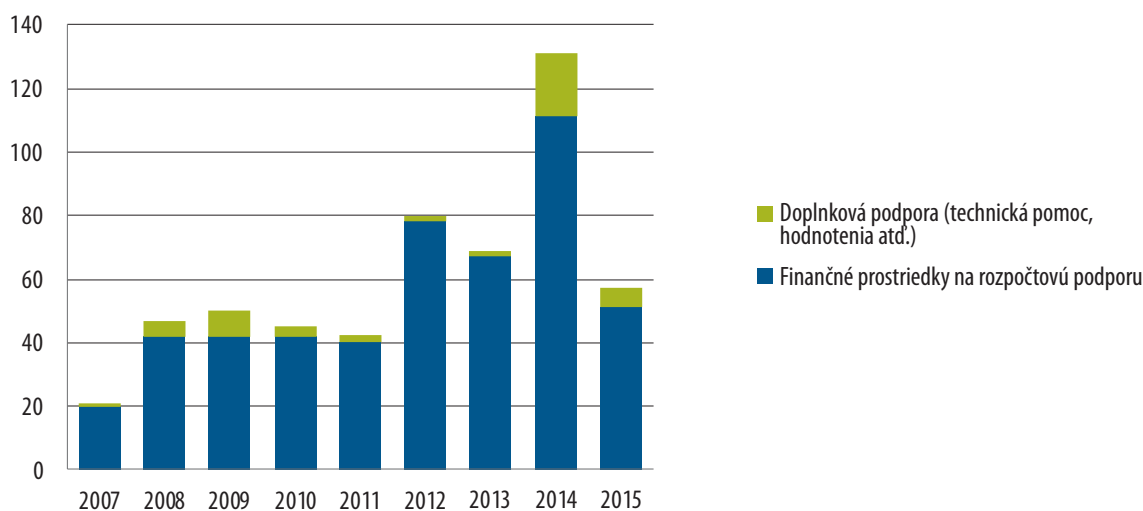
Jedným z hlavných problémov, ktorým Moldavsko čelí, sú nedostatky vo verejnej správe. Verejné inštitúcie sú zaťažené nadmernou byrokraciou, chýbajúcim zameraním na hlavné funkcie, vysokou fluktuáciou zamestnancov a následne nízkou efektívnosťou. Problémom zostáva aj korupcia. Moldavsko je na 103. mieste zo 168 v indexe vnímania korupcie organizácie Transparency International vypracovanom za rok 2015. V tejto súvislosti je podpora verejnej správy v Moldavsku dôležitou zložkou spolupráce vo všetkých sektoroch od roku 2007. Zvýšená pozornosť sa jej však venuje v rámci ENI, pretože „reforma verejnej správy“ je jednou z troch prioritných oblastí spolupráce na roky 2014 – 2017 popri „poľnohospodárstve a rozvoji vidieka“ a „reforme polície a kontrole hraníc“.

06

Hlavný spôsob poskytovania pomoci v Moldavsku je sektorová rozpočtová podpora (SRP⁵). Finančné prostriedky rozpočtovej podpory a dodatočnej podpory udelených prostredníctvom tých istých dohôd o financovaní predstavovali 74 % bilaterálnej pomoci vyplatených v rokoch 2007 – 2015 (pozri tiež **graf 1**). Rozpočtová podpora zahŕňa prevod finančných prostriedkov partnerskej krajine po tom, ako splní dohodnuté podmienky pre platbu. Dodržiavanie týchto podmienok je základnou požiadavkou rozpočtovej podpory (zásada známa ako „podmienenosť“). Fixné tranže sa vyplatia po splnení kritéria oprávnenosti⁶. Variabilné tranže sú dodatočne spojené s napredovaním oproti konkrétnym podmienkam.

- 5 Rozpočtovú podporu možno poskytovať buď ako sektorovú rozpočtovú podporu (SRP), alebo ako všeobecnú rozpočtovú podporu (VRP). VRP prispieva k národnej stratégii rozvoja, zatiaľ čo SRP sa podporuje sektorová politika. Od roku 2013 EÚ udeľuje SRP v rámci zmlúv týkajúcich sa sektorovej reformy, ktoré sa predtým nazývali *podporné programy odvetvovej politiky*. Na účely jednotnosti sa v tejto správe používa pojem SRP pre všetky kontrolované zmluvy rozpočtovej podpory.
- 6 Rozpočtová podpora EÚ podlieha štyrom kritériám oprávnenosti: stabilný makroekonomický rámec, riadne hospodárenie s verejnými financiami, transparentnosť a dohľad nad rozpočtom a relevantné a spoľahlivé vnútroštátne/ sektorové politiky a reformy.

Graf 1 Rozpočtová podpora udelená Moldavsku v rokoch 2007 – 2015 (mil. EUR)



Pozn.: Finančné prostriedky sú uvedené podľa rozpočtového roka príslušného rozhodnutia Komisie.

Zdroj: Spoločný informačný systém RELEX (CRIS).

07

V Moldavsku sa v dohodách Komisie o financovaní taktiež nachádzajú ustanovenia o dodatočnej podpore k fungovaniu hlavnej SRP, konkrétne projekty technickej pomoci na rozvoj kapacít verejných orgánov („technická pomoc SRP“).

08

Moldavsko taktiež prijalo pomoc v rôznych oblastiach formou projektov. Projekty v nami kontrolovanej vzorke mali podobu twinningu a technickej pomoci. Twinning zahŕňa spoluprácu s verejnými orgánmi v členskom štáte EÚ, zatiaľ čo technickú pomoc zvyčajne poskytujú externí odborníci zo súkromného sektora.

09

Počas auditu sa preskúmalo, či pomoc EÚ Moldavsku účinne prispela k posilneniu verejnej správy z hľadiska jej kapacity účinne a efektívne vykonávať rôzne funkcie správy vrátane poskytovania verejných služieb. Pozreli sme sa na dva hlavné spôsoby poskytovania pomoci so zameraním na nasledujúce dve otázky:

- a) Prispeli programy SRP účinne k posilneniu verejnej správy?
- b) Prispeli projekty účinne k posilneniu verejnej správy?

10

Audit sa zamerával na pomoc ENPI a ENI v rokoch 2007 až 2014. Kontrolovaná vzorka zahŕňala:

- a) štyri programy SRP na presadzovanie sektorových reforiem vrátane dvoch programov v hlavných oblastiach verejnej správy, t. j. súdnictvo a politika verejných financií, a dvoch zameraných na zlepšenie poskytovania služieb v oblasti verejného zdravia a vodohospodárstva;
- b) dvadsať projektov na posilnenie ústredných orgánov, konkrétne sedem projektov v sektore súdnictva, tri po sebe nasledujúce projekty na poskytovanie poradenstva pre politiku na vysokej úrovni moldavským ministerstvám (známe ako projekty EUHLPAM Poradnej misie Európskej únie pre politiku na vysokej úrovni pre Moldavskú republiku) a jeden projekt na podporu štátnej kancelárie, ktorá je ústredným orgánom povereným koordináciou fondov EÚ v Moldavsku.

11

Naša vzorka zahŕňala 40 % bilaterálne zazmluvnenej pomoci z ENPI/ENI od roku 2007 (pozri **prílohu I**). Audítorské práce sa vykonali v období od marca do septembra 2015. Preskúmali sme listinné dôkazy, napríklad programové dokumenty a správy o pokroku, monitorovacie a hodnotiace správy. Súčasťou auditu bola administratívna kontrola a kontrola na mieste v Moldavsku. Uskutočnili sme rozhovory so zamestnancami moldavských ministerstiev, delegácie EÚ v Kišiňove, Európskej služby pre vonkajšiu činnosť, Generálneho riaditeľstva Komisie pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení, medzinárodných organizácií, ostatných darcov, konzultantských firiem a MVO.

Rozpočtová podpora mala obmedzený účinok na posilnenie verejnej správy v cieľových sektoroch

12

V tejto časti skúmame príspevok programov SRP k zlepšeniu verejnej správy v Moldavsku. Posudzujeme návrh programov, uplatňovanie podmienenosti, základ na udelenie dodatočných finančných prostriedkov a príspevok SRP k rozvoju štyroch kontrolovaných sektorov: súdnictva, verejných financií, zdravotníctva a vodohospodárstva (pozri **prílohu II**).

Komisia mohla reagovať rýchlejšie na riziká a programy neboli dostatočne zosúladené s národnými stratégiami

13

S cieľom posúdiť návrh programov SRP sme sa zamerali na to, či Komisia prijala dostatočné kroky na analýzu a zmiernenie rizík súvisiacich so SRP. Taktiež sme preskúmali, či boli v štyroch kontrolovaných programoch dostatočne reflektované národné stratégie reforiem.

Komisia mohla reagovať rýchlejšie, keď sa naplnili riziká súvisiace so SRP

14

Hoci má rozpočtová podpora výhody, ako je väčšie zapojenie krajiny, znížené náklady na transakcie a lepšia koordinácia darcov, má aj niekoľko inherentných rizík (pozri osobitnú správu Dvora audítora č. 11/2010)⁷. Špecifický rizikový profil rozpočtovej podpory súvisí so skutočnosťou, že využíva systémy krajiny, pretože jej súčasťou je prevod finančných zdrojov do štátnej pokladnice prijímateľskej krajiny⁸. Vzhľadom na to, že finančné prostriedky rozpočtovej podpory sa zlučujú s rozpočtovými zdrojmi prijímateľskej krajiny, sú takisto postihnuté všetkými nedostatkami finančného hospodárenia krajiny⁹. Posúdili sme, či Európska komisia správne zanalyzovala a zmiernila tieto riziká.

- 7 Osobitná správa č. 11/2010: Riadenie podpory všeobecného rozpočtu Komisiou v krajinách AKT, Latinskej Ameriky a Ázie (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre rozvoj a spoluprácu – EuropeAid, *Usmernenia týkajúce sa rozpočtovej podpory. Programovanie, návrh a riadenie – Moderný prístup k rozpočtovej podpore, september 2012, s. 126.*
- 9 Výročná správa za rozpočtový rok 2014, body 8.6 až 8.8 (Ú. v. EÚ C 373, 10.11.2015).

15

V roku 2012 Komisia zaviedla systematickejšiu analýzu rizík, riadiace výbory na vysokej úrovni pre operácie rozpočtovej podpory a systém včasného varovania¹⁰ pre prípad naplnenia rizík. Išlo o zjavné zlepšenie oproti predchádzajúcemu prístupu.

16

Decentralizované hospodárenie¹¹ aj rozpočtová podpora sa veľmi spoliehajú na systémy krajiny. Systémy tejto krajiny v oblasti verejnej finančnej kontroly nie sú osvedčené útvarmi EÚ. Decentralizované hospodárenie s pomocou EÚ na projekty nie je zavedené. V tom istom čase bola rozpočtová podpora hlavným spôsobom poskytovania pomoci, predstavovala takmer tri štvrtiny celkovej pomoci EÚ vyplatenej Moldavsku v rokoch 2007 – 2015.

17

Riziká korupcie sú v Moldavsku vysoké. Index vnímania korupcie organizácie Transparency International naznačuje, že sa situácia od roku 2012 zhoršila (pozri **rámček 5**).

18

V novembri 2014 sa v Moldavsku naplnili makroekonomické riziká, keď sa zistilo, že sa stratili finančné prostriedky vkladateľov vo výške 1 mld. USD v korupčnom škandále, do ktorého boli zapojené tri moldavské banky (pozri **rámček 1**). Riadiaci výbor na vysokej úrovni rozhodol v decembri 2014 venovať pozornosť prípadu Moldavska v roku 2015 v rámci pridelenia rozpočtovej podpory, pretože by sa miera rizika zvýšila. Po internej analýze opatrení na zmiernenie potenciálnych rizík v júli 2015 Európska komisia reagovala tak, že verejne oznámila pozastavenie platieb rozpočtovej podpory, kým sa nedosiahne dohoda medzi Medzinárodným menovým fondom (MMF) a Moldavskom¹². Taktiež výrazne znížila podiel rozpočtovej podpory plánovanej na rok 2015 v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi (pozri **graf 1**). Situácia v bankovníctve závažne spochybnila integritu financovania EÚ vyplateného do štátneho rozpočtu Moldavska. Nie je však možné dokázať, že išlo konkrétne o finančné prostriedky EÚ, pretože boli zlúčené s celkovým štátnym rozpočtom.

10 Systém včasného varovania sa aktivuje v prípadoch, keď dôjde k bezprostrednému a závažnému zhoršeniu situácie alebo k výskytu udalosti identifikovanej ako riziko, ktoré má veľký vplyv na ciele programov. V týchto prípadoch EÚ musí reagovať okamžite, aby sa predišlo závažnému poškodeniu dobrého mena a povesti EÚ. Môže to byť napríklad v dôsledku veľkých korupčných prípadov alebo podvodov či porušenia základných hodnôt. Delegácie EÚ by mali okamžite podávať správy o týchto prípadoch ústrediu. Pozri *Usmernenia týkajúce sa rozpočtovej podpory*, s. 132.

11 Pri decentralizovanom hospodárení sa Komisia môže rozhodnúť uplatňovať postupy verejného obstarávania alebo udeľovania grantov prijímateľskej krajiny. Pozri článok 18 ods. 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 z 24. októbra 2006, ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia zriaďujúce nástroj európskeho susedstva a partnerstva.

12 Delegácia EÚ v Moldavsku, *Rozpočtová podpora EÚ Moldavskej republike – kým sa nespĺní niekoľko podmienok*, Kišiov 8. júl 2015.

Základné informácie o bankovej kríze v Moldavsku

V novembri 2014 národná banka uvalila na tri moldavské banky nútenú správu po tom, ako vydali úvery vo výške 1 mld. USD. Tieto transakcie nemali riadne ekonomické odôvodnenie a viedli k takému závažnému zhoršeniu súvah týchto bánk, že viac nemali predpoklad nepretržitého pokračovania v činnosti. V dôsledku tohto incidentu vznikli obrovské verejné záväzky a odhadované náklady na záchranu týchto bánk boli aspoň 13 % HDP Moldavska.

V čase konania auditu sa dosiahol len malý pokrok pri vyšetrovaní trestného činu bankového podvodu a nebola vypracovaná nijaká stratégia obnovy. Táto situácia podnietila protesty verejnosti a prispela k obdobiu zdĺhavej politickej nestability. Od novembra 2014 do decembra 2015 podali demisiu tri vlády.

19

Posledný program MMF pre Moldavsko sa skončil v roku 2013. Preskúmanie posledného programu nebolo ukončené pre nezhody týkajúce sa politik vo fiškálnom a finančnom sektore. Svetová banka pozastavila svoju rozpočtovú podporu vo výške 45 mil. USD v apríli 2014, pretože zastávala názor, že riziká pre verejné finančné prostriedky pochádzajúce z bankového sektora boli príliš závažné na to, aby uskutočnila nejaké prevody do štátneho rozpočtu Moldavska.

20

Hoci Európska komisia správne identifikovala riziká korupcie a makroekonomickej nestability v Moldavsku, mohla reagovať rýchlejšie, keď sa tieto riziká naplnili. V rámci podpisovania dohody o pridružení/prehĺbenej a komplexnej zóny voľného obchodu v roku 2014 Komisia uzavrela dve dohody o financovaní, jednu na operácie SRP reformou politik verejných financií v Moldavsku (RPVF) a jednu o zavedení zóny voľného obchodu v októbri a novembri 2014. V tejto súvislosti vyplatila 16 mil. EUR v decembri 2014. Riziká týkajúce sa bankového sektora uvádzali MMF aj Komisia od roku 2012¹³.

13 Medzinárodný menový fond, *Správa MMF o krajine č. 12/288, Moldavská republika, zamestnanecká správa na konzultáciu podľa článku IV v roku 2012, piate preskúmanie v rámci rozšírených úprav a v rámci trojročného programu zvýšenia úveru, a požiadavky na zrušenie pre nedodržanie podmienok a úpravu kritérií výkonnosti*, september 2012; *Správa MMF o krajine č. 14/190, zamestnanecká správa na konzultáciu podľa článku IV v roku 2014 a prvé monitorovacie diskusie po ukončení programu*, jún 2014.

Programy SRP neboli dostatočne zosúladené s národnými stratégiami a nebolo jasné, ako boli stanovené rozpočty pre SRP

21

Posúdili sme, či programy SRP podporili relevantné, jasne sformulované a plne zodpovedné národné stratégie. Podmienky vyplatenia finančných prostriedkov rozpočtovej podpory by mali vychádzať a byť zosúladené s národnými stratégiami¹⁴.

22

Dva programy SRP zo štyroch v kontrolovanej vzorke neboli úplne zosúladené s národnými stratégiami. SRP verejných financií podporuje národnú stratégiu bez cieľov súvisiacich s týmto sektorom (pozri **rámček 2**), zatiaľ čo SRP súdnictva neprispieva priamo k vykonávaniu národnej stratégie reforiem.

14 Pokiaľ ide o viac podrobností, pozri *Usmernenia týkajúce sa rozpočtovej podpory*, príloha 3: Posúdenie oprávnenosti verejných politík.

Rámček 2

Konkrétne podmienky neboli dostatočne zosúladené s národnou stratégiou: SRP na reformy politiky verejných financií

SRP na reformy politiky verejných financií je založená na stratégii národného rozvoja Moldavska, ktorá sa týka siedmich sektorov vrátane infraštruktúry, dôchodkových systémov a vzdelávania. Nie sú v nej však stanovené ciele pre verejné financie. Moldavsko má národnú stratégiu správy verejných financií na roky 2013 – 2020, ktorá pozostáva zo všeobecnej stratégie, ročných akčných plánov a rámca na monitorovanie.

V dohode o financovaní pre SRP sa stanovuje 12 konkrétnych podmienok, ktoré musia byť splnené, aby boli vyplatené jej tri variabilné tranže. Tieto podmienky sa nepredpokladajú v stratégii národného rozvoja a tak tiež priamo neodrážajú priority stanovené v stratégii správy verejných financií.

Napríklad jedna podmienka sa týka zriadenia fiškálnej rady, ktorá sa explicitne nepredpokladá v žiadnom strategickom dokumente uzavretom medzi Moldavskom a EÚ. To isté platí pre dve podmienky, ktoré predpokladajú uverejnenie „občianskeho rozpočtu“¹⁵ a polročných správ o plnení rozpočtu. Verejný prístup ku kľúčovým fiškálnym informáciám bol ohodnotený známkou A v hodnotení verejných výdavkov a fiškálnej zodpovednosti v roku 2011¹⁶.

15 Občiansky rozpočet je netechnická prezentácia štátneho rozpočtu, ktorá má osloviť a byť pochopená čo najväčšou časťou obyvateľstva.

16 Program verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA) je partnerstvom viacerých darcov na posúdenie stavu verejných výdavkov, systémov verejného obstarávania a finančnej zodpovednosti. V rámci hodnotení PEFA sa analyzuje výkonnosť systému správy verejných financií krajiny prostredníctvom súboru 31 ukazovateľov, ktoré sú ohodnotené známkami od A po D (www.pefa.org).

23

Hoci sa v SRP súdництва uvádza, že jej cieľom je podporiť stratégiu reformy sektora súdництва v Moldavsku (SRSS), jej konkrétne podmienky spojené s justíciou nie sú vyjadrené rovnakým spôsobom. Niektoré podmienky SRP sa týkajú záležitostí verejných financií a nie sú uvedené v stratégii reformy. Preto nie je úzka súvislosť medzi prijatými opatreniami v rámci SRSS a SRP. Okrem toho si to vyžaduje stanovenie dodatočných požiadaviek na monitorovanie a podávanie správ pre SRP.

24

Programy SRP na zlepšenie poskytovania služieb verejného zdravia a vodohospodárskych služieb neboli založené na jasne sformulovaných stratégiách reforiem Moldavska. V usmerneniach sa vyzýva, aby boli stratégie náležite rozpočtované, aby boli oprávnené na SRP¹⁷. Pri SRP zdravotníctva však národná stratégia nebola úplne zosúladená s celkovou vnútroštátnou politikou v oblasti zdravotníctva a nebola celkom odzrkadlená v rozpočtových prognózach. SRP vodohospodárstva bola navrhnutá na podporu vnútroštátnej stratégie v oblasti vodohospodárstva z roku 2007. Táto stratégia sa však ukázala ako príliš ambiciózna, pretože bola zameraná na veľký počet cieľov bez stanovenia časovo ohraničeného akčného plánu či jasnej inštitucionálnej štruktúry na jej vykonávanie.

25

Taktiež sme preskúmali základ stanovenia rozpočtov pre programy SRP. Podľa usmernení k rozpočtovej podpore uverejnených v roku 2012 rozpočty musia byť založené na niekoľkých kritériách, napr. finančné potreby partnerskej krajiny a jej záväzok vyčleniť rozpočtové zdroje v súlade s jej národnou stratégiou. Medzi ďalšie kritériá patrila účinnosť, ekonomická výhodnosť a vplyv rozpočtovej podpory na dosiahnutie cieľov, minulé výsledky a absorpčná kapacita predošlých platieb, pretože účinne sa dohodnuté ciele dosiahli s rozpočtovou podporou, a orientácia stratégie rozvoja na výsledky.

26

Z nášho preskúmania vybraných programov nebolo dostatočne jasné, ako boli rozpočty stanovené. SRP reforiem verejných financií bol prvým programom v kontrolovanej vzorke, ktorý mal byť stanovený podľa novej metodiky. Kritériá uvedené v bode 25 však neboli komplexne posúdené.

17 Pokiaľ ide o viac podrobností, pozri *Usmernenia týkajúce sa rozpočtovej podpory*, príloha 3: Posúdenie oprávnenosti verejných politík, 3.2. Financovanie politík.

27

Hoci sa usmernenia nevzťahovali na programy SRP navrhnuté pred rokom 2012, predbežné posúdenie potrieb financovania bolo vykonané pre stratégiu reformy sektora súdnictva. Neboli v ňom však uvedené spoľahlivé informácie, pretože počiatočný odhad 124 mil. EUR bol po dvoch rokoch vykonávania znížený o polovicu¹⁸. Prehodnotenie potrieb financovania začalo s podporou projektu technickej pomoci financovaného EÚ v roku 2015 (pozri bod 61). Pri ďalších troch programoch SRP neboli žiadne dôkazy o posúdení potrieb financovania.

28

Aj pokiaľ ide o postup stanovenia rozpočtu, zaznamenali sme, že plánovaný rozpočet bol rôzny v prípravnej fáze bez jasného odôvodnenia. Pri SRP súdnictva s rozpočtom 58,2 mil. EUR sa v externom hodnotení, ktoré bolo vykonané pred návrhom programu, navrhovalo 40 mil. EUR. Počas vykonávania SRP vodohospodárstva došlo k jej *ad hoc* zvýšeniu o 5 mil. EUR na základe politických úvah.

Podmienenosť sa dostatočne nevyužila

29

Systém monitorovania výkonnosti a kritériá na vyplatenie podpory sú jadrom rozpočtovej podpory, poskytujú rámec pre podmienenosť. Variabilné tranže sú prepojené s pokrokom oproti konkrétnym podmienkam: vytvárajú podnety na zlepšenie výkonnosti, pretože čiastočná výkonnosť znamená čiastočnú platbu. Posúdili sme, či podmienky vyplatenia tranží znamenali zmysluplné podnety pre reformu. Taktiež sme preskúmali, či boli platby konzistentne založené na splnení týchto podmienok.

Niektoré konkrétne podmienky pre tranže sa splnili v čase medzi rokovaniami o programe a začiatkom SRP alebo neboli priamo merateľné

30

Zmluvy v kontrolovanej vzorke obsahovali konkrétne podmienky, ktoré si vyžadovali len obmedzené opatrenia moldavských orgánov alebo sa splnili v čase medzi rokovaniami o programe a začiatkom SRP (pozri **rámček 3**). Ciele, ktoré nie sú dostatočnou výzvou, znižujú stimulačný účinok. Existuje riziko spojené so začlenením opatrení, ktoré boli splnené pred začiatkom programu, pretože je možné, že by sa úplne alebo čiastočne vykonali aj bez pomoci.

18 V akčnom pláne (rozhodnutie parlamentu č. 6, 16. február 2012, s. 168) sa stanovuje 1 989 mil. MDL (124 mil. EUR, 2012) na vykonávanie SRSS. Vo výročnej správe za rok 2014 sa odhaduje 1 034 mil. MDL (50 mil. EUR, 2014).

Príklady konkrétnych podmienok

Príklad 1 – Niektoré konkrétne podmienky si vyžadovali len obmedzené opatrenia moldavských orgánov

Jedna podmienka SRP RPVF, ktorá sa začala v roku 2014, sa týka uverejnenia polročných správ o plnení rozpočtu. Moldavsko už niekoľko rokov uverejňuje mesačné správy o plnení svojho rozpočtu.

Príklad 2 – Niektoré konkrétne podmienky sa splnili v čase medzi rokovaniami o programe a začiatkom SRP

Dohoda o financovaní SRP zdravotníctva bola podpísaná v roku 2009. Prvá variabilná tranža vo výške 13,4 mil. EUR bola vyplatená po posúdení 53 ukazovateľov, z ktorých 22 sa týkalo opatrení prijatých v roku 2008 po rokovaní o programe.

SRP súdnicstva sa začala v júni 2013. Tri podmienky vyplatenia podpory – týkajúce sa modernizácie systému odvolaní, zmeny trestného poriadku a obmedzenia imunity sudcov – sa úplne alebo čiastočne splnili prostredníctvom zákonov prijatých v apríli až júli 2012 po rokovaní o programe.

31

Tieto štyri zmluvy obsahovali konkrétne podmienky, ktoré neboli jednoznačne merateľné. Napríklad konkrétne podmienky pre SRP súdnicstva bolo potrebné bližšie vysvetliť po vyplatení prvej variabilnej tranže, pretože bolo ťažké dohodnúť sa na tom, čo znamenali¹⁹. Okrem toho SRP RPVF má konkrétne podmienky, ale nemá samostatné ukazovatele a nie všetky konkrétne podmienky sú priamo merateľné. Pri SRP zdravotníctva bola asi polovica ukazovateľov príliš vágna²⁰. SRP vodohospodárstva taktiež obsahovala neoveriteľné, kumulované alebo nejasné ukazovatele.

Podmienky sa neuplatňovali vždy konzistentne na podporu reforiem

32

V usmerneniach Komisie k rozpočtovej podpore sa uvádza, že by sa tranže mali vyplatiť len vtedy, ak boli splnené príslušné konkrétne podmienky a ukazovatele výkonnosti. Zaznamenali sme príklady nejednotného využívania podmienenosti pri troch zo štyroch kontrolovaných programov²¹. Ako vidieť v **rámčeku 4**, pri SRP zdravotníctva boli finančné prostriedky vyplatené, hoci podmienky neboli splnené. Aj pri programoch SRP zdravotníctva, súdnicstva a vodohospodárstva posúdenie súladu s podmienkami mohlo byť prísnejšie pri viacerých podmienkach.

19 Bolo potrebné vypracovať vysvetľujúce tabuľky s podporou projektu technickej pomoci financovaného EÚ (pozri bod 61) a prerokovať v pracovnej skupine, ktorá monitoruje SRP.

20 Príkladmi sú ukazovatele ako *Optimalizácia primárnej štruktúry zdravotnej starostlivosti, Analýza možností na podporu súkromných investícií do systému zdravotnej starostlivosti* alebo *Pokračovanie v zlepšovaní strategického plánovania v zdravotníctve prostredníctvom rámca strednodobých výdavkov*.

21 V čase konania auditu súlad s konkrétnymi podmienkami nebol ešte posúdený pri programe rozpočtovej podpory reforiem verejných financií, ktorý sa začal až koncom roka 2014.

Finančné prostriedky boli vyplatené, aj keď konkrétne podmienky a ukazovatele výkonnosti neboli splnené**Príklad 1 – Bolo vyplatených viac finančných prostriedkov, ako sa odporúča v správe z externého hodnotenia**

Rozhodnutia o vyplatení finančných prostriedkov SRP boli založené na externej hodnotiacej správe, v ktorej bolo preskúmané plnenie konkrétnych podmienok spojených s vyplatením. Platby v rámci SRP sa odkláňali od odporúčaní uvedených v externej hodnotiacej správe pri dvoch variabilných tranžiach z troch. V roku 2011 druhá variabilná tranža dosiahla výšku 13,6 mil. EUR, o 9 % viac než 12,5 mil. EUR odporúčaných na základe posúdenia 28 podmienok. Tretia tranža (4,1 mil. EUR) bola v roku 2012 o 11 % vyššia (9 posúdených podmienok). Najväčšia časť tohto rozdielu bola spôsobená vyplatením finančných prostriedkov prerozdelených zo SRP technickej pomoci na rozpočtovú podporu, čo nebolo spojené so žiadnymi novými činnosťami či podmienkami.

Príklad 2 – K vyplateniu finančných prostriedkov došlo po nedostatočne prísnom posúdení súladu s podmienkami

V rámci jednej podmienky SRP vodohospodárstva sa požadovalo, aby aspoň 600 mil. MDL bolo vyčlenených v štátnom rozpočte na sektor vodohospodárstva a odpadových vôd. V roku 2012 dosiahli prídely 252 mil. MDL (42 % zo 600 mil. MDL) výrazne menej pod minimálnym prahom. Táto podmienka bola napriek tomu posúdená ako čiastočne splnená a 42 % finančných prostriedkov s ňou spojených bolo vyplatených.

V ďalšej podmienke pre SRP zdravotníctva sa požadovalo, aby po zohľadnení inflácie verejné výdavky na sektor zdravotnej starostlivosti neklesali. V roku 2010 sa rozpočet Moldavska na zdravotníctvo zvýšil o 5 % v porovnaní s rokom 2009 v nominálnej hodnote. Vzhľadom na 9 % mieru inflácie v roku 2010 však upravené výdavky na zdravotníctvo v skutočnosti klesli v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Táto podmienka sa však považovala za splnenú.

33

Podľa usmernení Komisie k rozpočtovej podpore preprogramovanie nevyplatených finančných prostriedkov v neskorších tranžiach znamená riziko zníženia pôvodného stimulačného účinku podmienok. SRP zdravotníctva však zahŕňala poslednú tranžu na preskupenie zostatku nevyplatených finančných prostriedkov, ktoré zostali z predchádzajúcich tranží.

34

V SRP vodohospodárstva sa na začiatku programu v roku 2009 nepredpokladala posledná tranža zostávajúcich finančných prostriedkov. Napriek tomu bola neskôr vytvorená dodatočná tranža vo výške 6,1 mil. EUR pred podpísaním dohody o pridružení/zóne voľného obchodu v roku 2014. Nové podmienky boli určené v súlade so všeobecnými cieľmi SRP vodohospodárstva, čo umožnilo vyplatiť 4,9 mil. EUR finančných prostriedkov, ktoré zvýšili z predchádzajúcich tranží pre nesplnenie súvisiacich podmienok.

Dodatočné stimulačné finančné prostriedky neboli dobre odôvodnené

35

V roku 2012 Komisia zaviedla zásadu „viac za viac“, ktorá znamená poskytnutie dodatočných stimulačných finančných prostriedkov ako ocenenie napredovania partnerskej krajiny smerom k demokracii. V rámci tohto systému dodatočné vyčlenenie finančných prostriedkov má závisieť od napredovania procesu reforiem, posudzovaného v správe o pokroku ENP, a v súlade s medzinárodne uznávanými normami a porovnávacími štandardmi²².

36

Moldavsko spolu prijalo týmto spôsobom 93 mil. EUR v rokoch 2012 až 2014 vrátane 28 a 35 mil. EUR z programu pre integráciu a spoluprácu v rámci Východného partnerstva v roku 2012, resp. 2013, a 30 mil. EUR v rámci zastrešujúceho programu ENI v roku 2014²³. Tieto finančné prostriedky boli vyčlenené najmä na nové alebo prebiehajúce programy SRP.

37

Na základe nášho preskúmania dokumentov odôvodnenie udelenia dodatočných finančných prostriedkov Moldavsku nebolo jasné. Za tri roky boli pridelené finančné prostriedky podložené obmedzenou analýzou pokroku. Správy o pokroku ENP nepreukazujú, že Moldavsko dosiahlo pokrok smerom k demokracii. Podľa správy z roku 2013 v prvej polovici roka „Moldavsko prechádzalo najhlbšími politickými krízami za celé roky“²⁴, ktoré boli opísané ako „inštitucionálny rozpad“²⁵, ktorý spôsobil „trvalé poškodenie hodnovernosti moldavských demokratických inštitúcií“²⁶.

V sektoroch, na ktoré sa zamerala SRP, boli len obmedzené dôkazy o pokroku

38

Pokiaľ to bolo možné, posúdili sme, či programy SRP prispeli k pokroku v štyroch kontrolovaných sektoroch justície, verejných financií, zdravotníctva a vodohospodárstva na základe dostupných ukazovateľov a správ. Pri hodnotení rozpočtovej podpory OECD navrhuje prístup založený na troch krokoch, „pri ktorom: i) prvý krok zahŕňa posúdenie vstupov, priamych výstupov a indukovaných výstupov rozpočtovej podpory [...]; ii) druhý krok zahŕňa posúdenie účinkov a vplyvu vládnych politík, stratégií a výdavkových opatrení [...] a iii) tretí krok zahŕňa preskúmanie príspevku rozpočtovej podpory k vládnym politikám, stratégiám a výdavkovým opatreniam, ktoré vytvorili účinky a vplyv určený v druhom kroku, ktorý sa má vykonať kombinovaním a porovnaním výsledkov prvého a druhého kroku“²⁷.

22 Hlavnými kritériami na posudzovanie pokroku sú demokratické a hodnoverné voľby, sloboda združovania, prejavu a zhromažďovania, slobodná tlač a médiá, právny štát s nezávislou justíciou a právom na spravodlivý proces, boj proti korupcii, reforma bezpečnosti a presadzovania práva, demokratická kontrola ozbrojených síl a dodržiavanie ľudských práv [príloha k vykonávaciemu rozhodnutiu Komisie C(2012) 4170 z 26. júna 2012].

23 10 % rozpočtu ENI je vyhradených na prístup založený na stimuloch: v prípade zastrešujúcich programov pre viaceré krajiny sa odmeňuje pokrok pri budovaní prehľadnej a udržateľnej demokracie a pokrok pri vykonávaní dohodnutých cieľov reforiem [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 232/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj európskeho susedstva (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 27), článok 7 ods. 6], odôvodnenie 4; vykonávacie nariadenie Komisie C(2014) 2988 z 2. mája 2014). Z programu pre integráciu a spoluprácu v rámci Východného partnerstva boli vyčlenené dodatočné finančné prostriedky tým partnerským krajinám, ktoré zrealizovali reformy na prehĺbenie demokracie a dodržiavanie ľudských práv (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2012) 4170 z 26. 6. 2012, C(2013) 8140 z 27. 11. 2013).

24 Európska komisia, vysoká predstaviteľka EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, *Spoločný pracovný dokument útvarov Komisie. Vykonávanie európskej susedskej politiky v Moldavskej republike. Pokrok v roku 2013 a odporúčania na opatrenia priložené k spoločnému oznámeniu Európskeho parlamentu, Rady, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výboru regiónov. Susedstvo na križovatke: Vykonávanie európskej susedskej politiky v roku 2013*, s. 5.

25 Tamže, s. 2.

26 Tamže, s. 5.

27 Pozri OECD-DAC, *Hodnotenie rozpočtovej podpory, Metodický prístup*, s. 3.

39

Aj vtedy, keď je možné stanoviť jasnú logickú súvislosť medzi opatrením a výsledkami²⁸, môže byť náročné, ak nie nemožné, posúdiť, ktorú časť výsledkov možno prisúdiť intervenciám EÚ a ktorá časť vznikla vďaka iným faktorom²⁹. Rozpočet partnerskej krajiny v skutočnosti podporuje jej stratégiu rozvoja, a tak výstupy rozpočtovej podpory EÚ súvisia so zmenami, ktoré nie sú len následkom programu rozpočtovej podpory, ale aj rôznych ďalších vládnych opatrení, programov pomoci a vonkajších faktorov³⁰. Napriek týmto obmedzeniam dôkazy poukazujú na to, že SRP v Moldavsku dosiahla obmedzené výsledky, pretože ukazovatele a správy nepreukazujú, že sa v troch cieľových sektoroch dosiahol veľký pokrok (súdnictvo, zdravotníctvo a vodohospodárske služby). V čase konania auditu bolo príliš skoro posúdiť potenciálne účinky programu SRP verejných financií.

40

V rámci SRP súdnictva bolo dodnes vyplatených 28,2 z 30 mil. EUR v dvoch tranžiach. Táto suma bola znížená, pretože bolo splnených len 88 % podmienok. Výstupy, napríklad zmeny zákonov, neboli dosiahnuté v oblasti predsúdneho vyšetrovania, súdneho systému pre mladistvých a netolerovania korupcie.

41

Hoci v správe o pokroku ENP z marca 2015 bolo posúdené, že Moldavsko dosiahlo určitý celkový pokrok vo vykonávaní stratégie reformy sektora súdnictva, medzinárodné ukazovatele spochybujú, či došlo k pokroku (pozri **rámček 5**).

- 28 Výsledky zvyčajne zahŕňajú tri kategórie: výstupy, účinky a dosah. Presné definície pozri v osobitnej správe č. 21/2015: Preskúmanie rizík spojených s prístupom k opatreniam EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce zameraným na výsledky, s. 7 (<http://eca.europa.eu>).
- 29 Osobitná správa č. 21/2015: Preskúmanie rizík spojených s prístupom k opatreniam EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce zameraným na výsledky (<http://eca.europa.eu>).
- 30 Osobitná správa č. 21/2015, s. 23.

Z medzinárodných ukazovateľov vyplýva, že Moldavsko dosiahlo malý pokrok v reformách súdnictva a v boji proti korupcii

Niekoľko skupín odborníkov a MVO vydáva ukazovatele v oblasti súdnictva a korupcie vo svete. Pri Moldavsku podávajú zmiešaný obraz o pokroku.

Freedom House ho znížil (na stupnici 1 – 7) zo 4,5 v roku 2012 na 4,75 v roku 2015 v súdnictve a nezávislosti; jeho rating korupcie sa mierne zlepšil zo 6 na 5,75³¹.

V správe o globálnej konkurencieschopnosti z rokov 2014 – 2015 sa nezávislosť jeho súdnictva umiestnila na 141. mieste zo 144 krajín³².

Ukazovateľ právnych noriem Svetovej banky sa zhoršil zo 45 % v roku 2012 na 42,7 v roku 2013, ale zlepšil na 46,6 v roku 2014³³.

Podľa Inštitútu verejnej politiky dôvera občanov v justíciu klesla v poslednom desaťročí zo 41 % na 23 % koncom roka 2014³⁴.

Moldavsko sa prepadlo v indexe vnímania korupcie organizácie Transparency International: umiestnilo sa na 94. mieste zo 176 krajín v roku 2012 a na 103. mieste zo 168 krajín v roku 2015. Moldavčania vnímajú súdnictvo ako druhý najskorumpovanejší sektor po polícii³⁵.

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 Inštitút verejnej politiky Moldavska, Barometer verejnej mienky z novembra 2014 (<http://www.ipp.md>).

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

42

V rámci SRP zdravotníctva bolo vyplatených 43,5 mil. EUR, čo dosahuje 99,2 % rozpočtu. Táto miera sa dosiahla, pretože posledná tranža umožnila vyplatiť finančné prostriedky, ktoré zostali pre nesplnenie podmienok súvisiacich s predchádzajúcimi tranžami (pozri bod 33). Predtým bola miera uhrádzania 89,7 %.

43

Posúdenie Svetovej zdravotníckej organizácie z roku 2012 podáva zmiešaný obraz o výsledkoch v moldavskom zdravotníctve. Pokrok zaostáva za očakávaniami z hľadiska finančnej ochrany (t. j. do akej miery sú ľudia chránení pred finančnými dôsledkami zlého zdravia) a kapitálového financovania zdravotníctva. Problémom zostáva aj nerovný prístup k zdravotníckym službám. Hoci je ťažké posúdiť celkovú kvalitu poskytovania zdravotníckych služieb, v štúdiu sa usudzuje, že bol dosiahnutý pokrok, a to najmä v preventívnej zdravotnej starostlivosti³⁶. Celkovo je ťažké posúdiť, ako programy SRP prispeli k zlepšeniu systémov zdravotníctva, a tým zdravia obyvateľov Moldavska. Úlohu tu zohrávajú ďalšie faktory, ako je zlepšenie spoločensko-ekonomického postavenia³⁷, a príslušné údaje neboli systematicky zhromažďované a dostupné³⁸. To vysvetľuje aj skutočnosť, že nebolo vykonané následné posúdenie vplyvu SRP zdravotníctva na konci programu v roku 2013.

44

SRP vodohospodárstva zaostala za očakávaniami z hľadiska výstupov stanovených v dohode o financovaní. Externé faktory ako hospodárska kríza, ktorá zasiahla Moldavsko v roku 2009, a politická nestabilita krajiny spolu so slabými inštitúciami v sektore vodohospodárstva a chýbajúcou technickou pomocou znamenali, že podmienky pre variabilné tranže boli splnené len čiastočne. Z tohto dôvodu Komisia vyplatila len 68 % finančných prostriedkov tretej tranže.

36 Európske stredisko pre monitorovanie politík a systémov v oblasti zdravia, partnerstvo s hosťujúcou WHO, Moldavská republika, preskúmanie systému zdravotnej starostlivosti, *Systémy zdravotnej starostlivosti v prechodnej fáze*, zväzok 14, č. 7, 2012, s. 131 – 139.

37 „Je vždy ťažké oddeliť podiel, ktorý má zdravotná starostlivosť na zlepšení zdravia od celkového zlepšenia spoločensko-ekonomického stavu. Je to tak obzvlášť v prípade Moldavskej republiky, ktorá má pomerne malú populáciu, takže niektoré trendy v priebehu času je potrebné posudzovať s opatrnosťou“, tamže, s. 135.

38 „Je ťažké posúdiť celkovú kvalitu poskytovania zdravotníckych služieb, pretože potrebné údaje, napríklad ukazovatele, sa bežne nezberajú a nie sú dostupné. Napríklad opatrenia účinku na základe správ pacientov sa bežne nevyužívajú a miera úmrtnosti v nemocniciach pri akútnych príjmach sa nezhrmažďuje. Údaje o bezpečnosti pacientov sa taktiež bežne nezhrmažďujú a neanalyzujú. Napríklad hoci sa údaje o komplikáciách po operáciách vo všeobecnosti zhromažďujú, nie sú rozdelené podľa príčiny alebo faktorov, ktoré k nim prispeli, a tak sa nemôžu použiť ako ukazovatele bezpečnosti pacientov.“ Tamže, s. 136.

45

Verejné vodohospodárske služby v Moldavsku sú stále ovplyvnené nedostatkami. Len približne 50 % obyvateľstva má prístup k čistej pitnej vode, tento sektor je výrazne nedostatočne rozvinutý, inštitucionálne kapacity sú slabé a implementačné kapacity samospráv riadiť vodohospodárske systémy a dodávky sú obmedzené. V správe z roku 2012 o výkonnosti sektora vodohospodárstva moldavský dvor audítorov dospel k záveru, že „situácia s dodávkou vody a hygienických zariadení v lokalitách v Moldavskej republike je náročná a dostala sa do mŕtveho bodu“. V ďalšej správe dvora audítorov z roku 2012 sa uvádza, že „na dosiahnutie očakávaných prínosov v oblasti obnovy a výstavby systémov pitnej vody a hygienických zariadení je potrebné zlepšiť správu verejných prostriedkov zameraných na dosiahnutie týchto prínosov a systém riadenia verejných orgánov zodpovedných za vykonávanie projektov v tejto oblasti“. Z nedávnej štúdie WHO a UNICEF však vyplýva, že využívanie vodných zdrojov a hygienických zariadení sa v rokoch 1995 až 2015 zlepšilo³⁹.

46

Finančné prostriedky SRP môžu poskytnúť malú pridanú hodnotu pre vnútroštátne sektorové rozpočty. Zaznamenali sme, že to bol prípad SRP zdravotníctva, pretože štátny rozpočet na zdravotníctvo, upravený o infláciu, sa počas vykonávania programu v rokoch 2010 a 2011 znížil⁴⁰ (pozri **rámček 4**, príklad 2). Pokladalo sa to za znak toho, že tomuto sektoru sa dávala obmedzená priorita, a spochybnilo to kapacitu ministerstva zdravotníctva realizovať národnú politiku v oblasti zdravotníctva. Štúdia uverejnená WHO v roku 2012 naznačuje, že celkové výdavky na zdravotníctvo boli stále veľmi nízke v porovnaní s ostatnými európskymi krajinami, a to výrazne obmedzilo objem a kvalitu balíka poskytovaných služieb⁴¹.

47

Podobne pri SRP vodohospodárstva sa dosiahol malý pokrok pre volebné obdobie, prázdne investičné rozpočty v tomto sektore a pre problémy s riadením na ministerstve životného prostredia (pozri tiež **rámček 4**, príklad 2). Táto situácia znázorňuje, ako dôležité je, aby boli záväzky prijaté v rámci operácií rozpočtovej podpory EÚ odzrkadlené v štátnych rozpočtoch poskytnutím potrebných finančných prostriedkov príslušným ministerstvám na splnenie podmienok pre úhradu.

39 Pozri WHO/UNICEF, *Spoločný monitorovací projekt dodávok vody a hygieny*, jún 2015 (wssinfo.org).

40 Štátne výdavky na zdravotníctvo sa v reálnych číslach znížili v rokoch 2010 a 2011 podľa väčšiny zdrojov [WHO, *Preskúmanie reforiem financovania zdravotníctva v Moldavskej republike*, 2012, s. 4; výpočty s údajmi o inflácii (index spotrebiteľských cien, deflátor HDP) Svetovej banky (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) a index spotrebiteľských cien moldavského štatistického úradu (<http://www.statistica.md>)]. Reálne výdavky sa v roku 2011 mierne zvýšili, ak sa použije deflátor HDP štatistického úradu.

41 Európske stredisko pre monitorovanie politik a systémov v oblasti zdravia, partnerstvo s hostujúcou WHO, *Moldavská republika, preskúmanie systému zdravotnej starostlivosti, Systémy zdravotnej starostlivosti v prechodnej fáze*, zväzok 14 č. 7, 2012, s. 43, pozri tiež WHO, *Preskúmanie reforiem financovania zdravotníctva v Moldavskej republike*, 2012, s. 3: „... podiel štátneho rozpočtu vyčleneného na zdravotníctvo sa všeobecne používa na určenie priority, ktorú vláda dáva zdravotníctvu v porovnaní s ostatnými sektormi hospodárstva (...) jasne sa dáva najavo klesajúci význam.“

Projekty čiastočne prispeli k posilneniu verejnej správy

48

V tejto časti skúmame príspevok projektov k zlepšeniu verejnej správy v Moldavsku. Pozreli sme sa na návrh projektov, podporu poskytnutú projektmi programom SRP a udržateľnosť výsledkov (pozri **prílohu III**).

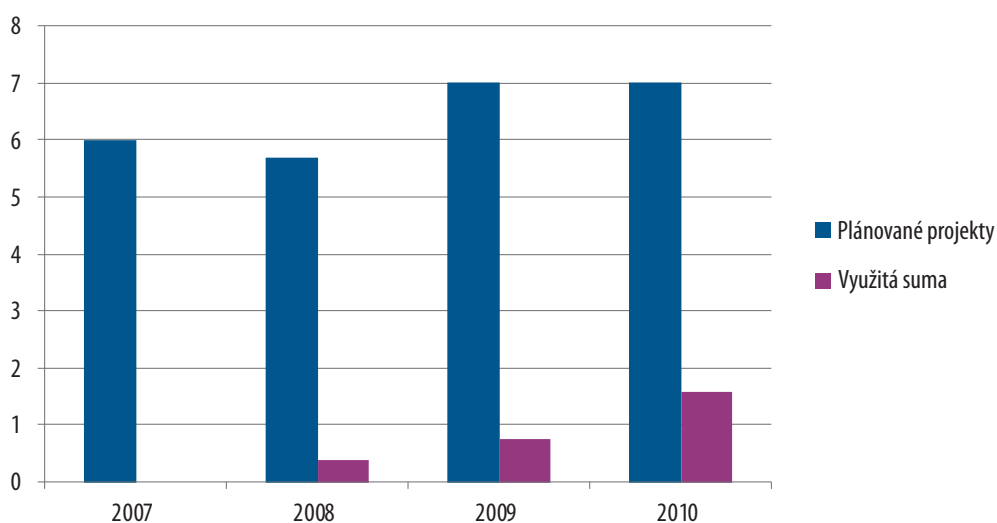
Projekty boli relevantné, ale analýzy potrieb boli ovplyvnené nedostatkami

49

EÚ poskytla významnú podporu na zlepšenie kapacity moldavských ústredných verejných orgánov riadiť a koordinovať pomoc EÚ. Konkrétne pomoc smerovala do štátnej kancelárie, ktorá konala ako národné koordinačné oddelenie⁴² pre fondy EÚ. Tento druh pomoci je relevantný vzhľadom na obmedzenia moldavských orgánov riadiť fondy, ako to napríklad bolo preukázané ich problémami pri organizovaní twinningových projektov (pozri **graf 2**).

42 Národné koordinačné oddelenie je poverené koordináciou zahraničnej pomoci poskytnutej darcami na vnútroštátnej úrovni.

Graf 2 Twinning: plánované projekty versus skutočne zrealizované projekty v rokoch 2007 – 2010 (mil. EUR)



Zdroj: Spoločný informačný systém RELEX (CRIS).

50

Ako vyplýva z **prílohy III** (otázka 1.1), zistili sme, že analýzy potrieb vykonané pri projektoch boli vo všeobecnosti uspokojivé: len dva projekty v kontrolovanej vzorke boli založené na nedostatočnej analýze. Pri deviatich projektoch však bola analýza ovplyvnená čiastočnými nedostatkami, ktoré viedli k návrhu projektov, ktoré neboli plne v súlade s potrebami či cieľmi moldavskej verejnej správy.

51

V niektorých prípadoch tieto nedostatky bolo možné riešiť počas vykonávania projektu alebo v následných fázach. Pri projekte technickej pomoci č. 13 (pozri **prílohu III**) konzultant vynaložil úsilie prispôbiť pôvodné zadávacie podmienky niekoľko mesiacov po začatí projektu v nadväznosti na konzultácie s najvyšším súdom, najvyššou súdnou radou, regionálnymi súdmi a ďalšími darcami⁴³. Pri projekte EUHLPAM vo fáze I a II delegácia EÚ nevykonala štruktúrovanú analýzu potrieb na potvrdenie skutočných potrieb a problémov, ktorým čelí moldavská verejná správa, aby účinne stanovila priority a zamerala sa na ne konkrétnejšie. Táto úloha bola ponechaná na jednotlivých poradcov. Keďže neexistovali nijaké odovzdávacie postupy, každý nový poradca musel vykonať vlastnú analýzu potrieb. Viac pozornosti sa okrem toho venovalo týmto analýzám vo fáze III projektu.

Projekty neboli vždy dobre koordinované s programami SRP

52

Nasledujúce dve podčasti sa zaoberajú koordináciou medzi SRP a projektmi pri dvoch rôznych typoch projektov. V prvej je preskúmaná technická pomoc SRP, ktorá sa predpokladá v dohodách o financovaní SRP (pozri bod 7 a **graf 1**), a druhá sa zameriava na technickú pomoc a twinningové projekty (pozri bod 8).

43 Dvanásť činností uvedených v pôvodných zadávacích podmienkach sa už nepovažovalo za relevantných pre znížený dopyt príjemcu.

Špecifická technická pomoc SRP na rozvoj administratívnych kapacít prišla príliš neskoro z dôvodu postupov zadávania zákaziek

53

Komisia poskytla špecifickú technickú pomoc, aby pomohla moldavským orgánom s vykonávaním SRP v štyroch kontrolovaných dohodách o financovaní. Je to tak z toho dôvodu, že pre partnerské krajiny sú často typické obmedzenia v inštitucionálnej kapacite, ktoré môžu brzdiť plnenie stratégie podporovanej SRP.

54

Táto technická pomoc však nie je synchronizovaná s hlavným programom rozpočtovej podpory. Z začať sa môže až po podpísaní dohody o financovaní programu SRP a vzhľadom na oneskorenia v postupoch verejného obstarávania a zadávania zákaziek sa začína až niekoľko mesiacov po hlavnom programe (pozri *tabuľku*).

Tabuľka

Oneskorenie medzi rozpočtovou podporou a špecifickou technickou pomocou SRP pri kontrolovaných zmluvách¹

Program SRP	Technická pomoc predpokladaná v dohode o financovaní SRP (mil. EUR)	Začiatok programu SRP (podpis dohody o financovaní)	Začiatok operácií technickej pomoci (podpis zmluvy)	Časová medzera
Zdravotníctvo	3,15	február 2009	jún 2010	16 mesiacov
Súdnictvo	1,8 ²	jún 2013	žiadna	–
RPVF	4	október 2014	október 2015	12 mesiacov
Vodohospodárstvo	3	august 2009	september 2011	25 mesiacov

1 Len technická pomoc konkrétne sprístupnená prostredníctvom grantu SRP. Ďalšie projekty v tom istom sektore existujú, napr. v súdnictve.

2 Táto suma sa používa na financovanie hodnotiacich misí pred vyplatením tranží.

Zdroj: Spoločný informačný systém RELEX (CRIS).

55

Tieto oneskorenia mali negatívny vplyv na vykonávanie SRP zdravotníctva a vodohospodárstva, pretože vnútroštátne administratívne kapacity boli nedostatočné na riadenie programov. Pri SRP zdravotníctva nebolo splnených niekoľko konkrétnych podmienok pre neskorý začiatok technickej pomoci. Pri SRP vodohospodárstva sa v monitorovacej správe z roku 2012 uvádza, že lepšia časová synchronizácia plánovanej technickej pomoci so SRP by bola prínosnejšia a zabezpečila by úspešnú realizáciu. Vo svojej záverečnej správe zmluvný dodávateľ odporučil, že technická pomoc by mala predchádzať rozpočtovej podpore, a nie nasledovať po nej, ako to bolo v tomto prípade.

Ďalšie projekty technickej pomoci a twinningové projekty sa nie vždy využili na prípravu alebo podporu programov SRP

56

Delegácia EÚ venovala pozornosť vytvoreniu synergie medzi SRP a projektmi zameranými na ten istý sektor. Vo všeobecnosti twinning a technická pomoc sprevádzali programy SRP. Bolo to aj napríklad v prípade programu vidieckych oblastí (hoci tento program nebol súčasťou auditu). Projekty tiež pripravili základ pre SRP, napríklad programu v oblasti zóny voľného obchodu. Napokon štyri projekty technickej pomoci v sektore súdnictva sa týkali potrieb, ktoré súviseli s potrebami riešenými rozpočtovou podporou (pozri **prílohu III**, projekty č. 12 – 14).

57

Napriek tomuto úsiliu v kontrolovaných prípadoch neboli projekty vždy využité na prípravu alebo podporu programov SRP (pozri body 58 až 63 a **rámček 6**). Hlavné spôsoby poskytovania podpory, ktoré Komisia uprednostňovala, boli: rozpočtová podpora a twinning, hoci bola potrebná technická pomoc a vláda ju veľmi žiadala, obzvlášť v oblastiach, v ktorých sa rozpočtová podpora plánovala následne, na prípravu oblasti na úspešnejšie výsledky.

Školenie o rozpočtovej podpore pre moldavských úradníkov sa konalo neskoro

Komplexné školenie k rozpočtovej podpore pre moldavských úradníkov bolo najprv zorganizované prostredníctvom projektu technickej pomoci v marci 2014 vo výške 40 000 EUR (pozri **prílohu III**, projekt č. 9). V tom čase sa rozpočtová podpora v Moldavsku používala viac než sedem rokov.

Na školení trvajúcom šesť dní pre 24 úradníkov sa ukázalo, že mali obmedzené vedomosti o tomto spôsobe poskytovania pomoci. Účastníci výrazne nenapredovali, pretože počet bodov v úvodnom a záverečnom teste sa zlepšil len z 3,2 na 3,9 bodu z 10. Počet bodov sa dokonca zhoršil v štyroch z desiatich posudzovaných oblastí.

Tento obmedzený výsledok sa neriešil a ucelene následne nekontroloval, pretože sa odvtedy nekonalo žiadne komplexné školenie o rozpočtovej podpore. Komisia však zorganizovala niekoľko poldňových diskusií za okrúhlym stolom a prezentácií v Moldavsku.

58

V roku 2011 Komisia financovala predbežné posúdenie súdnictva. V tomto posúdení sa odporučilo zamerať sa na technickú pomoc ako hlavný spôsob poskytovania pomoci pred plánovaním SRP. Predchádzajúca technická pomoc je potrebná, pretože vláda by nemohla vypracovať stratégiu reformy v oblasti súdnictva bez koordinácie súdnej zložky, ktorá je ústavne oddelená od výkonnej moci.

V roku 2011, keď sa vypracúvala stratégia reformy sektora súdnictva, nedostatky domáceho koordináčného úsilia výkonnej moci spochybňujú jej kapacity stanoviť koherentnú stratégiu reformy, ktorú by justícia plne schvaľovala.

59

V súlade s týmto posúdením boli štyri projekty technickej pomoci plánované v sektore súdnictva od roku 2011, ale oneskorili sa pre personálne obmedzenia delegácie EÚ. Jeden projekt sa začal dva mesiace pred podpísaním dohody o financovaní SRP v apríli 2013, zvyšné tri sa začali o 18 mesiacov neskôr (pozri **prílohu III**, projekty č. 12 – 14).

60

Moldavská stratégia reformy sektora súdnictva bola prijatá v roku 2011 s cieľom dosiahnuť oprávnenosť na SRP. Jej vykonávanie je brzdené neprímeraným napredovaním reformy prokuratúry a nedostatočnou podporou zo strany justície. Iniciatíva novej reformy, ktorú vypracovala najvyššia súdna rada a najvyšší súd, bola prezentovaná verejne v máji 2015 s logistickou podporou projektu technickej pomoci č. 13.

61

Projekt technickej pomoci č. 12 v súčasnosti pomáha pracovným skupinám s revíziou rozpočtových odhadov na SRSS a vysvetlením konkrétnych podmienok SRP (pozri body 27 a 31). Tento projekt technickej pomoci je príkladom pružného prispôsobenia sa k dodatočným potrebám, ktoré vyplynuli pri realizácii programu SRP, hoci sa takáto podpora explicitne nepredpokladala v pôvodnej projektovej zmluve.

62

Sektor správy verejných financií poskytuje príklady nasadenia rôznych typov podpory, napr. SIGMA⁴⁴, technická pomoc, twinning a SBS. Twinningové projekty verejného obstarávania a vnútornej finančnej kontroly sa skončili v roku 2012 a 2013, pričom v správach sa zdôrazňovala potreba konsolidácie výsledkov (pozri **prílohu III**, projekty č. 2 a 4). Úsilie v tejto oblasti pokračuje prostredníctvom SIGMA a politického dialógu. Konkrétne podmienky pre SRP reforiem správy verejných financií však neriešia tieto nedostatky. Poradcovia financovaní EÚ (v rámci projektu EUHLPAM) boli nasadení do inštitúcií, ktoré sú relevantné pre správu verejných financií, napr. štátny daňový inšpektorát, ale ani jeden neúraduje v troch inštitúciách, ktoré vykonávajú program SRP (dvor audítorov, ministerstvo financií, parlament).

63

Od roku 2014 však Komisia venuje väčšiu pozornosť vytváraniu synergie medzi SRP a projektmi, čo dokazuje twinningový projekt na moldavskom dvore audítorov (pozri **prílohu III**, projekt č. 5) a plánované nasadenie poradcu EUHLPAM v parlamente v roku 2016.

44 SIGMA (Podpora na zlepšenie správy a riadenia vecí verejných) je spoločnou iniciatívou EÚ a OECD. Odborníci SIGMA poskytujú pomoc v šiestich kľúčových oblastiach verejnej správy (<http://www.sigmaxweb.org>).

Výsledky neboli vždy udržateľné pre chýbajúcu politickú vôľu a iné externé faktory

64

Celkovo projekty poskytli očakávané výstupy. Medzi príklady konkrétnych výsledkov patrí online platforma pre monitorovacie činnosti vykonávané organizáciami občianskej spoločnosti v Moldavsku, poskytovanie strategického poradenstva rôznym ministerstvám, návrh zákona o štátnej pomoci či príručka postupov riadenia pomoci EÚ.

65

Sú obavy, pokiaľ ide o udržateľnosť výsledkov dosiahnutých projektmi často z dôvodu nedostatočnej politickej vôle vnútroštátnych orgánov riešiť niektoré prekážky pri posilňovaní verejných orgánov (pozri **rámček 7**). Ako je uvedené v **prílohe III** (otázka 1.3), čiastočné obavy boli pri polovici zo štrnástich hodnotených projektov a výrazné obavy pri zvyšných.

66

Komisia poskytla technickú pomoc na podporu moldavskej štátnej kancelárie v rámci projektu TTSIB (pozri **rámček 7**) v rokoch 2011 až 2013. Hoci účelom tohto projektu bolo budovať kapacitu štátnej kancelárie technického vedenia pri identifikácii, príprave a realizácii činností financovaných z externej pomoci, konzultanti TTSIB tiež poskytli služby, ktoré čiastočne nahradili operačné úlohy zamestnancov štátnej kancelárie. V správach z projektu TTSIB sa zastáva názor, že hoci sa dosiahlo veľa očakávaných výsledkov, štátna kancelária nemá dostatočnú kapacitu vykonávať úlohy, prijímať školenia a uplatňovať získané zručnosti.

67

Vzhľadom na chýbajúce zložky udržateľnosti v predchádzajúcich projektoch delegácia EÚ ako osvedčený postup podporila vypracovanie stratégie na ukončenie operácie pre projekt TTSIB aj EUHLPAM vo fáze III. Malo sa tým zabezpečiť riešenie otázok udržateľnosti každým poradcom pred jeho odchodom. V prípade TTSIB sa však stratégia nevykonala, pretože moldavské orgány mali pocit, že bola príliš intenzívna z hľadiska zdrojov.

Problémy s udržateľnosťou projektu: technická pomoc na podporu budovania kapacít Moldavska pri uplatňovaní systémov pomoci (1,9 mil. EUR)

V rámci projektu technickej pomoci sa podporila moldavská štátna kancelária pri celkovej koordinácii pomoci EÚ a konkrétnejšie pri budovaní kapacity uplatňovať twinning, nástroje TAIEX⁴⁵ a SIGMA a pri príprave a vykonávaní komplexného programu budovania inštitúcií (projekt TTSIB, pozri **prílohu III**, projekt č. 6).

Po ukončení projektu v roku 2013 sa časť funkcie koordinácie pomoci EÚ preniesla zo štátnej kancelárie na ministerstvo zahraničných vecí. Moldavské orgány nezabezpečili, aby znalosti, ktoré štátna kancelária získala v priebehu rokov, boli zachované či už presunutím vyškolených zamestnancov, alebo vyškolením zamestnancov na ministerstve. Delegácia EÚ naplánovala projekt technickej pomoci pre ministerstvo, aj keď s obmedzenejším rozsahom ako TTSIB. Prebiehajú plány na presun koordinačnej funkcie späť na štátnu kanceláriu, ale značná časť zamestnancov štátnej kancelárie už odišla od roku 2013.

⁴⁵ TAIEX je nástroj technickej pomoci a výmeny informácií Európskej komisie. TAIEX podporuje verejnú správu pri aproximácii, uplatňovaní a presadzovaní právnych predpisov EÚ, ako aj podporovaní zdieľania osvedčených postupov EÚ.

68

EÚ čelí významným výzvam v oblasti poskytovania pomoci Moldavsku. Politická a makroekonomická nestabilita, zlá správa a slabé verejné orgány značne znižujú finančnú páku Komisie na podporu reforiem.

69

Preskúmali sme, či pomoc EÚ poskytnutá Moldavsku účinne prispela k posilneniu verejnej správy. Na tento účel sme posúdili, ako dobre Komisia navrhla a vykonávala finančnú podporu prostredníctvom programov SRP na jednej strane a prostredníctvom tradičných projektov na druhej strane. Audit sa zameral na projekty a SRP v sektoroch, ktoré dostali hlavnú časť podpory EÚ: súdnictvo, verejné financie, zdravotníctvo a vodohospodárstvo.

70

Na základe našej audítorskej práce sme dospeli k záveru, že pomoc EÚ prispela k posilneniu verejnej správy len čiastočne. Niektoré zistené nedostatky možno vysvetliť externými faktormi, iné možno pripísať nedostatkom v návrhu a vykonávaní kontrolovaných programov a projektov.

71

Keďže sa v cieľových sektoroch dosiahol malý pokrok, dospeli sme k záveru, že rozpočtová podpora mala obmedzený účinok na posilnenie verejnej správy (pozri body 38 až 47).

72

Taktiež sme zistili, že Komisia mohla reagovať rýchlejšie, keď sa naplnili riziká súvisiace s podporou. Programy neboli dostatočne zosúladené so stratégiami Moldavska (pozri body 13 až 28).

73

Potenciálne prínosy programov boli znížené nedostatočným využitím podmienosti: niektoré konkrétne podmienky boli splnené v čase medzi rokovaniami o programe a začiatkom SRP alebo neboli priamo merateľné. Komisia mohla byť prísnejšia pri posudzovaní splnenia podmienok na vyplatenie (pozri body 29 až 34). Poskytnutie dodatočných stimulačných finančných prostriedkov taktiež nebolo úplne odôvodnené (pozri body 35 až 37).

Závery a odporúčania

74

Vo všeobecnosti boli návrhy projektov relevantné. Pomoc EÚ poskytnutá prostredníctvom projektov bola čiastočne účinná pri posilnení verejnej správy.

75

Rozsah a načasovanie projektov neboli vždy dobre koordinované s programami SRP (pozri body 52 až 63). Špecifická technická pomoc týkajúca sa rozpočtovej podpory na rozvoj administratívnych kapacít sa začala až niekoľko mesiacov po hlavnom programe rozpočtovej podpory. Ďalšie projekty technickej pomoci a twinningové projekty neboli vždy využité na prípravu alebo podporu programov rozpočtovej podpory.

76

Projekty spravidla dosiahli očakávané výstupy. Výsledky však neboli vždy udržateľné pre chýbajúcu politickú vôľu a iné externé faktory (pozri body 64 až 67).

77

Na základe vyššie uvedených záverov vydávame nasledujúce odporúčania.

Odporúčanie 1 **Zmierniť riziká týkajúce sa operácií rozpočtovej podpory**

Komisia by mala prísnejšie uplatňovať existujúce opatrenia v rámci systému včasného varovania na prevenciu alebo zmiernenie rizík a stanoviť jasnejšie priebeh opatrení, ktoré sa majú prijať, keď sa riziká naplnia. Takéto opatrenia by sa mali prijať včas.

Odporúčanie 2 **Zosúladiť programy SRP s dobre definovanou národnou stratégiou reforiem**

Komisia by mala lepšie prepojiť programy rozpočtovej podpory s národnými stratégiami. Pomoc by mala odstupňovať a zabezpečiť, aby existoval dobre vymedzený národný program reforiem. Mala by konkrétne oceniť relevantnosť a hodnotnosť stratégie krajiny vo vzťahu k dostupným inštitucionálnym a finančným zdrojom.

Odporúčanie 3 **Posilniť využívanie podmienenosti a ukazovateľov výkonnosti**

Komisia by mala posilniť využívanie podmienenosti. To by malo zahŕňať: i) stanovenie jasných a relevantných podmienok a ukazovateľov výkonnosti na lepšie posúdenie a preukázanie výsledkov; ii) reagovať tvrdo, proporčne a rýchlo, keď moldavská vláda preukáže nedostatočný záväzok dodržiavať, čo bolo dohodnuté.

Odporúčanie 4 **Jasnejšie prepojiť dodatočné stimulačné finančné prostriedky s preukázateľným pokrokom**

Stimulačné finančné prostriedky by mali byť pridelené na základe prísnejšieho uplatňovania existujúcej metodiky.

Odporúčanie 5 **Koordinovať projekty s programami SRP**

Komisia by mala používať projekty systematickejšie na prípravu alebo podporu programov SRP. Technická pomoc SRP by mala byť lepšie načasovaná, aby poskytla podporu programom SRP od začiatku.

Odporúčanie 6 **Zabezpečiť udržateľnosť projektov**

Komisia by mala zabezpečiť, aby boli aspekty udržateľnosti zapracované pri plánovaní všetkých projektov systematickejším posudzovaním kapacity a politického záväzku verejných orgánov udržať výsledky.

Túto osobitnú správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí 19. apríla 2016.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Zoznam kontrolovaných projektov

Projekty				
Zmluvný rok	Stav	Názov zmluvy	Plánovaná suma (EUR)	Vyplatené (EUR)
Reforma súdnictva				
2009	Ukončené	Podpora Moldavska pri modernizácii väzenského systému a trestnoprávnej reforme	850 500	850 500
2010	Ukončené	Posúdenie právnych noriem a správy justície pre celosektorové plánovanie	198 193	198 193
2011	Ukončené	Podpora pri sformulovaní sektorovej rozpočtovej podpory a príprave tendrov v súdnictve	139 304	139 304
2012	Prebiehajúce	Monitorovanie reformy súdnictva pre zvýšenú povinnosť vlády zodpovedať sa	274 105	246 695
2013	Prebiehajúce	Podpora na koordináciu reformy súdnictva v Moldavska	2 231 800	1 476 324
2014	Prebiehajúce	Zvýšená efektívnosť, povinnosť zodpovedať sa a transparentnosť súdov v Moldavska	2 078 700	709 357
2014	Prebiehajúce	Podpora na predsúdne vyšetrovanie, systém prokuratúry a obhajoby v Moldavska	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458
Ostatné orgány ústrednej štátnej správy				
2009	Ukončené	Podpora reforiem SVF Moldavska	114 474	114 474
2010	Ukončené	Poradná misia EÚ pre politiku na vysokej úrovni (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Ukončené	Podpora na systém verejného obstarávania Moldavska	914 008	914 008
2011	Ukončené	Podpora na zavedenie a presadzovanie hospodárskej súťaže a politiky štátnej pomoci	926 244	926 244
2011	Ukončené	Podpora vykonávania komplexného programu budovania inštitúcií v Moldavskej republike	111 370	111 370
2011	Prebiehajúce	Podpora vláde Moldavska v oblasti boja proti korupcii, reformy ministerstva vnútra, vrátane polície a ochrany osobných údajov	2 853 790	2 832 718
2011	Ukončené	Technická pomoc na podporu vlády Moldavskej republiky pri budovaní kapacít na uplatňovanie nástrojov Twinning, TAIEX a SIGMA a na poskytnutie podpory pri príprave a vykonávaní komplexného programu budovania inštitúcií	1 900 859	1 900 859
2011	Ukončené	Posilnenie správy verejných financií v Moldavskej republike	1 369 926	1 369 926
2012	Ukončené	Poradná misia EÚ pre politiku na vysokej úrovni II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Prebiehajúce	Poradná misia EÚ pre politiku na vysokej úrovni III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Prebiehajúce	Školenie o rozpočtovej podpore EÚ pre vládu Moldavska	39 148	37 533
2014	Prebiehajúce	Budovanie kapacít pre riadenie programov EÚ v oblasti budovania inštitúcií	225 018	211 448
2014	Prebiehajúce	Konsolidácia a posilnenie externého verejného auditu v Moldavskej republike	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Spolu			26 826 755	22 547 579

Projekty				
Zmluvný rok	Stav	Názov zmluvy	Plánovaná suma (EUR)	Vyplatené (EUR)
Verejná správa – prierezové funkcie				
2013	Prebiehajúce	Podpora súdnictva	58 200 000	28 200 000
2014	Prebiehajúce	Podpora reforiem verejných financií v Moldavsku (RPVF)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Verejná správa – poskytovanie verejných služieb				
2009	Ukončené	Program podpory sektorovej politiky v zdravotníctve	43 114 336	43 114 336
2009	Ukončené	Program podpory sektorovej politiky vo vodohospodárstve ENPI AAP 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Ukončené	Technická pomoc týkajúca sa rozpočtovej podpory sektora zdravotníctva	2 992 753	2 992 753
2010	Prebiehajúce	Obnova systému zásobovania vodou v samospráve Nisporeni, Moldavská republika	5 000 000	4 500 000
2011	Prebiehajúce	Technická pomoc na vykonávanie programu sektorovej politiky vo vodohospodárstve	2 771 010	1 611 437
2012	Ukončené	Podporné programy sektorovej politiky vo vodohospodárstve ENPI AAP 2009 – Dodatok 01 k FA 2009/020-520 (dodatčných 5 mil. EUR na zložku rozpočtovej podpory)	5 000 000	5 000 000
2013	Ukončené	EaPIC – Moldavsko – rozšírenie programu podpory politiky v sektore zdravotníctva (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Spolu			191 855 299	135 195 726
Celkový súčet			218 682 054	157 743 305

Prehľad hodnotenia zmlúv sektorovej rozpočtovej podpory v kontrolovanej vzorke

NÁZOV		Podpora reforiem verejných financií v Moldavsku (RPVF)	Podpora reforiem súdnictva	Program podpory sektorovej politiky vo vodohospodárstve	Program SRP Program podpory sektorovej politiky v zdravotníctve	
Dĺžka zmluvy, mesiace		60	72	108	60	
ZMLUVNÝ ROK		2014	2013	2009	2009	
Auditorská otázka 2: Prispeli programy SRP účinne k posilneniu verejnej správy?	2.1. Boli programy SRP dobre navrhnuté?	Program neprispel k jasnej celkovej stratégii				
		SRP bola založená na jasne sformulovaných vnútroštátnych prioritách				
		Ciele programu zodpovedajú vnútroštátnym prioritám				
		Politické a ekonomické riziká boli zhodnotené ako obmedzené pred udelením SRP				
		Fiduciárne riziko bolo zmiernené prostredníctvom predbežného posúdenia nákladov na reformu				
		Dôvody na použitie SRP ako spôsobu pomoci boli zdokumentované, jasné, objektívne a relevantné				
		Predchádzajúce hodnotenia/ponaučenia boli zohľadnené				
	2.2. Boli programy SRP dobre vykonávané?	Moldavská správa vykonala program úplne a včas	program prebieha	program prebieha		
		Technická pomoc bola cieľená, včasná a vytvorila udržateľné kapacity		nie je k dispozícii		
		Tranže boli vyplatené len po splnení podmienok	bez vyplatenia variabilnej tranže			
		Ciele boli priamo merateľné				
		Navýšenie rozpočtov bolo jasne odôvodnené	nie je k dispozícii			
		Rámec monitorovania zahŕňa ciele SMART a merateľné ukazovatele				
		K dispozícii boli informácie na stanovenie východiskovej situácie a monitorovanie/hodnotenie pokroku				
	2.3. Dosiahli programy SRP hmatateľné a udržateľné výsledky?	Monitorovanie a hodnotenie bolo priebežné				
		Nápravné opatrenia sa prijali, keď program nebol na správnej ceste	program prebieha	program prebieha		
		Dosiahli sa očakávané výstupy/výsledky	program prebieha	program prebieha		
		Podmienky účinne stimulovali reformy	bez vyplatenia variabilnej tranže	program prebieha		
		Program mal pozitívny vplyv na administratívne kapacity	program prebieha	program prebieha		
		SRP poskytla relevantnú podporu a vytvorila udržateľné kapacity v moldavskej verejnej správe	program prebieha	program prebieha		
Financované činnosti sú jasne doplnkové k tým, ktoré Moldavsko uskutočnilo pred pomocou						
Dosiahli sa plánované účinky SRP		program prebieha	program prebieha			

Vysvetlivky: Stanovené bolo takéto hodnotenie:

Prehľad hodnotenia projektových zmlúv v kontrolovanej vzorke

Číslo projektu	Zmluvný rok	Dĺžka zmluvy, mesiace	Názov
1	2009	2	TP – Podpora reforiem SVF Moldavska
2	2010	24	Twinning – Podpora systému verejného obstarávania Moldavska
3	2011	30	TP – Podpora vláde Moldavska v oblasti boja proti korupcii, reformy ministerstva vnútra (zložka III)
4	2011	24	Twinning – Posilnenie správy verejných financií
5	2014	24	Twinning – Konsolidácia a posilnenie externého verejného auditu
6	2011	38	TP – Podpora vlády Moldavska pri budovaní kapacít na uplatňovanie nástrojov Twinning, TAIEX a SIGMA a komplexného programu budovania inštitúcií (TTSIB)
7	2011	21	Twinning – Podpora na zavedenie a presadzovanie hospodárskej súťaže a politiky štátnej pomoci
8	2011	5	Štúdia – Podpora vykonávania komplexného programu budovania inštitúcií
9	2014	3	TP – Školenie o rozpočtovej podpore EÚ pre vládu Moldavska
10	2014	12	TP – Budovanie kapacít pre riadenie programov EÚ v oblasti budovania inštitúcií
11	2012	24	Monitorovanie reformy súdnictva pre zvýšenie povinnosť vlády zodpovedať sa (PROMOLEX)
12	2013	36	TP – Podpora na koordináciu reformy súdnictva v Moldavsku
13	2014	36	TP – Zvýšená efektívnosť, povinnosť zodpovedať sa a transparentnosť súdov v Moldavsku (ATRECO)
14	2014	36	TP – Podpora na predsúdne vyšetrovanie, systém prokuratúry a obhajoby
15	2009	24	Twinning – Modernizácia väzenského systému
16	2010	26.5	Poradná misia EÚ pre politiku na vysokej úrovni EUHLPAM I
17	2012	20	Poradná misia EÚ pre politiku na vysokej úrovni EUHLPAM II
18	2013	18	Poradná misia EÚ pre politiku na vysokej úrovni EUHLPAM III
19	2010	18	<i>Posúdenie právneho štátu (konzultačná činnosť)</i>
20	2011	17	<i>Podpora prípravy SRP (konzultačná činnosť)</i>

Zhrnutie

V

Komisia poukazuje na to, že sa dosiahol pokrok, hoci len čiastočný, v prípade dvoch zo štyroch kontrolovaných sektorov rozpočtovej podpory (vodohospodárstvo a zdravotníctvo), zatiaľ čo v prípade ostatných dvoch sektorov (súdnicstvo a reforma politiky verejných financií) aj naďalej prebiehajú novšie programy a ich konečné výsledky preto zatiaľ nie je možné merať.

Reakcia Komisie na riziko bola v skutočnosti rýchla s prihliadnutím na skutočný vývoj udalostí a interných rozhodnutí, ako sa uvádza v odpovediach na body 13 až 28.

Súčasná situácia, pokiaľ ide o platby rozpočtovej podpory v Moldavsku, je taká, že všetky platby sú pozastavené, kým nebudú splnené všetky všeobecné podmienky vrátane makroekonomickej stability a transparentnosti rozpočtu. Dohoda s MMF má v tejto súvislosti zásadný význam.

Pokiaľ ide o zosúladenie s národnými stratégiami, koncepcia stratégie Komisie nie je statická ani formálna. Komisia venovala náležitú pozornosť podstatným prvkom, ktoré by mali tvoriť stratégiu, pričom ju nepretržite prispôbovala naliehavým potrebám vyplývajúcim z ambiciózneho programu pridruženia a zložitého geopolitického prostredia. Skutočnosť, že Komisia neváhala ísť nad rámec niekedy úzkeho rozsahu pôsobnosti niektorých národných stratégií, svedčí o tom, že zabezpečila, aby sa za daných podmienok dosiahol maximálny pákový efekt reforiem.

Komisia zdôrazňuje, že rozpočtová podpora ako forma pomoci je komplexný súbor opatrení vrátane finančných prostriedkov, budovania kapacít, politického dialógu a ukazovateľov výkonnosti. Politický dialóg, a to aj vo fáze formulácie programu, môže viesť k opatreniam, ktoré vláda prijme pred prevedením akýchkoľvek finančných prostriedkov, čo je veľmi pozitívne.

Komisia ďalej zdôrazňuje, že čiastočné splnenie kritérií výkonnosti by oprávňovalo čiastočné vyplatenie. Komisia uznáva, že v jednom konkrétnom prípade mohlo byť posúdenie prísnejšie, ale nejde o systémovú záležitosť.

Komisia poukazuje na to, že financovanie podľa zásady „viac za viac“ sa poskytlo po vnútorných kontrolách. Tieto rozhodnutia Komisia prijala na základe svojho mandátu na vykonávanie vonkajšej pomoci podľa politických usmernení ESVČ a po schválení členskými štátmi v plnom súlade s komitologickým postupom.

VI

Dvor audítorov správne poukazuje na kvalitu návrhov projektov, ich účinnosť a ich výstupy.

Komisia sa zhodla na potrebe určiť poradie technickej pomoci, twinningových projektov a rozpočtovej podpory. V kontexte súčasných finančných pravidiel však vždy bude existovať dodatočné obdobie medzi technickou pomocou alebo twinningom a operáciami rozpočtovej podpory.

Úvod

05

Nedostatky vo verejnej správe, najmä v systémoch verejných financií, alebo nedostatky súvisiace s korupciou bránia všeobecnému rozvoju a účinnosti pomoci. Ich potenciálny vplyv sa neobmedzuje len na rozpočtovú podporu. Je zrejmé, že stabilné zlepšovanie finančnej kontroly a systémov verejného obstarávania v rámci rozpočtovej podpory účinne znižuje priestor pre korupciu.

07

Komisia zdôrazňuje, že okrem doplnkovej pomoci v rámci toho istého programu existuje mnoho významných prípadov projektovej pomoci poskytovanej na vyšších úrovniach ešte pred operáciami rozpočtovej podpory.

Pokiaľ ide o kontrolované programy, platí to predovšetkým pre oblasť súdnictva, ale týka sa to aj ďalších sektorov, ako je odborné vzdelávanie a príprava a program európskeho susedstva pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka.

Poznámky

14

Komisia zdôrazňuje, že rozpočtová podpora pôsobí prostredníctvom národných systémov, a tak posilňuje vlastníctvo a znižuje transakčné náklady pre prijímajúcu krajinu.

Sektorová rozpočtová podpora, iná ako cielená rozpočtová podpora, je navrhnutá tak, aby sa jej prostredníctvom skôr odmeňovali výsledky ako financovali činnosti. Je teda zrejmé, že kontroly a audity vo všeobecnosti nemôžu prekročiť rámec fázy prevodu finančných prostriedkov, ktorá nasleduje po splnení dohodnutých podmienok.

Rozpočtová podpora funguje v kontexte rozvoja, v rámci ktorého môžu základné systémy verejnej správy, akým je napr. správa verejných financií, vykazovať výrazné nedostatky. V poznámke sa však nepoukázalo na to, že sektorová rozpočtová podpora upevňuje systémy krajín pre trvalo udržateľný rozvoj, podporuje úlohu vnútroštátnych inštitúcií a posilňuje transparentnosť a zodpovednosť na vnútroštátnej úrovni a politický dialóg.

Podmienky oprávnenosti sú prísne. Partnerská krajina je oprávnená na rozpočtovú podporu iba v prípade, že vláda má na riešenie týchto nedostatkov pripravenú relevantnú a vierohodnú stratégiu. Komisia môže v záujme zmierňovania rizík vyžadovať takisto osobitné krátkodobé opatrenia. Nové usmernenia o rozpočtovej podpore (ktoré boli upravené v roku 2012 v nadväznosti na návrhy Komisie a závery Rady zo 14. mája 2012 s cieľom poskytnúť nový prístup k rozpočtovej podpore) zahŕňajú v súčasnosti v záujme lepšieho objasnenia pravidiel niekoľko nových ustanovení. Patria medzi ne nové pravidlá oprávnenosti týkajúce sa transparentnosti a dohľadu, postup formálneho hodnotenia rizika a rámec správy vyššieho manažmentu.

Kritériá správy verejných financií sú v skutočnosti jednou zo všeobecných podmienok začlenených do všetkých nových programov SRP a preskúmajú sa pri každom rozhodnutí o platbe. Hoci Dvor audítorov poukazuje na použitie systémov správy verejných financií krajín ako na riziko, neuvádza, že na dobrú správu hospodárskych záležitostí a udržateľný rozvoj je potrebný dobre fungujúci systém správy verejných financií a stabilná domáca príjmová základňa.

Tento mechanizmus poskytovania pomoci predstavuje jednu z reakcií Komisie na výzvy medzinárodného spoločenstva pre rozvoj a zúčastnených strán z EÚ na účinnejšie zásahy zamerané na výsledky a zodpovednosť, ktoré by boli po administratívnej stránke menej zložité, a preto by znižovali transakčné náklady partnerských krajín. Je to odpoveď na obmedzenia, ktoré má spĺňať klasická forma projektov pri podpore kľúčových reforiem.

16

Komisia poukazuje na to, že rozpočtová podpora a decentralizované riadenie sú dve rozdielne formy poskytovania pomoci, ktoré sa nespoliehajú na systémy jednotlivých krajín v rovnakej miere.

Ako je vysvetlené vyššie, rozpočtová podpora funguje v kontexte rozvoja, v rámci ktorého môžu základné systémy verejnej správy, ako je správa verejných financií, vykazovať výrazné nedostatky. Kritériá oprávnenosti sú však prísne. Partnerská krajina je oprávnená na rozpočtovú podporu iba v prípade, že vláda má na riešenie týchto nedostatkov pripravenú relevantnú a vierohodnú stratégiu. Komisia môže v záujme zmiernenia rizík vyžadovať takisto osobitné krátkodobé opatrenia. Nové usmernenia o rozpočtovej podpore (ktoré boli upravené v roku 2012 v nadväznosti na návrhy Komisie a závery Rady zo 14. mája 2012 s cieľom poskytnúť nový prístup k rozpočtovej podpore) zahŕňajú v súčasnosti v záujme lepšieho objasnenia pravidiel niekoľko nových ustanovení. Patria medzi ne nové pravidlá oprávnenosti týkajúce sa transparentnosti a dohľadu, postup formálneho hodnotenia rizika a rámec správy vyššieho manažmentu.

Po tretie Komisia zdôrazňuje, že pomer pomoci poskytovanej prostredníctvom rozpočtovej podpory, na ktorý poukazuje Dvor audítorov, v skutočnosti zahŕňa všetku dodatočnú podporu, napríklad twinning a technickú pomoc, ktorá sa poskytuje prostredníctvom tých istých finančných dohôd a vypláca priamo poskytovateľom pomoci, a neprevádza sa do štátnej pokladnice.

17

Komisia poukazuje na to, že korupcia vo všeobecnosti bráni účinnosti pomoci a jej vplyv sa neobmedzuje len na všeobecné programy rozpočtovej podpory. Je zrejmé, že stabilné zlepšovanie finančnej kontroly a verejného obstarávania v rámci programov rozpočtovej podpory môže účinne znížiť priestor pre korupciu.

18

Komisia ďalej poukazuje na opis skutočného vývoja udalostí a interných rozhodnutí.

Keď v novembri 2014 vypukol bankový škandál, riadiaci výbor Komisie pre rozpočtovú podporu sa v decembri 2014 rozhodol preskúmať formy pomoci v rámci programov na rok 2015 a zaviesť ďalšie opatrenia na zníženie rizika. Tieto opatrenia zahŕňali: systematické preberanie tohto problému na vysokej úrovni s moldavskými orgánmi; rozhodnutie riadiaceho výboru pre finančnú pomoc z februára o zvýšení rizikového ratingu Moldavska, ktoré viedlo k zlepšeniu kontroly jednotlivých transakcií rozpočtovej podpory; pokyny pre delegáciu EÚ s cieľom posilniť monitorovanie rizík. Navyše viedli k významnému zníženiu podielu rozpočtovej podpory programov v roku 2015 v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi.

Od júna 2015, keď tri veľké banky prešli do nútenej správy pod kontrolou štátu, nebol zaznamenaný žiadny významný pokrok pri vyšetrowaní trestných činov bankového podvodu, nebola vypracovaná nijaká stratégia obnovy a misia MMF naplánovaná na polovicu júna musela byť zrušená z dôvodu odstúpenia predsedu vlády. To viedlo k už verejnej reakcii Komisie z júla 2015, v ktorej sa zdôrazňuje, že vyplatenie rozpočtovej podpory bolo pozastavené, kým sa nedosiahne dohoda medzi Medzinárodným menovým fondom (MMF) a Moldavskom.

Okrem toho treba objasniť, že 1 miliardu USD, ktorá sa stratila v troch moldavských bankách, tvorili peniaze vkladateľov – najmä Moldavcov –, a nie, pokiaľ si je Komisia vedomá, peniaze daňovníkov EÚ.

Rámček 1 – Podkladové informácie o bankovej kríze v Moldavsku

Komisia vyzývala moldavské orgány pri všetkých možných príležitostiach a na všetkých príslušných inštitucionálnych úrovniach, aby vyšetrili stratené finančné prostriedky a podnikli nevyhnutné kroky na obnovu.

Pozíciu EÚ potvrdzujú závery Rady z februára 2016, konkrétne záver, že by sa naďalej malo vynakladať úsilie na vymáhanie finančných prostriedkov, ktoré sa preto nemôžu považovať za definitívne stratené.

V čase auditu a s podporou medzinárodných partnerov moldavská vláda zavádza mechanizmus obnovy s cieľom opätovne získať maximálnu hodnotu všetkých zneužitých aktív.

20

Komisia poukazuje na to, že platby uskutočnila v decembri 2014 v nadväznosti na zasadnutie svojho riadiaceho výboru pre rozpočtovú podporu, kde sa diskutovalo o politických a makroekonomických rizikách spojených so situáciou v jednotlivých krajinách. Po zrelej úvahe vyvodila všeobecný záver, že je potrebné schváliť čakajúce platby s tým, že sa preskúmajú formy pomoci a prijímajú sa opatrenia na zníženie rizika, ktoré sa v ďalších týždňoch a mesiacoch naozaj prijali, ako je opísané vyššie.

22

Komisia zdôrazňuje, že podpora súdnictva aj verejných financií bola ukotvená do národných stratégií a v niektorých vymedzených prípadoch, ktoré sú vysvetlené ďalej, išla nad rámec týchto stratégií.

Tento ambiciózny prístup je takisto v súlade s očakávaním Európskej komisie, pokiaľ ide o dosiahnutie maximálneho pákového efektu prostredníctvom podmienenosti na urýchlenie reforiem (pozri odpovede Komisie na body 29 až 34).

Rámček 2 – Konkrétne podmienky neboli dostatočne zosúladené s národnou stratégiou: SRP na reformy politiky verejných financií

Komisia zdôrazňuje, že SRP verejných financií presahuje rámec užšej stratégie správy verejných financií a podporuje národnú stratégiu rozvoja Moldavsko 2020, ako aj ciele reformy správy verejných financií. SRP na reformy politiky verejných financií závisí nielen od národnej stratégie pre aspekty správy verejných financií, ale strategickjšie od rozvoja zodpovedných politik verejných financií zameraných na transparentnejšie a spoľahlivejšie vykonávanie moldavskej národnej stratégie rozvoja. To sa potvrdilo počas procesu kontroly kvality, ktorý viedol k definitívnemu prijatiu programu rozpočtovej podpory RPVF.

Ako bolo vysvetlené vyššie, SRP je zakotvená v širšom strategickom dokumente a vo vymedzených prípadoch vysvetlených ďalej sa uplatňujú ďalšie strategické ciele zakotvené inde.

Európska komisia očakáva, že sa dosiahne maximálny pákový efekt prostredníctvom podmienenosti na urýchlenie reforiem (pozri odpovede Komisie na body 29 až 34).

Vytvorenie fiškálnej rady je založené na článku 47 dohody o pridružení medzi EÚ a Moldavskom a na bežnej praxi v niekoľkých členských štátoch EÚ, ako aj na jednotnom rámci podpory. Uvedené očakávania navyše odrážajú osvedčené medzinárodné postupy v správe verejných financií. Moldavsko musí vzhľadom na svoju úroveň rozvoja pokročiť vpred, pokiaľ ide o fiškálnu disciplínu, strednodobé rozpočtovanie a väčšiu transparentnosť.

23

Komisia sa domnieva, že okrem úradnej korešpondencie je matrica politiky SRP súdництва v podstate v súlade so stratégiou reformy súdництва krajiny na roky 2011 – 2016. Významnou výnimkou je jedna z hlavných podmienok, ktorá sa týka vypracovania, predloženia a prijatia zákona o ratifikácii protokolu 12 k Európskemu dohovoru o ľudských právach. Cieľom bolo zameranie sa na dôležitú obavu a tiež zosúladenie s novými usmerneniami o rozpočtovej podpore. Európska komisia očakáva, že sa dosiahne maximálny pákový efekt prostredníctvom podmienenosti na urýchlenie reforiem (pozri odpovede Komisie na body 29 až 34).

24

Komisia konštatuje, že rozpočtovanie nákladov na sektorové stratégie zatiaľ, žiaľ, v mnohých krajinách nie je veľmi bežné. Nejde o požiadavku na oprávnenosť ako takú. V uvedenej prílohe sa prostredníctvom nových usmernení k rozpočtovej podpore z roku 2012, ktoré nadobudli platnosť v januári 2013 (v každom prípade až po zriadení SRP zdravotníctva), poskytuje rámec na analýzu, ale rozhodnutie o oprávnenosti je založené na existencii vierohodnej a relevantnej sektorovej stratégie. Hodnotí sa na základe niekoľkých kritérií a jeho súčasťou je posudok.

V tomto prípade bol program SRP na zlepšenie poskytovania služieb verejného zdravia založený na rozvojovej stratégii systému zdravotníctva, čo je špecifická sektorová stratégia, ktorá sa zameriava na otázky ako financovanie zdravotníctva a poskytovanie zdravotníckych služieb. Program SRP na zlepšenie poskytovania vodohospodárskych služieb však nebol založený na jasne formulovanej moldavskej reformnej stratégii. Cieľom SRP vodohospodárstva bola podpora národnej stratégie vodohospodárstva z roku 2007. V priebehu vykonávania programu sa však táto stratégia ukázala ako príliš ambiciózná, pretože bola zameraná na veľký počet cieľov bez toho, aby stanovovala časovo obmedzený akčný plán alebo jasnú inštitucionálnu štruktúru na vykonávanie. Na riešenie inštitucionálnych otázok boli prijaté zmierňujúce opatrenia, napríklad technická pomoc.

26

Komisia poukazuje na to, že v akčnom dokumente sa uvádzajú dôvody na stanovenie výšky pomoci takto:

- Pokiaľ ide o kritérium „*finančných potrieb partnerskej krajiny*“, vo fáze formulovania programu RPVF sa vykonalo posúdenie potrieb, v rámci ktorého sa posudzovali technické a finančné zdroje potrebné na realizáciu reformnej stratégie správy verejných financií na roky 2013 – 2020. Hlavné zistenia sú zhrnuté v záverečnom akčnom dokumente. V tomto akčnom dokumente pre RPVF sa uvádza aj stručná analýza kritéria „*záväzku partnerskej krajiny vyčleniť z národného rozpočtu prostriedky v súlade s rozvojovou stratégiou a cieľmi*“.
- Pokiaľ ide o kritérium „*orientácie rozvojovej stratégie partnerskej krajiny vrátane monitorovacieho systému na výsledky*“, v doplnkovom dokumente k akčnému dokumentu o verejnej politike sa posudzuje monitorovací systém na vykonávanie národnej rozvojovej stratégie, ktorú zaviedla štátna kancelária.
- Pokiaľ ide o kritérium týkajúce sa „*minulých výsledkov a absorpčnej kapacity predošlých platieb a otázky, nakoľko účinne boli dohodnuté ciele dosiahnuté operáciami rozpočtovej podpory*“, v záznamoch o platbách ku každému programu rozpočtovej podpory sa pravidelne uvádzajú konkrétne informácie (napr. rozpočtová podpora pre spoločnosť ESRA a rozpočtová podpora energetiky).

28

Komisia pripomína, že v prípade SRP súdnictva je zmena rozpočtu čiastočne dôsledkom rozhodnutia pridať zložku ochrany ľudských práv.

30

Komisia zdôrazňuje, že rozpočtová podpora ako forma pomoci je komplexný súbor opatrení vrátane finančných prostriedkov, budovania kapacít, politického dialógu a ukazovateľov výkonnosti. Vzhľadom na svoju štruktúru dosahuje rozpočtová podpora pákový efekt reforiem skôr odmeňovaním vlastného pokroku vládou ako poskytovaním vstupov. Politický dialóg, a to aj vo fáze formulácie programu, môže viesť k opatreniam, ktoré vláda prijme pred prevedením akýchkoľvek finančných prostriedkov, čo je veľmi pozitívne.

Okrem toho dlhé programové cykly vyplývajúce z finančnej regulácie a z právnych predpisov týkajúcich sa nástrojov znamenajú, že vlády sú si vedomé podmienok oveľa skôr, ako podpíšu skutočnú dohodu o financovaní. V kontrolovaných prípadoch boli opatrenia prijaté až po identifikačnej fáze programu.

Rámček 3 – Príklady konkrétnych podmienok

Príklad 1 – Niektoré konkrétne podmienky si vyžadovali len obmedzené opatrenia moldavských orgánov

Komisia sa nedomnieva, že splniť túto podmienku SRP RPVF bolo obzvlášť jednoduché. Ministerstvo financií nezverejnilo polročné správy s potrebnými agregovanými údajmi. Dokumenty PEFA z rokov 2011 a 2015 odkazujú len na mesačné správy. Pokiaľ ide o transparentnosť a kvalitu správ o plnení rozpočtu, Komisia správne usúdila, že tieto zlepšenia boli dôležité a potrebné.

Príklad 2 – Niektoré konkrétne podmienky boli splnené už medzi rokovaním o programe a začiatkom SRP

Komisia potvrdzuje, že po identifikácii projektu a v priebehu jeho formulovania prijali príjemcovia SRP zdravotníctva niektoré opatrenia, ktoré sa vyžadovali na základe ukazovateľov.

Komisia zdôrazňuje, že v prípade SRP súdnictva sa identifikácia pre SRP súdnictva začala v júli 2010, čo v apríli 2011 viedlo k vypracovaniu návrhu, pričom kontrola kvality programu sa uskutočnila 5. marca 2012, teda pred prijatím zákonov. Vzhľadom na vnútorné moldavské postupy bola dohoda o financovaní, ktorá znamenala formálny začiatok zložky rozpočtovej podpory, nakoniec ratifikovaná 25. septembra 2013.

31

Pokiaľ ide o rozsah, v akom boli podmienky SRP merateľné, Komisia zdôrazňuje, že je potrebné zamerať sa na konštantne sa vyvíjajúcu situáciu aj na dlhé programové cykly vyplývajúce z finančnej regulácie a z právnych predpisov týkajúcich sa nástrojov.

Pre SRP súdnictva bola vypracovaná vysvetľujúca tabuľka v záujme sprehľadnenia pre obe strany, delegáciu EÚ a ministerstvo spravodlivosti, pričom sa predpokladá, že posúdenie na účely vyplatenia jednotlivých tranží vychádza aj z externého hodnotenia.

32

Komisia poukazuje na to, že finančné prostriedky boli čiastočne vyplatené tam, kde bolo zaznamenané čiastočné splnenie príslušných kritérií. Vlastné posudzovanie žiadostí o vyplatenie Komisiou môže viesť k aktualizácii posúdenia splnenia podmienok a k vyplateniu finančných prostriedkov v menšej alebo vo väčšej výške, ako sa odporúča v správe z externého hodnotenia.

Rámček 4 – Finančné prostriedky boli vyplatené, aj keď neboli splnené určité podmienky a ukazovatele výkonnosti**Príklad 1 – Bolo vyplatených viac finančných prostriedkov, ako sa odporúča v správe z externého hodnotenia**

Komisia poukazuje na to, že má povinnosť preskúmať odporúčania externých hodnotiteľov a na základe svojho posúdenia a vlastných zdrojov informácií vyplatiť viac alebo menej finančných prostriedkov v súlade so zmluvnými podmienkami.

V prípade SRP zdravotníctva časová medzera medzi analýzou odborníkov a preskúmaním delegáciou EÚ vysvetľuje rozdiel medzi odporúčaniami odborníkov a vyplatením druhej tranže Komisiou na základe platobnej dokumentácie, ktorú delegácia vypracovala v máji 2012. Medzi decembrom 2011 (finalizácia správy odborníkov) a májom 2012 sa naozaj zaznamenal pozitívny vývoj.

Príklad 2 – K vyplateniu finančných prostriedkov došlo po nedostatočne prísnom posúdení súladu s podmienkami

Komisia zdôrazňuje, že finančné prostriedky boli čiastočne vyplatené tam, kde bolo zaznamenané čiastočné splnenie príslušných kritérií. V prípade SRP vodohospodárstva bola vláda schopná predložiť dôkazy o čiastočnom splnení podmienky týkajúcej sa pridelovania prostriedkov zo štátneho rozpočtu sektorom vodohospodárstva a odpadových vôd.

Komisia uznáva, že v tomto konkrétnom prípade mohlo byť posúdenie pri uplatňovaní podmienok prísnejšie, ale nejde o systémovú záležitosť.

Okrem toho je dôležité mať na pamäti, že Moldavsko má najväčší podiel vládnych výdavkov na zdravotníctvo, vyjadrený ako percento z celkových vládnych výdavkov, spomedzi všetkých európskych krajín, ktoré sú členmi WHO. Mierne výkyvy tohto ukazovateľa v dôsledku fiškálneho priestoru by sa preto nemali vykladať tak, že zdravotníctvo má pre vládu nízku prioritu. Rozpočet na zdravotnú starostlivosť sa zvýšil nielen v absolútnom vyjadrení, ako sa uvádza v dokumentoch o preskúmaní, ale aj v relatívnom vyjadrení ako podiel celkových vládnych výdavkov. Z praktického hľadiska tieto zvýšené výdavky, ďalej potvrdzujúce záväzok vlády v oblasti zdravotnej starostlivosti, umožnili aj navýšenie balíka výhod pre obyvateľov (vrátane nepoistených) od roku 2009, zavedenie voľného prístupu k verejnej zdravotnej starostlivosti a neodkladnej starostlivosti pre všetkých obyvateľov a ďalšie rozšírenie prístupu k bezplatnej diagnostickej a nemocničnej liečbe.

34

Komisia oceňuje skutočné úsilie, ktoré už bolo vynaložené na podporu napredovania reforiem z dostupných zdrojov prostredníctvom nových podmienok.

37

Komisia a ESVČ zdôrazňujú, že vnútorné kontroly sa vykonali v každom z uvedených rokov. Toto rozhodnutie navyše Komisia prijala na základe svojho mandátu na vykonávanie vonkajšej pomoci podľa politických usmernení ESVČ a po schválení členskými štátmi v plnom súlade s komitologickým postupom.

V správach o pokroku európskej susedskej politiky z rokov 2011, 2012 a 2013 sa uvádzajú významné prvky pokroku aj problémové položky. Podľa správy o pokroku z roku 2013 v prvej polovici roka „Moldavsko prešlo najhlbšou politickou krízou za posledné roky, charakterizovanou ako ‚ústavný kolaps‘, ktorý ‚trvalo poškodil dôveryhodnosť moldavských demokratických inštitúcií‘“. Túto vetu však treba posudzovať v úplnom kontexte, a to najmä celkový záver v predchádzajúcej vete, že „... napriek spiatočníckym krokom v prvej polovici roka 2013 sa Moldavsku podarilo dosiahnuť pokrok vo významných a citlivých oblastiach akčného plánu ESP, ktoré boli v predchádzajúcej správe o pokroku ESP identifikované ako priority“. Rad konkrétnych reformných krokov vrátane revízie legislatívy a vykonávania akčných plánov sa opiera o rozhodnutie týkajúce sa pokroku v skutočnej a udržateľnej demokracii v roku 2013 v súlade s hodnotením v správe o pokroku ESP pre Moldavsko z toho istého roku.

Komisia a ESVČ zdôrazňujú, že pri absencii osobitného *acquis* EÚ alebo explicitných noriem, alebo aj rovnakých postupov členských štátov v oblasti skutočnej a udržateľnej demokracie bude každé posúdenie hodnoty konkrétnych prijatých reforiem zahŕňať istý prvok subjektivity.

54

Komisia poukazuje na to, že technická pomoc nie je vždy synchronizovaná s hlavným programom rozpočtovej podpory. Z začať sa môže až po podpísaní dohody o financovaní programu SRP a vzhľadom na regulačné obdobia v postupoch verejného obstarávania a zadávania zákaziek sa začína až niekoľko mesiacov po hlavnom programe.

57

Komisia zdôrazňuje, že účelom štyroch projektov technickej pomoci týkajúcich sa súdnictva bolo podporiť vykonávanie stratégie reformy súdnictva (2011 – 2016). SRP súdnictva je založené na stratégii reformy súdnictva tejto krajiny.

59

Komisia poukazuje na to, že projekt technickej pomoci sprevádzajúci SRP s cieľom podporiť koordináciu reformy súdnictva sa začal 9. apríla 2013, teda pol roka pred ratifikáciou dohody o financovaní, ktorá viedla k oficiálnemu začatiu programu SRP súdnictva 25. septembra 2013.

61

Ide o príklad pružného prispôsobenia sa dodatočným potrebám, ktoré vyplynuli pri realizácii programu SRP, hoci sa takáto podpora explicitne nepredpokladala v pôvodnej projektovej zmluve.

Záver a odporúčania

70

Komisia poukazuje na to, že sa dosiahol pokrok, hoci len čiastočný, v prípade dvoch (vodohospodárstvo a zdravotníctvo) zo štyroch kontrolovaných sektorov rozpočtovej podpory, zatiaľ čo v prípade ostatných dvoch sektorov (súdnictvo a RPVF) aj naďalej prebiehajú novšie programy a ich konečné výsledky preto zatiaľ nie je možné merať. Dvor audítorov správne poukazuje na dobré výstupy projektov. Na rozdiel od rozpočtovej podpory je v prípade tradičných projektov pomoci nevýhodou obmedzené vlastníctvo vyplývajúce z ich štruktúry, čo môže mať vplyv na udržateľnosť. Podrobné zistenia na základe vzorky Dvora audítorov však svedčia skôr o čiastočnom dosiahnutí udržateľnosti.

71

Komisia poukazuje na to, že sa dosiahol pokrok, hoci len čiastočný, v prípade dvoch (vodohospodárstvo a zdravotníctvo) zo štyroch kontrolovaných sektorov rozpočtovej podpory, zatiaľ čo v prípade ostatných dvoch sektorov (súdnictvo a RPVF) aj naďalej prebiehajú novšie programy a ich konečné výsledky preto zatiaľ nie je možné merať.

72

Komisia súhlasí s tým, že odpoveď mohla byť rýchlejšia. Reakcia Komisie na riziko bola v skutočnosti rýchla s prihliadnutím na skutočný vývoj udalostí a interných rozhodnutí, ako sa uvádza v odpovediach Komisie na body 13 až 28.

Súčasná situácia, pokiaľ ide o platby rozpočtovej podpory v Moldavsku, je taká, že všetky platby sú pozastavené, kým nebudú splnené všetky všeobecné podmienky vrátane makroekonomickej stability a transparentnosti rozpočtu. Dohoda s MMF má v tejto súvislosti zásadný význam.

Pokiaľ ide o zosúladenie s národnými stratégiami, koncepcia stratégie Komisie nie je statická ani formálna. Komisia venovala náležitú pozornosť podstatným prvkom, ktoré by mali tvoriť stratégiu, pričom ju nepretržite prispôbovala naliehavým potrebám vyplývajúcim z ambiciózneho programu pridruženia a zo zložitého geopolitického prostredia.

Skutočnosť, že Komisia neváhala ísť nad rámec niekedy úzkeho rozsahu pôsobnosti niektorých národných stratégií, svedčí o tom, že zabezpečila, aby sa za daných podmienok dosiahol maximálny pákový efekt reforiem.

73

Komisia zdôrazňuje, že rozpočtová podpora ako spôsob pomoci je komplexný súbor opatrení vrátane finančných prostriedkov, budovania kapacít, politického dialógu a ukazovateľov výkonnosti. Politický dialóg, a to aj vo fáze formulácie programu, môže viesť k opatreniam, ktoré vláda prijme pred prevedením akýchkoľvek finančných prostriedkov, čo je veľmi pozitívne.

Komisia ďalej zdôrazňuje, že čiastočné splnenie kritérií výkonnosti by oprávňovalo čiastočné vyplatenie. Komisia uznáva, že v jednom konkrétnom prípade mohlo byť posúdenie prísnejšie, ale nejde o systémovú záležitosť.

Komisia poukazuje na to, že financovanie podľa zásady „viac za viac“ sa poskytlo po vnútorných kontrolách. Tieto rozhodnutia Komisia prijala na základe svojho mandátu na vykonávanie vonkajšej pomoci podľa politických usmerení ESVČ a po schválení členskými štátmi v plnom súlade s komitologickým postupom.

74

Komisia kladie dôraz na kvalitu návrhov projektov, ich účinnosť a ich výstupy.

75

Komisia sa zhodla na určení poradia technickej pomoci, twinningových projektov a rozpočtovej podpory. V kontexte súčasných finančných pravidiel však vždy bude existovať dodatočné obdobie medzi technickou pomocou/twinningom a operáciami rozpočtovej podpory.

Odporúčanie 1

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Odporúčanie 2

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Odporúčanie 3

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Odporúčanie 4

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Odporúčanie 5

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Odporúčanie 6

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	24.3.2015
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	15.2.2016
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	19.4.2016
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	25.5.2016

Moldavsko dostáva najvyššiu sumu pomoci EÚ na obyvateľa spomedzi všetkých krajín východného susedstva EÚ. Posúdili sme, či pomoc EÚ účinne prispela k zlepšeniu verejnej správy tejto krajiny.

Dospeli sme k záveru, že rozpočtová podpora mala obmedzený účinok. Komisia mohla reagovať rýchlejšie, keď sa naplnili riziká, a programy neboli dostatočne zosúladené so stratégiami Moldavska. Komisia nevyužila naplno svoju schopnosť stanoviť podmienky vyplácania a poskytnutie dodatočných stimulačných finančných prostriedkov nebolo úplne odôvodnené.

Projekty boli posúdené ako relevantné a poskytli očakávané výstupy. Neboli však vždy dobre koordinované s programami rozpočtovej podpory a výsledky neboli vždy udržateľné.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie