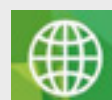


Posebno poročilo

**Pomoč EU za krepitev
javne uprave v Moldaviji**EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4989-0	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/122644	QJ-AB-16-013-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4976-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/617700	QJ-AB-16-013-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4997-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/040561	QJ-AB-16-013-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Posebno poročilo

Pomoč EU za krepitev javne uprave v Moldaviji

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, in pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat III, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Karel Pinxten in ki je specializiran za porabo na področju zunanjih ukrepov. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Hans Gustaf Wessberg, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Peter Eklund in ataše Emmanuel-Douglas Hellinakis, vodilna upravna uslužbenka Sabine Hiernaux-Fritsch, vodja naloge Laura Gores ter revizorja Erika Soveges in Alexandre Tan.



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

Odstavek

Kratice

I–VII **Povzetek**

1–8 **Uvod**

9–11 **Obseg revizije in revizijski pristop**

12–67 **Opažanja**

12–47 **Proračunska podpora je imela omejen učinek na krepitev javne uprave v ciljnih sektorjih**

13–28 Komisija bi se lahko hitreje odzvala na tveganja, programi pa niso bili dovolj usklajeni z nacionalnimi strategijami

29–34 Načelo pogojevanja se ni dovolj izkoriščalo

35–37 Dodatna sredstva, ki temeljijo na spodbudah, niso bila dobro utemeljena

38–47 O napredku v ciljnih sektorjih sektorske proračunske podpore je bilo le malo dokazov

48–67 **Projekti so delno prispevali h krepitvi javne uprave**

49–51 Projekti so bili ustrezni, analize potreb pa so ovirale slabosti

52–63 Projekti niso bili vedno dobro usklajeni s programi sektorske proračunske podpore

64–67 Rezultati zaradi pomanjkanja politične volje in drugih zunanjih dejavnikov niso bili vedno trajnostni

68–77 **Zaključki in priporočila**

Priloga I – Seznam revidiranih pogodb

Priloga II – Povzetek ocen pogodb za sektorsko proračunsko podporo, ki so bile zajete v revizijskem vzorcu

Priloga III – Povzetek ocen pogodb za projekte, ki so bili zajeti v revizijskem vzorcu

Odgovori Komisije in ESZD

ENI: evropski instrument sosedstva

ENP: evropska politika sosedstva

ENPI: evropski instrument sosedstva in partnerstva

EUHLPAM: svetovalna misija Evropske unije na visoki ravni za Republiko Moldavijo

I

Republika Moldavija je najrevnejša država v Evropi. V okviru evropskih instrumentov sosedstva ji je bila od leta 2007 dodeljena pomoč v višini 782 milijonov EUR. To pomeni skoraj 37 EUR na prebivalca letno, kar je največ med vsemi vzhodnimi sosedami EU. Leta 2014 sta Moldavija in EU podpisali pridružitveni sporazum, ki vključuje določbo o poglobljenem in celovitem območju proste trgovine.

II

Med glavnimi težavami Moldavije sta zelo razširjena korupcija in šibkost javnih institucij, ki predstavljata pomemben element za pomoč EU od leta 2007. Znatno del pomoči je v obliki proračunske podpore. Ta zajema prenos sredstev v državno zakladnico partnerske države pod pogojem, da so izpolnjene nekatere zahteve. Preostala pomoč se izvršuje v okviru projektov.

III

Sodišče je preučilo, ali je pomoč EU uspešno prispevala h krepitvi javne uprave. Vzorec je vseboval štiri programe proračunske podpore na področjih pravosodja, javnih financ, javnega zdravja in vode. Zajemal je tudi dvajset projektov v različnih javnih organih.

IV

Sodišče je zaključilo, da je pomoč EU le delno prispevala h krepitvi javne uprave. Številne ugotovljene pomanjkljivosti je mogoče pojasniti z zunanjimi dejavniki, druge pa so posledica slabosti v zasnovi in izvajanju programov in projektov, ki jih je Sodišče revidiralo.

V

Ker je bilo v ciljnih sektorjih doseženega malo napredka, je Sodišče zaključilo, da je imela proračunska podpora omejen učinek na krepitev javne uprave. Komisija bi se ob uresničitvi tveganj, povezanih s podporo, lahko hitreje odzvala. Programi pa niso bili dovolj usklajeni s strategijami Republike Moldavije. Potencialna korist programov je bila zmanjšana, saj Komisija ni v celoti izkoristila možnosti za določitev predpogojev za izplačilo. Nekateri posebni pogoji so bili izpolnjeni med pogajanjem o programih in začetkom izvajanja sektorske proračunske podpore ali niso bili neposredno merljivi. Komisija bi lahko bila strožja pri ocenjevanju, ali so bili izpolnjeni. Tudi odobritev dodatnih sredstev, ki so temeljila na spodbudah, ni bila povsem utemeljena.

VI

Ugotovljeno je bilo, da so bile zasnove projektov v splošnem ustrezne. Pomoč EU, izvršena v okviru projektov, je bila pri krepitvi javne uprave delno uspešna. Vendar pa obseg in časovna razporeditev projektov nista bila vedno dobro usklajena s programi proračunske podpore. Posebna tehnična pomoč za razvoj upravne zmogljivosti, povezana s proračunsko podporo, se je začela izvajati šele več mesecev po začetku glavnega programa proračunske podpore. Drugi projekti tehnične pomoči in tesnega medinstitucionalnega sodelovanja se niso vedno uporabljali za pripravo programov proračunske podpore ali podporo zanje. Projekti so v splošnem prinesli pričakovane dosežke. Vendar rezultati zaradi pomanjkanja politične volje in drugih zunanjih dejavnikov niso bili vedno trajnostni.

VII

Sodišče je Komisiji izreklo več priporočil za izboljšanje uspešnosti pomoči EU Moldaviji.

01

Moldavija leži v jugovzhodni Evropi, med Romunijo in Ukrajino, in ima 3,6 milijona prebivalcev. Neodvisna republika je postala leta 1991 po razpadu Sovjetske zveze, čeprav je regija Pridnestrje enostransko razglasila neodvisnost in se še vedno upravlja ločeno.

02

Po daljšem obdobju gospodarskega upada je moldavsko gospodarstvo v letu 1998 spet zabeležilo rast. Vendar pa je Moldavija z BDP na prebivalca v višini 1 687 EUR in stopnjo revščine 12,7 % še vedno najrevnejša država v Evropi.¹ Število prebivalcev v Moldaviji se je po razglasitvi neodvisnosti zmanjšalo, predvsem zaradi nizke rodnosti in močne delovne migracije, nakazila zdomcev pa so postala pomemben dejavnik v družbenem in gospodarskem življenju.

03

Moldavija in EU sta pogodbeno razmerja prvič vzpostavili leta 1994 s sporazumom o partnerstvu in sodelovanju. Junija 2014 sta podpisali pridružitveni sporazum, ki zajema poglobljeno in celovito območje proste trgovine. Cilj tega sporazuma je izboljšanje političnih in gospodarskih odnosov ter postopno vključevanje Moldavije v notranji trg EU. Območje proste trgovine omogoča odpravo carinskih tarif in kvot ter uskladitev zakonov in predpisov z zakoni in predpisi EU v različnih trgovinskih sektorjih. Po mnenju Evropskega parlamenta ima Moldavija „evropsko perspektivo in lahko zaprosi za članstvo v Evropski uniji, če bo ravnala v skladu z načeli demokracije, spoštovala temeljne svoboščine in pravice manjšin ter zagotavljala pravno državo“.²

04

EU sodeluje z Moldavijo v okviru evropske sosedске politike, natančneje v okviru vzhodne regionalne razsežnosti, ki se imenuje vzhodno partnerstvo. Evropski instrument sosedstva je finančni instrument EU, namenjen sosedstvu v obdobju 2014–2020. Nadomestil je Evropski instrument sosedstva in partnerstva (ENPI) iz obdobja 2007–2013. V okviru teh programov je bilo od leta 2007 do leta 2015 Moldaviji dodeljenih 782 milijonov EUR dvostranske pomoči.³ V letu 2014 je pomoč znašala skoraj 37 EUR na prebivalca, kar je bil najvišji znesek med vsemi vzhodnimi sosedami EU⁴.

- 1 BDP na prebivalca v letu 2014 po podatkih Eurostata (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics), stopnja revščine v letu 2013 po zadnjih razpoložljivih podatkih kazalcev svetovnega razvoja Svetovne banke (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Evropski parlament, Odbor za zunanje zadeve: Poročilo, ki vključuje predlog nezakonodajne resolucije o osnutku sklepa Sveta o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Pridružitvenega sporazuma med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Republiko Moldavijo na drugi strani, A8–0022/2014, 21.10.2014.
- 3 V istem obdobju je pomoč, za katero so bile sklenjene pogodbe, znašala 547 milijonov EUR, izplačana pomoč pa 363 milijonov EUR. Moldavija je prejela pomoč tudi v okviru regionalnih projektov čezmejnega sodelovanja Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva, v okviru makrofinančne pomoči, sklada za spodbujanje naložb v sosedstvo, instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja, evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice ter instrumenta za stabilnost.
- 4 Vzhodne države v okviru evropske sosedске politike so Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija in Ukrajina.

05

Ena izmed glavnih težav Moldavije je njena šibka javna uprava. Javne ustanove pestijo čezmerna birokracija, pomanjkanje osredotočenosti na osrednje funkcije, pogosto menjavanje osebja in posledično nizka učinkovitost. Tudi korupcija je še zmeraj problem, saj je indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International Moldavijo v letu 2015 uvrstil na 103. mesto od 168. Zato je podpora javni upravi v Moldaviji pomemben element sodelovanja v vseh sektorjih od leta 2007, še več pozornosti ji je bilo namenjeno v okviru evropskega instrumenta sosedstva, saj je reforma javne uprave poleg kmetijstva in razvoja podeželja ter reforme policije in upravljanja meja eno od treh prednostnih področij sodelovanja v obdobju 2014–2017.

06

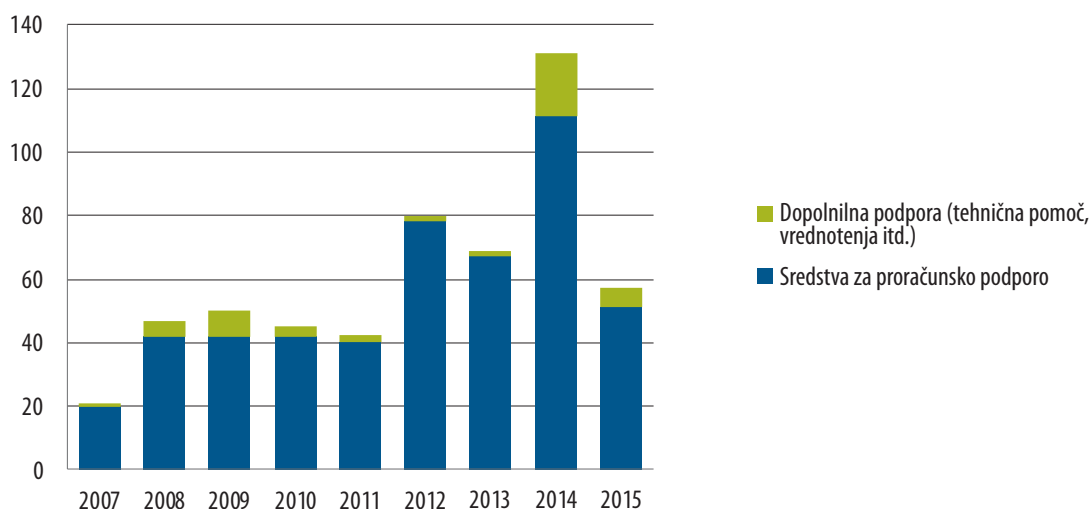
Glavna metoda zagotavljanja pomoči v Moldaviji je sektorska proračunska podpora⁵. Sredstva proračunske podpore in dodatna podpora, odobrena v okviru istih sporazumov o financiranju, so skupaj dosegli 74 % dvostranske pomoči, izplačane v obdobju 2007–2015 (glej tudi **diagram 1**). Proračunska podpora se izplača s prenosom sredstev državi partnerici, če ta izpolnjuje dogovorjene pogoje za plačilo. Skladnost s temi pogoji je bistvena zahteva proračunske podpore (t. i. načelo pogojevanja). Fiksne tranše se izplačajo, če so izpolnjena merila za upravičenost⁶. Spremenljive tranše so dodatno vezane na napredek v zvezi z posebnimi pogoji.

5 Proračunska podpora se lahko zagotavlja kot sektorska proračunska podpora ali kot splošna proračunska podpora. Splošna proračunska podpora je namenjena nacionalni razvojni strategiji, sektorska proračunska podpora pa podpira sektorsko politiko. Od leta 2013 dodeljuje EU sektorsko proračunsko podporo na podlagi pogodb o sektorskih reformah, ki so se pred tem imenovala programi za podporo sektorskim politikam. Zaradi doslednosti se v tem poročilu izraz sektorska proračunska podpora uporablja za vse pogodbe o proračunski podpori, ki jih je revidiralo Sodišče.

6 Proračunska podpora EU ima štiri pogoje za upravičenost: stabilen makroekonomski okvir, dobro upravljanje javnih financ, preglednost proračuna in nadzor nad njim ter ustrezne in verodostojne nacionalne/sektorske politike in reforme.

Diagram 1

Odobrena proračunska podpora za Moldavijo v obdobju 2007–2015 (v milijonih EUR)



Opomba: Sredstva so prikazana glede na proračunsko leto zadevnega sklepa Komisije.

Vir: Skupni informacijski sistem Relex (CRIS).

07

V sporazumih Komisije o financiranju v zvezi z Moldavijo je določena tudi dodatna podpora, ki spremlja glavno dejavnost sektorske proračunske podpore, zlasti projekti tehnične pomoči za izgradnjo zmogljivosti v javnih organih (tehnična pomoč v okviru sektorske proračunske podpore).

08

Moldavija je prejela pomoč za najrazličnejša področja tudi v okviru projektov. Revizijski vzorec Sodišča je zajemal projekte tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in projekte tehnične pomoči. Tesno medinstitucionalno sodelovanje je sodelovanje z javnimi organi v državi članici EU, tehnična pomoč pa se praviloma zagotavlja z zunanjimi strokovnjaki iz zasebnega sektorja.

Obseg revizije in revizijski pristop

09

Pri reviziji je bilo preučeno, ali je pomoč EU Moldaviji uspešno prispevala h krepitvi zmogljivosti javne uprave za uspešno in učinkovito opravljanje različnih funkcij vodenja, vključno z izvajanjem javnih storitev. Sodišče je preučilo glavni metodi za zagotavljanje pomoči, pri tem pa je namenilo pozornost naslednjima vprašanjema:

- (a) So programi sektorske proračunske podpore uspešno prispevali h krepitvi javne uprave?
- (b) So projekti uspešno prispevali h krepitvi javne uprave?

10

Revizija je bila osredotočena na pomoč v okviru evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva ter evropskega instrumenta sosedstva od leta 2007 do leta 2014. Revizijski vzorec je zajemal:

- (a) štiri programe sektorske proračunske podpore za spodbujanje sektorskih reform: dva na osrednjih področjih javne uprave, tj. pravosodje in politika javnih financ, in dva, namenjena izboljšanju izvajanja storitev javnega zdravja in vodne oskrbe,
- (b) dvajset projektov za krepitev centralnih organov, zlasti sedem projektov na področju pravosodja, tri zaporedne projekte svetovanja ministrstvom Republike Moldavije v zvezi s politikami na visoki ravni (imenovane projekti Euhlpam po istoimenski misiji) in projekt za podporo državnemu kanclerstvu, ki je osrednji organ Republike Moldavije, pristojen za usklajevanje sredstev EU.

11

Vzorec Sodišča je zajel 40 % dvostranske pomoči, za katero so bile od leta 2007 sklenjene pogodbe v okviru evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva ter evropskega instrumenta sosedstva (glej **Prilogo I**). Revizijsko delo je bilo opravljeno med marcem in septembrom 2015. Revizorji Sodišča so preučili dokazno dokumentacijo, kot so programski dokumenti ter poročila o napredku, spremljanju in vrednotenju. Revizija je vključevala pregled dokumentacije in obisk na kraju samem v Republiki Moldaviji. Sodišče je opravilo razgovore z osebjem organov Republike Moldavije, delegacije EU v Kišinjevu, Evropske službe za zunanje delovanje, Generalnega direktorata Komisije za sosedstvo in širitvena pogajanja, mednarodnih organizacij, drugih donatorjev, svetovalnih podjetij ter nevladnih organizacij.

Proračunska podpora je imela omejen učinek na krepitev javne uprave v ciljnih sektorjih

12

V tem poglavju je preučeno, kako so programi sektorske proračunske podpore prispevali k izboljšanju javne uprave v Moldaviji. Sodišče je ocenilo zasnovano programov, izvajanje načela pogojevanja, osnovo za dodeljevanje dodatnih sredstev ter prispevek sektorske proračunske podpore k razvoju štirih revidiranih sektorjev: pravosodja, javnih financ, zdravja in vodne oskrbe (glej *Prilogo II*).

Komisija bi se lahko hitreje odzvala na tveganja, programi pa niso bili dovolj usklajeni z nacionalnimi strategijami

13

Da bi ocenilo zasnovano programov sektorske proračunske podpore, je Sodišče preučilo, ali je Komisija sprejela ustrezne korake za analizo in zmanjševanje tveganja, povezanega s sektorsko proračunsko podporo. Prav tako je preučilo, ali so bile v štirih revidiranih programih zadosti upoštewane nacionalne reformne strategije.

Komisija bi se lahko hitreje odzvala na uresničitev tveganj, povezanih s sektorsko proračunsko podporo

14

Čeprav ima proračunska podpora prednosti, kot so večja odgovornost držav, manjši stroški transakcij in boljše usklajevanje med donatorji, so zanjo značilna tudi številna tveganja, ki izhajajo iz njene narave (glej Posebno poročilo Računskega sodišča št. 11/2010)⁷. Specifični profil tveganja proračunske podpore je povezan z dejstvom, da se zanjo uporabljajo nacionalni sistemi, saj zajema prenos finančnih sredstev v nacionalno zakladnico države prejemnice.⁸ Glede na to, da se sredstva proračunske podpore združijo s proračunskimi viri države prejemnice, so prav tako izpostavljena morebitnim slabostim njenega finančnega poslovanja.⁹ Sodišče je ocenilo, ali je Evropska komisija ta tveganja pravilno analizirala in zmanjšala.

- 7 Posebno poročilo št. 11/2010 – Kako je Komisija upravljala splošno proračunsko podporo v državah AKP ter latinsko-ameriških in azijskih državah (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Evropska komisija, Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje – EuropeAid. Smernice o proračunski podpori. Načrtovanje, zasnova in upravljanje – sodoben pristop k proračunski podpori (*Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support*), september 2012, str. 126.
- 9 Letno poročilo za proračunsko leto 2014, odstavki 8.6 do 8.8 (UL C 373, 10.11.2015).

15

Leta 2012 je Komisija uvedla bolj sistematično analizo tveganj, usmerjevalne odbore na visoki ravni za dejavnosti proračunske podpore in sistem zgodnjega opozarjanja¹⁰ v primerih uresničitve tveganj, kar je bilo v primerjavi s prejšnjim pristopom opazno izboljšanje.

16

Tako decentralizirano upravljanje¹¹ kot proračunska podpora sta močno odvisna od nacionalnih sistemov. Službe EU niso potrdile nacionalnih sistemov za nadzor javnih financ. Decentraliziran način upravljanja pomoči EU za projekte ni bil vzpostavljen. Hkrati pa je bila proračunska podpora glavna metoda pomoči v uporabi, saj je dosegala skoraj tri četrtine skupne pomoči EU Moldaviji, izplačane v obdobju 2007–2015.

17

V Moldaviji je tveganje za korupcijo veliko. Indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International kaže, da se je položaj od leta 2012 poslabšal (glej **okvir 5**).

18

Makroekonomska tveganja v Moldaviji so se uresničila novembra 2014, ko je postalo znano, da je bila v korupcijskem škandalu, v katerega so bile vpletene tri moldavske banke (glej **okvir 1**), izgubljena 1 milijarda ameriških dolarjev sredstev deponentov. Usmerjevalni odbor na visoki ravni se je decembra 2014 odločil, da bo leta 2015 pozorno spremljal dodeljevanje sredstev proračunske podpore Moldaviji, saj naj bi se stopnja tveganja povečala. Po notranji analizi potencialnih ukrepov za zmanjšanje tveganja se je Evropska komisija julija 2015 odzvala tako, da je javno objavila začasno zaustavitev plačil proračunske podpore do sklenitve sporazuma med Mednarodnim denarnim skladom in Moldavijo.¹² Prav tako je znatno zmanjšala delež proračunske podpore, načrtovane za leto 2015, v primerjavi s prejšnjimi leti (glej **diagram 1**). Razmere v bančnem sektorju so sprožile resne dvome o integriteti finančnih sredstev EU, ki so bila plačana v moldavski državni proračun. Vendar pa ni mogoče dokazati, da so bila zajeta tudi sredstva EU, saj so bila združena s celotnim državnim proračunom.

- 10 Sistem zgodnjega opozarjanja se aktivira v primeru nenadnega in resnejšega poslabšanja razmer ali zaradi dogodka, ki je opredeljen kot tveganje s pomembnim vplivom na cilje programa. V teh primerih mora EU ukrepati takoj, da bi preprečila večjo škodo za podobo in ugled EU. To se lahko zgodi na primer v primeru hude korupcije ali goljufije ali v primeru kršitve temeljnih vrednot. Delegacije EU morajo o takih primerih nemudoma poročati sedežu. Prim. Smernice o proračunski podpori, str. 132.
- 11 V okviru decentraliziranega upravljanja se lahko Komisija odloči za uporabo postopkov javnega naročanja ali postopkov dodeljevanja nepovratnih sredstev države upravičenke. Prim. člen 18(4) Uredbe (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva.
- 12 Delegacija EU v Moldaviji, Zaustavitev proračunske podpore EU Republiki Moldaviji do izpolnitve več pogojev (*EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions*), Kišinjev, 8. julija 2015.

Informacije o ozadju moldavske bančne krize

Novembra 2014 so bile tri moldavske banke, potem ko so odobrile posojila v vrednosti 1 milijarde USD, prepuščene v posebno upravljanje narodne banke. Omenjene transakcije niso imele trdne ekonomske utemeljitve in zaradi njih so se bilance bank tako zelo poslabšale, da te niso bile več zmožne nadaljnjega poslovanja. Zaradi tega incidenta so nastale velikanske javne obveznosti, ocenjeni stroške reševanja bank pa znašajo vsaj 13 % BDP Republike Moldavije.

V času revizije ni bilo velikega napredka pri kazenskih preiskavah bančne goljufije, prav tako pa ni bila pripravljena strategija za izterjavo dolga. To je spodbudilo javne proteste in prispevalo k obdobju dolgotrajne politične nestabilnosti. Med novembrom 2014 in decembrom 2015 so odstopile tri vlade.

19

Zadnji program Mednarodnega denarnega sklada za Moldavijo je prenehal veljati leta 2013. Pregled zadnjega programa ni bil dokončan zaradi nesoglasij glede fiskalnih politik ter politik finančnega sektorja. Svetovna banka je aprila 2014 zaustavila svojo proračunsko podporo v višini 45 milijonov USD, saj je menila, da so tveganja za javna sredstva zaradi bančnega sektorja prevelika za prenose sredstev v državni proračun Moldavije.

20

Evropska komisija je tveganja korupcije in makroekonomske nestabilnosti v Moldaviji sicer pravilno ugotovila, vendar bi se lahko ob njihovi uresničitvi hitreje odzvala. V okviru podpisa sporazuma o pridružitvi/poglobljenem in celovitem območju proste trgovine leta 2014 je Komisija oktobra in novembra 2014 sklenila sporazuma o financiranju, enega za dejavnosti sektorske proračunske podpore na področju reform politike javnih financ, drugega pa v zvezi z izvajanjem območja proste trgovine. Na junij podlagi je decembra 2014 izplačala 16 milijonov EUR. Mednarodni denarni sklad in Komisija sta tveganja, povezana z bančnim sektorjem, omenjala od leta 2012.¹³

13 Mednarodni denarni sklad, Poročilo MDS o posameznih državah št. 12/288, Republika Moldavija, Poročilo strokovnjakov Mednarodnega denarnega sklada o posvetovanju po členu IV za leto 2012, petih pregledih v okviru razširjene ureditve in v okviru triletne ureditve v okviru razširjenega kreditnega programa, ter zahtevkih za oprostitev izpolnjevanja meril glede smotrnosti poslovanja in za spremembo teh meril (*IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova, Staff report for the 2012 Article IV consultation, fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria*), september 2012; Poročilo MDS o posameznih državah št. 14/190, Poročilo strokovnjakov Mednarodnega denarnega sklada o posvetovanju po členu IV ter prvih razpravah o poprogramskem spremljanju (*IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*), junij 2014.

Programi sektorske proračunske podpore niso bili dovolj usklajeni z nacionalnimi strategijami, prav tako pa ni bilo jasno, kako so bila določena proračunska sredstva za sektorsko proračunsko podporo

21

Sodišče je ocenilo, ali so programi sektorske proračunske podpore ustrezne, jasno opredeljene nacionalne strategije, za katere je vso odgovornost prevzela država. Pogoji za izplačilo sredstev proračunske podpore bi morali temeljiti na nacionalni strategiji in biti z njo usklajeni.¹⁴

22

Dva programa sektorske proračunske podpore od štirih v revizijskem vzorcu nista v celoti ustrezala nacionalnim strategijam. Sektorska proračunska podpora na področju javnih financ podpira nacionalno strategijo brez sektorskih ciljev (glej **okvir 2**), na področju pravosodja pa ne prispeva neposredno k izvajanju nacionalne reformne strategije.

14 Za več podrobnosti prim. Smernice o proračunski podpori, Priloga 3: Ocenjevanje upravičenosti na področju javne politike (*Budget Support Guidelines, Annex 3: Assessing Public Policy Eligibility*).

Okvir 2

Posebni pogoji niso bili dovolj usklajeni z nacionalno strategijo: sektorska proračunska podpora za reforme politike javnih financ

Sektorska proračunska podpora za reforme politike javnih financ temelji na nacionalni razvojni strategiji Republike Moldavije 2020, ki zajema sedem sektorjev, vključno z infrastrukturo, pokojninskim sistemom in izobraževanjem, vendar ne določa nobenih ciljev glede javnih financ. Moldavija ima nacionalno strategijo za upravljanje javnih financ za obdobje 2013–2020, ki je sestavljena iz splošne strategije, letnih akcijskih načrtov in okvira za spremljanje.

V sporazumu o financiranju za sektorsko proračunsko podporo je določenih 12 posebnih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za izplačilo treh spremenljivih tranš. Ti pogoji niso predvideni v nacionalni razvojni strategiji, prav tako pa neposredno ne odražajo prioritete, določene v strategiji upravljanja javnih financ.

Eden izmed pogojev se na primer nanaša na ustanovitev fiskalnega sveta, ki ni izrecno predviden v nobenem strateškem dokumentu, sklenjenem med Moldavijo in EU. Enako velja za dva pogoja, ki predvidevata objavo proračuna za državljane¹⁵ in vmesnih poročil o izvrševanju proračuna. Dostop javnosti do ključnih fiskalnih informacij je bil pri ocenjevanju javnih odhodkov in finančne odgovornosti za leto 2011¹⁶ ocenjen z oceno A.

15 Proračun za državljane je netehnična predstavitev državnega proračuna, ki je zasnovana tako, da proračun na razumljiv način predstavi čim večjemu deležu prebivalstva.

16 Program v zvezi z javnimi odhodki in finančno odgovornostjo (PEFA) je partnerstvo več donatorjev, namenjeno ocenjevanju stanja javnih odhodkov, javnega naročanja in sistemov finančne odgovornosti. Pri ocenah v okviru programa PEFA se z uporabo 31 kazalnikov, ocenjenih z ocenami od A do D, analizira smotnost sistema upravljanja javnih financ določene države (www.pefa.org).

23

Pri sektorski proračunski podpori za pravosodje je kot cilj navedena podpora strategiji reforme pravosodnega sektorja Moldavije, vendar posebni pogoji te podpore za področje pravosodja niso enako določeni. Nekateri pogoji sektorske proračunske podpore se nanašajo na zadeve s področja javnih financ, v strategiji reforme pa niso navedeni. Tako ni med ukrepi, izvedenimi v okviru strategije reforme pravosodnega sektorja, in sektorsko proračunsko podporo nobene tesne soodvisnosti. Zato je potrebno v zvezi s sektorsko proračunsko podporo določiti tudi dodatne zahteve glede spremljanja in poročanja.

24

Programi sektorske proračunske podpore za izboljšanje zagotavljanja javnega zdravja in vodne oskrbe niso temeljili na jasno opredeljenih reformnih strategijah Republike Moldavije. V skladu s smernicami morajo imeti sektorske strategije ustrezno pripravljen proračun, da bi bile upravičene do sektorske proračunske podpore.¹⁷ Vendar pri sektorski proračunski podpori za zdravje nacionalna strategija ni bila povsem usklajena s krovno nacionalno zdravstveno politiko in ni bila v celoti vključena v proračunske projekcije. Sektorska proračunska podpora na področju vodne oskrbe je bila zasnovana kot podpora nacionalni strategiji vodne oskrbe iz leta 2007. Izkazalo pa se je, da je ta pretirano optimistična, saj je določala številne cilje brez časovno opredeljenega akcijskega načrta ali jasnih institucionalnih ureditev za njihovo izvajanje.

25

Sodišče je preučilo tudi podlago za določitev proračunov za programe sektorske proračunske podpore. Glede na smernice proračunske podpore, objavljene leta 2012, morajo biti ti skladni s številnimi merili, kot so potrebe partnerske države po financiranju ter njena zavezanost k dodeljevanju proračunskih sredstev v skladu z nacionalno strategijo. Druga merila so zajemala uspešnost, stroškovno učinkovitost ter učinek proračunske podpore pri doseganju ciljev, pretekle dosežke in absorpcijsko sposobnost pri izplačilih v preteklosti, uspešnost doseganja dogovorjenih ciljev s proračunsko podporo in usmerjenost razvojne strategije v rezultate.

26

Na podlagi pregleda izbranih programov, ki ga je opravilo Sodišče, ni bilo dovolj jasno, kako so bila proračunska sredstva določena. Sektorska proračunska podpora za reforme politike javnih financ je bila prvi program v revizijskem vzorcu, ki je bil oblikovan v skladu z novo metodologijo. Vendar pa celovita ocena meril, navedenih v odstavku 25, ni bila opravljena.

17 Za več podrobnosti prim. Smernice o proračunski podpori, Priloga 3: Ocenjevanje upravičenosti na področju javne politike, 3.2. Financiranje politik (*Budget Support Guidelines, Annex 3: Assessing Public Policy Eligibility, 3.2. Policy Financing*).

27

Čeprav smernice niso veljale za programe sektorske proračunske podpore, zasnovane pred letom 2012, je bila za strategijo reforme pravosodnega sektorja izvedena predhodna ocena potreb po financiranju. Vendar pa ta ni prinesla zanesljivih informacij, saj se je izhodiščna ocena 124 milijonov EUR po dveh letih izvajanja prepolovila.¹⁸ Ponovna ocena potreb po financiranju se je začela izvajati leta 2015 s podporo v okviru projekta tehnične pomoči, ki ga je financirala EU (glej odstavek 61). Za ostale tri programe sektorske proračunske podpore ni bilo dokazov, da je bila izvedena ocena potreb po financiranju.

28

Tudi pri postopku priprave proračuna je Sodišče ugotovilo razlike v načrtovanih proračunskih sredstvih v pripravljalni fazi, ki niso imele jasne utemeljitve. Proračun za sektorsko proračunsko pomoč na področju pravosodja je dosegel 58,2 milijona EUR, čeprav naj bi po zunanji oceni, izvedeni pred zasnovo programa, znašal 40 milijonov EUR. Sektorska proračunska podpora na področju vodne oskrbe se je med izvajanjem zaradi političnih razlogov brez načrtovanja povečala za 5 milijonov EUR.

Načelo pogojevanja se ni dovolj izkoriščalo

29

Sistem za spremljanje smotrnosti in merila za izplačilo sta osrednja elementa proračunske podpore, ki tvorita okvir za pogojevanje. Spremenljive tranše so vezane na napredek v zvezi z določenimi pogoji: spodbujajo doseganje večje smotrnosti, saj delna smotrnost pomeni tudi delno plačilo. Sodišče je ocenilo, ali so bili pogoji za izplačilo tranš smiselna spodbuda za reforme. Preučilo je tudi, ali so bila izplačila dosledno pogojena z izpolnjevanjem teh pogojev.

Nekateri posebni pogoji za tranše so bili izpolnjeni med pogajanjem o programih in začetkom izvajanja sektorske proračunske podpore ali niso bili neposredno merljivi

30

Pogodbe, zajete v revizijskem vzorcu, so vključevale posebne pogoje, ki niso zahtevali resnega ukrepanja organov Moldavije ali so bili izpolnjeni med pogajanjem o programih in začetkom izvajanja sektorske proračunske podpore (glej **okvir 3**). Cilji, ki ne predstavljajo dovolj velikega izziva, zmanjšujejo spodbujevalni učinek. Vključitev ukrepov, ki so bili izpolnjeni pred začetkom programa, je povezana s tveganjem, saj je možno, da bi bili ukrepi v celoti ali deloma izvedeni tudi brez pomoči.

18 V akcijskem načrtu (Sklep Parlamenta št. 6 z dne 16. februarja 2012, str. 168) je bilo za izvajanje strategije reforme pravosodnega sektorja predvidenih 1 989 milijonov moldavijskih leuov (124 milijonov EUR, 2012). Ocena iz letnega poročila za leto 2014 znaša 1 034 milijonov moldavijskih leuov (50 milijonov EUR, 2014).

Primeri posebnih pogojev

Primer 1 – Nekateri posebni pogoji niso zahtevali resnega ukrepanja organov Republike Moldavije

Eden od pogojev za sektorsko proračunsko podporo na področju strategije reform javnih financ, ki se je začela izvajati leta 2014, je zahteva po objavi vmesnih poročil o izvrševanju proračuna. Moldavija že več let objavlja mesečna poročila o izvrševanju proračuna.

Primer 2 – Nekateri posebni pogoji so bili izpolnjeni že med pogajanjimi o programih in začetkom izvajanja sektorske proračunske podpore

Sporazum o financiranju za sektorsko proračunsko podporo na področju zdravja je bil podpisan leta 2009. Prva spremenljiva tranša v višini 13,4 milijona EUR je bila izplačana po izvedbi ocene 53 kazalnikov, od katerih se jih je 22 nanašalo na ukrepe, sprejete leta 2008 po pogajanjih o programih.

Sektorska proračunska podpora za področje pravosodja se je začela izvajati junija 2013. Trije pogoji za izplačilo – v zvezi s posodobitvijo sistema za pritožbe, spremembo kazenskega postopka in zmanjšanjem imunitete sodnikov – so bili v celoti ali deloma izpolnjeni z zakoni, ki so bili sprejeti med aprilom in julijem 2012 po pogajanjih o programih.

31

Štiri pogodbe so vsebovale posebne pogoje, ki niso bili nedvoumno merljivi. Na primer, posebne pogoje v zvezi s sektorsko proračunsko podporo na področju pravosodja je bilo treba po izplačilu prve spremenljive tranše dodatno obrazložiti zaradi nestrinjanja o njihovem pomenu.¹⁹ Poleg tega za sektorsko proračunsko podporo na področju strategije reforme javnih financ veljajo posebni pogoji, čeprav ni ločenih kazalnikov, vsi posebni pogoji pa niso neposredno merljivi. Približno polovica kazalnikov v zvezi s sektorsko proračunsko podporo na področju zdravja je bila preveč nedoločnih.²⁰ Sektorska proračunska podpora na področju vodne oskrbe je zajemala nepreverljive, združene ali nejasne kazalnike.

Pogoji se niso vedno dosledno uporabljali za spodbujanje reform

32

V smernicah Komisije o proračunski podpori je določeno, da se tranše izplačajo samo, če so bili izpolnjeni ustrezni posebni pogoji in kazalniki v zvezi z smotrnostjo poslovanja. Sodišče je odkrilo primere nedosledne uporabe načela pogojevanja pri treh od štirih revidiranih programov.²¹ Kot je prikazano v **okviru 4**, so bila sredstva za sektorsko proračunsko podporo na področju zdravja izplačana, čeprav pogoji niso bili izpolnjeni. Poleg tega bi lahko bilo pri treh programih sektorske proračunske podpore na področjih zdravja, pravosodja in vodne oskrbe ocenjevanje izpolnjevanja številnih pogojev bolj strogo.

19 Treba je bilo pripraviti pojasnjevalne tabele (s podporo v okviru projekta tehnične pomoči, ki ga je financirala EU (glej odstavek 61)), o katerih je nato razpravljala delovna skupina za spremljanje sektorske proračunske podpore.

20 Primeri vključujejo kazalnike, kot so optimizacija strukture osnovnega zdravstvenega varstva, analiza možnosti za spodbujanje zasebnih naložb v zdravstveni sistem ali nadaljnje izboljšanje strateškega načrtovanja v zdravstvenem sektorju na podlagi srednjeročnega okvira odhodkov.

21 V času revizije še ni bilo ocenjeno izpolnjevanje posebnih pogojev v zvezi s programom proračunske podpore na področju reforme politike javnih financ, ki se je konec leta 2014 šele začela.

Sredstva so bila izplačana kljub neizpolnjevanju posebnih pogojev in kazalnikov v zvezi s smotrnostjo poslovanja

Primer 1 – Izplačanih je bilo več sredstev, kot je bilo priporočeno v poročilu o zunanjem vrednotenju

Odločitve o izplačilih sredstev sektorske proračunske podpore so temeljile na poročilu o zunanjem vrednotenju, v katerem je bilo preučeno izpolnjevanje posebnih pogojev, na katere je bilo izplačilo vezano. Izplačila v okviru sektorske proračunske podpore na področju zdravja so pri dveh spremenljivih tranšah od treh odstotila od priporočil, navedenih v poročilu o zunanjem vrednotenju. V letu 2011 je druga spremenljiva tranša znašala 13,6 milijona EUR, kar je 9 % več od 12,5 milijona EUR, kolikor je bilo priporočeno na podlagi ocene 28 pogojev. Tretja tranša (4,1 milijona EUR) leta 2012 pa je bila višja za 11 % (9 ocenjenih pogojev). Največja razlika je nastala zaradi izplačila sredstev, prenesenih s tehnične pomoči v okviru sektorske proračunske podpore v proračunsko podporo, ki ni bilo vezano na nobeno novo dejavnost ali pogoje.

Primer 2 – Izplačila so bila izvedena na podlagi nazadostno strogega ocenjevanja izpolnjevanja pogojev

V skladu z enim od pogojev za proračunsko sektorsko pomoč na področju vodne oskrbe je bilo zahtevano, da se sektorjema vodne oskrbe in odpadnih voda v nacionalnem proračunu nameni vsaj 600 milijonov moldavijskih leuov. V letu 2012 je bilo za omenjena sektorja namenjenih 252 milijonov moldavijskih leuov (42 % od 600 milijonov moldavijskih leuov), kar je veliko manj od najnižjega praga. Kljub temu je bilo ocenjeno, da je pogoj delno izpolnjen, zato je bilo izplačanih 42 % nanj vezanih sredstev.

V skladu z drugim pogojem za sektorsko proračunsko podporo na področju zdravja je bilo zahtevano, da se javni odhodki za zdravstveni sektor, prilagojeni za inflacijo, ne smejo zmanjšati. Zdravstveni proračun Moldavije se je leta 2010 v primerjavi z letom 2009 nominalno povečal za 5 %. Vendar so se ob upoštevanju ravni inflacije za leto 2010 v višini 9 % prilagojeni odhodki za zdravstveni sektor v primerjavi s preteklim letom dejansko zmanjšali. Kljub temu je pogoj štel kot izpolnjen.

33

V skladu s smernicami Komisije o proračunski podpori je reprogramiranje neizplačanih sredstev v poznejše tranše povezano s tveganjem za zmanjšanje prvotnega spodbujevalnega učinka, ki naj bi ga dosegli pogoji. Sektorska proračunska podpora za področje zdravja je kljub temu obsegala zadnjo tranšo, ki je bila namenjena prerazporeditvi vsote neizplačanih sredstev iz preteklih tranš.

34

Sektorska proračunska podpora na področju vodne oskrbe na začetku programa leta 2009 ni predvidevala zadnje tranše za preostala sredstva. Kljub temu je bila kasneje v okviru priprav na podpis pridružitvenega sporazuma/območja proste trgovine leta 2014 ustvarjena dodatna tranša v višini 6,1 milijona EUR. Določeni so bili novi pogoji v skladu s splošnimi cilji sektorske proračunske podpore za področje vodne oskrbe, ki so omogočili izplačilo 4,9 milijona EUR iz sredstev, ki so zaradi neizpolnjevanja pogojev za prejšnje tranše ostala neporabljena.

Dodatna sredstva, ki temeljijo na spodbudah, niso bila dobro utemeljena

35

Komisija je leta 2012 uvedla načelo „več za več“, na podlagi katerega se državam partnericam, ki so napredovale na poti k demokraciji, kot nagrada zagotavljajo dodatna sredstva, ki temeljijo na spodbudah. V okviru tega programa naj bi bila dodatna sredstva, dodeljena posameznim državam, odvisna od njihovega napredka pri reformnem procesu, kot je ocenjen v poročilu o napredku evropske sosedске politike in na podlagi mednarodno priznanih standardov in meril²².

36

Moldavija je tako za obdobje 2012–2014 skupaj prejela 93 milijonov EUR: 28 milijonov EUR v letu 2012 in 35 milijonov EUR v letu 2013 v sklopu programa povezovanja in sodelovanja v okviru vzhodnega partnerstva ter 30 milijonov EUR v letu 2014 v okviru krovnega programa evropskega instrumenta sosedstva²³. Ta sredstva so bila dodeljena v glavnem novim ali tekočim programom sektorske proračunske podpore.

37

Sodišče je na podlagi pregleda dokumentacije ugotovilo, da utemeljitev za dodelitev dodatnih sredstev Republiki Moldaviji ni bila jasna. Dodelitev sredstev v treh letih je temeljila na omejeni analizi napredka. Poročila o napredku evropske sosedске politike ne dokazujejo, da je Moldavija dosegla napredek k demokraciji. Po ugotovitvah iz poročila za leto 2013 je Moldavija v prvi polovici leta doživljala najglobljo politično krizo v zadnjih letih²⁴, opisano kot institucionalna kriza²⁵, ki je trajno okrnila verodostojnost moldavskih demokratičnih institucij²⁶.

O napredku v ciljnih sektorjih sektorske proračunske podpore je bilo le malo dokazov

38

Sodišče je na podlagi razpoložljivih kazalnikov in poročil ocenilo, kolikor je bilo mogoče, ali so programi sektorske proračunske podpore prispevali k napredku v štirih revidiranih sektorjih pravosodja, javnih financ, zdravja in vodne oskrbe. OECD pri vrednotenju proračunske podpore predlaga tristopenjski pristop: prva stopnja zajema oceno vložkov ter neposrednih in posrednih dosežkov proračunske podpore, druga stopnja vključuje oceno izidov in učinkov vladnih politik, strategij in ukrepov na področju porabe, tretja stopnja pa je preučitev, koliko je proračunska podpora prispevala k vladnim politikam, strategijam in ukrepom na področju porabe, ki so povzročili izide in učinke z druge stopnje, izvede pa se z združevanjem in primerjanjem rezultatov prve in druge stopnje.²⁷

22 Glavna merila za ocenjevanje napredka so demokratične in verodostojne volitve, svoboda združevanja, izražanja in zbiranja, svoboda tiska in medijev, pravna država, ki sloni na neodvisnem sodstvu, in pravica do poštenega sojenja, boj proti korupciji, reforma na področju varnosti in kazenskega pregona, demokratični nadzor nad oboroženimi silami ter spoštovanje drugih človekovih pravic (Priloga k Izvedbenemu sklepu Komisije C(2012) 4170 z dne 26. junija 2012).

23 10 % proračunskih sredstev za evropski instrument sosedstva je namenjen pristopu, ki temelji na spodbudah: s krovnimi programi za več držav se nagrajuje napredek k trdni in trajnostni demokraciji in napredek pri izvajanju dogovorjenih reformnih ciljev (Uredba (EU) št. 232/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi evropskega instrumenta sosedstva (UL L 77, 15.3.2014, str. 27), člen 7(6), uvodna izjava 4; Izvedbeni sklep Komisije C(2014)2988 z dne 2. maja 2014). V okviru programa povezovanja in sodelovanja v okviru vzhodnega partnerstva so bila dodatna sredstva odobrena tistim partnerjem, ki so izpolnili cilje za trdno demokracijo in spoštovanje človekovih pravic (izvedbena sklepa Komisije C(2012)4170 z dne 26. junija 2012 in C(2013)8140 z dne 27. novembra 2013).

24 Evropska komisija, visoka predstavnica EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, skupni delovni dokument služb Komisije. Izvajanje evropske sosedске politike v Republiki Moldaviji. Napredek v letu 2013 in priporočila za ukrepanje, spremni dokument k Skupnemu sporočilu Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Sosedstvo na razpotju: izvajanje evropske sosedске politike v letu 2013, str. 5.

25 Prav tam, str. 2.

26 Prav tam, str. 5.

27 Prim. OECD-DAC, Vrednotenje proračunske podpore, Metodološki pristop (*Evaluating Budget Support, Methodological Approach*), str. 3.

39

Vendar je tudi takrat, ko je mogoče najti jasno logično povezavo med ukrepom in rezultati²⁸, včasih težko, če ne nemogoče, oceniti, kateri del rezultatov je mogoče pripisati ukrepom EU in kateri del drugim dejavnikom.²⁹ Ker je proračun partnerske države tisti, na katerem temelji njena razvojna strategija, so dosežki proračunske podpore EU povezani s spremembami, ki niso le posledica programa proračunske podpore, ampak tudi raznih drugih vladnih ukrepov, programov pomoči in zunanjih dejavnikov.³⁰ Kljub tem omejitvam dokazi kažejo, da je sektorska proračunska podpora v Moldaviji prinesla le malo rezultatov, saj kazalniki in poročila ne dokazujejo, da bi bil v treh (pravosodje, zdravje in vodna oskrba) izmed ciljnih sektorjev dosežen velik napredek. Ko je potekala revizija, je bilo še prezgodaj za oceno možnih učinkov programa sektorske proračunske podpore na področju javnih financ.

40

V okviru sektorske proračunske podpore za področje pravosodja je bilo doslej v dveh tranšah izplačanih 28,2 milijona EUR od 30 milijonov EUR. Znesek je bil znižan, ker je bilo izpolnjenih le 88 % pogojev. Dosežki, na primer spremembe zakonov, niso bili zabeleženi na področju predkazenskega preiskovalnega postopka, sodne obravnave mladoletnikov in tolerance do korupcije.

41

Čeprav je bilo v poročilu o napredku evropske sosedске politike, objavljeno marca 2015, navedeno mnenje, da je Moldavija v splošnem dosegla določen napredek pri izvajanju strategije za reformo pravosodja, pa se na podlagi mednarodnih kazalnikov porajajo dvomi o dejanskem napredku (glej **okvir 5**).

28 Rezultati po navadi zajemajo tri kategorije: dosežke, izide in učinek. Za podrobno opredelitev glej Posebno poročilo št. 21/2015 – Pregled tveganj za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja, ki so povezana s pristopom, usmerjenim v rezultate, str. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Posebno poročilo št. 21/2015 Pregled tveganj za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja, ki so povezana s pristopom, usmerjenim v rezultate (<http://eca.europa.eu>).

30 Posebno poročilo št. 21/2015, str. 23.

Mednarodni kazalniki kažejo, da Moldavija ni dosegla velikega napredka pri reformi pravosodja in boju proti korupciji

Več možganskih trustov in nevladnih organizacij objavlja kazalnike s področja pravosodja in korupcije po svetu. Ti kažejo mešane rezultate glede napredka v Moldaviji.

Organizacija Freedom House je oceno Moldavije v zvezi z njenim pravosodnim okvirom in neodvisnostjo s 4,5 (na lestvici od 1 do 7) leta 2012 poslabšala na 4,75 leta 2015, oceno v zvezi s korupcijo pa z ocene 6 rahlo izboljšala na 5,75.³¹

Poročilo o globalni konkurenčnosti 2014–2015 je Moldavijo po neodvisnosti njenega sodstva uvrstilo na 141. mesto med 144 državami.³²

Kazalnik Svetovne banke v zvezi s pravno državo je Moldavijo v letu 2012 uvrstil v 45. percentil, v letu 2013 se je uvrstitev poslabšala na 42,7 percentil, v letu 2013 pa je sledilo izboljšanje na 46,6 percentil.³³

Po podatkih inštituta za javne politike Republike Moldavije se je zaupanje državljanov v pravosodje v zadnjem desetletju zmanjšalo z 41 % na 23 % ob koncu leta 2014.³⁴

Položaj Moldavije na indeksu zaznave korupcije organizacije Transparency International se je poslabšal: med 176 državami se je Moldavija leta 2012 uvrstila na 94. mesto, leta 2015 pa med 168 državami na 103. mesto. Moldavijci dojemajo pravosodni sektor kot drugi najbolj koruptiven sektor za policijo.³⁵

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 Institut za javne politike Republike Moldavije, Javnomnenjski barometer za november 2014 (<http://www.ipp.md>)

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

42

V okviru sektorske proračunske podpore za področje zdravja je bilo izplačanih 43,5 milijona EUR, kar znaša 99,2 % proračuna. Ta stopnja je bila dosežena, ker so bila z zadnjo tranšo izplačana sredstva, ki so zaradi neizpolnjevanja pogojev za prejšnje tranše ostala neporabljena (glej odstavek 33). Pred tem je stopnja izplačil znašala 89,7 %.

43

Ocena Svetovne zdravstvene organizacije iz leta 2012 kaže za dosežke v moldavskem sektorju zdravja mešano sliko. Napredek v zvezi s finančno zaščito (tj. koliko so ljudje zaščiteni pred finančnimi posledicami bolezni) in pravičnostjo pri financiranju zdravstvenega sistema je še vedno slabši od pričakovanega. Neenak dostop do zdravstvenih storitev ostaja nerešeno vprašanje. Čeprav je težko oceniti splošno kakovost pri zagotavljanju zdravstvenih storitev, je študija pokazala, da je bilo doseženega nekaj napredka, zlasti na področju preventivnega zdravstvenega varstva³⁶. Na splošno je težko oceniti, kako je program sektorske proračunske podpore prispeval k izboljšanju zdravstvenih sistemov in posledično k izboljšanju zdravja prebivalstva v Moldaviji. Vpliv so imeli tudi drugi dejavniki, kot je na primer izboljšanje socialno-ekonomskega položaja³⁷, ustrezni podatki pa se niso zbirali sistematično in niso bili razpoložljivi.³⁸ Razlog za to je tudi, da po koncu programa leta 2013 ni bila izvedena naknadna ocena učinka sektorske proračunske podpore na področju zdravja.

44

Sektorska proračunska podpora na področju vodne oskrbe ni dosegla pričakovanih dosežkov, določenih v sporazumu o financiranju. Zaradi zunanjih dejavnikov, kot sta bila gospodarska kriza, ki je Moldavijo prizadela leta 2009, in politična nestabilnost v državi, v povezavi s šibkimi institucijami v sektorju vodne oskrbe in odsotnostjo tehnične pomoči, so bili pogoji za vse spremenljive tranše izpolnjeni le delno. Komisija je tako izplačala samo 68 % sredstev tretje tranše.

36 Evropski observatorij za zdravstvene sisteme in politike, partnerstvo pri Svetovni zdravstveni organizaciji, Republika Moldavija: pregled zdravstvenega sistema, Zdravstveni sistemi v prehodu (*Republic of Moldova, Health system review, Health Systems in Transition*), letnik 14, št. 7, 2012, str. 131–139.

37 Vedno je težko ločiti prispevek zdravstvenega varstva k izboljšanju zdravja od splošnega izboljšanja socialno-ekonomskega položaja. To še zlasti velja za Republiko Moldavijo, ki ima sorazmerno majhno populacijo, zato je treba nekatere trende na dolgi rok obravnavati previdno. Prav tam, str. 135.

38 Težko je oceniti splošno kakovost pri zagotavljanju zdravstvenih storitev, ker se podatki, potrebni za take kazalnike, ne zbirajo sistematično in niso razpoložljivi. Na primer, izidi, o katerih poročajo pacienti, se navadno ne merijo, podatki o stopnjah umrljivosti v bolnišnicah pri pacientih, sprejetih v akutnem stanju, pa se ne zbirajo. Podatki o varnosti bolnikov se prav tako sistematično ne zbirajo in analizirajo. Na primer, podatki o pooperativnih zapletih se na splošno sicer zbirajo, vendar niso razčlenjeni glede na vzrok ali prispevajoče dejavnike, zato jih ni mogoče uporabiti kot kazalnike varnosti bolnikov. Prav tam, str. 136.

45

Na javno vodno oskrbo v Moldaviji še vedno vplivajo slabosti. Le približno 50 % prebivalcev ima dostop do čiste pitne vode, razvitost sektorja je zelo slaba, institucionalna zmogljivost je šibka, izvedbene zmogljivosti občin za upravljanje vodovodnih sistemov in vodne oskrbe pa so omejene. V poročilu iz leta 2012 o smotrnosti poslovanja vodnega sektorja je moldavsko računsko sodišče zaključilo, da so razmere na področju vodne in sanitarne oskrbe v občinah Republike Moldavije težavne in na mrtvi točki. V drugem poročilu iz leta 2012 je Sodišče navedlo, da je treba za doseganje pričakovanih koristi na področju sanacije in izgradnje sistemov pitne vode in sanitarnih sistemov izboljšati upravljanje javnih sredstev, namenjenih za doseganje teh koristi, in sistem upravljanja v javnih organih, ki so pristojni za izvajanje projektov na terenu. Kljub temu pa nedavna študija Svetovne zdravstvene organizacije in organizacije UNICEF kaže, da so se uporaba vodnih virov in sanitarni objekti v obdobju 1995–2015 izboljšali.³⁹

46

Sredstva sektorske proračunske podpore včasih prinesejo le malo dodane vrednosti nacionalnim sektorskim proračunom. Sodišče je ugotovilo, da je to veljalo za sektorsko proračunsko podporo na področju zdravja, saj so se nacionalna proračunska sredstva, prilagojena za inflacijo, za področje zdravja med izvajanjem programa v letih 2010 in 2011 znižala (glej **okvir 4**, primer 2).⁴⁰ Zaradi tega je bilo mogoče sklepati, da sektor zdravja ne spada med prioritete sektorje, in podvomiti, da je ministrstvo za zdravje zmožno izvajati nacionalno politiko na področju zdravja. Študija, ki jo je leta 2012 objavila Svetovna zdravstvena organizacija, je pokazala, da so bili skupni odhodki za zdravje v primerjavi z drugimi evropskimi državami še vedno zelo nizki, zaradi česar sta bila obseg in kakovost paketa storitev znatno omejena.⁴¹

47

Tudi v okviru sektorske proračunske podpore na področju vodne oskrbe je bilo zaradi predvolilnega obdobja, praznih proračunov za sektorske naložbe in težav z upravljanjem v ministrstvu za okolje doseženega le malo napredka (glej tudi **okvir 4**, primer 2). To kaže, kako pomembno je, da se obveznosti v okviru dejavnosti proračunske podpore EU kažejo tudi v državnih proračunih, saj se tako zagotavljajo sredstva, ki jih resorna ministrstva potrebujejo za izpolnjevanje pogojev za izplačilo.

39 Prim. Svetovna zdravstvena organizacija/UNICEF, Skupni projekt za vodno oskrbo in sanitarne storitve (*Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation*), junij 2015 (wssinfo.org).

40 Po podatkih večine virov so se realni javni odhodki za zdravje v letih 2010 in 2011 zmanjšali (Svetovna zdravstvena organizacija, Pregled reform financiranja na področju zdravja v Republiki Moldaviji (*A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*), 2012, str. 4; izračuni s podatki o inflaciji (indeks cen življenjskih potrebščin, deflator BDP) Svetovne banke (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) in indeks cen življenjskih potrebščin državnega statističnega urada Republike Moldavije (<http://www.statistica.md>)). Ob upoštevanju deflatorja BDP državnega statističnega urada so se realni odhodki v letu 2011 rahlo povečali.

41 Evropski observatorij za zdravstvene sisteme in politike, partnerstvo pri Svetovni zdravstveni organizaciji, Republika Moldavija: pregled zdravstvenega sistema, Zdravstveni sistemi v prehodu (*Republic of Moldova, Health system review, Health Systems in Transition*), letnik 14, št. 7, 2012, str. 43. Glej tudi Svetovna zdravstvena organizacija, Pregled reform financiranja na področju zdravja v Republiki Moldaviji (*A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*), 2012, str. 3: Delež državnega proračuna, ki je namenjen področju zdravja, se pogosto uporablja kot pokazatelj prioritete, ki jo vlada namenja zdravju v primerjavi z drugimi gospodarskimi sektorji. (...) Jasno je, da se pomen tega sektorja manjša.

Projekti so delno prispevali h krepitvi javne uprave

48

V tem poglavju je Sodišče preučilo, kako so projekti prispevali h krepitvi javne uprave v Moldaviji. Preučena je bila zasnova projektov, podpora, ki se je s projekti zagotavljala programom sektorske proračunske podpore, in trajnost rezultatov (glej **Prilogo III**).

Projekti so bili ustrezni, analize potreb pa so ovirale slabosti

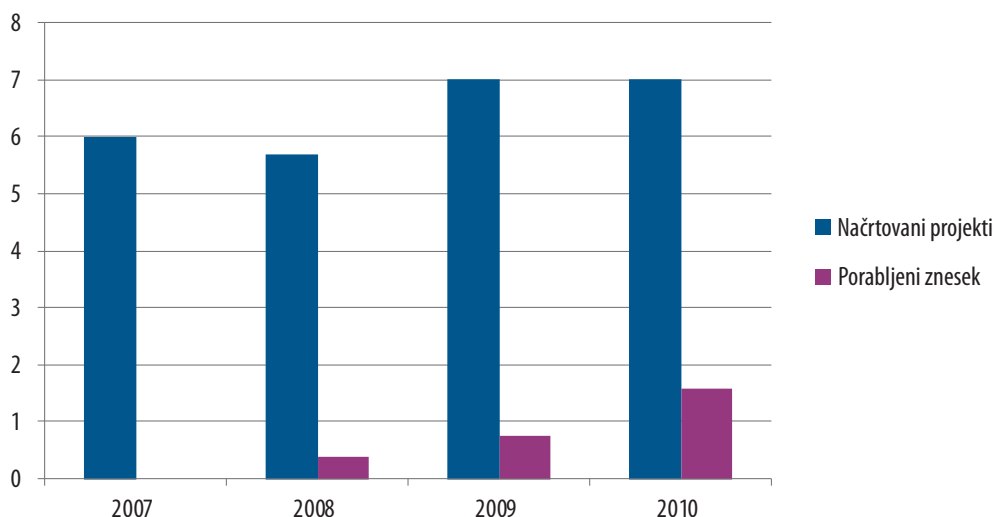
49

EU je zagotovila znatno podporo za izboljšanje zmogljivosti centralnih javnih organov Moldavije za upravljanje in usklajevanje pomoči EU. Pomoč je bila namenjena zlasti državnemu kanclerstvu, ki je delovalo kot nacionalna enota za usklajevanje⁴² sredstev EU. Ta vrsta pomoči je pomembna zaradi omejitev moldavijskih organov pri upravljanju sredstev, ki so se pokazale na primer pri težavah z vzpostavljanjem projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (glej **diagram 2**).

42 Nacionalna enota za usklajevanje je pooblaščenca za usklajevanje tuje pomoči, ki jo zagotavljajo donatorji na nacionalni ravni.

Diagram 2

Tesno medinstitucionalno sodelovanje: načrtovani projekti v primerjavi s projekti, ki so bili v obdobju 2007–2010 dejansko izvedeni (v milijonih EUR)



Vir: Skupni informacijski sistem RELEX (CRIS).

50

Kot je razvidno iz **Priloge III** (vprašanje 1.1), je Sodišče ugotovilo, da so bile analize potreb projektov v glavnem zadovoljive: samo dva projekta iz revizijskega vzorca sta bila utemeljena z nezadostno analizo. Kljub temu so pri devetih projektih na analizo potreb negativno vplivale slabosti, zato zasnove projektov niso bile popolnoma skladne s potrebami ali cilji javne uprave Republike Moldavije.

51

V nekaterih primerih je bilo te pomanjkljivosti mogoče obravnavati med izvajanjem projekta ali na kasnejših stopnjah. Pri projektu tehnične pomoči št. 13 (glej **Prilogo III**) si je svetovalec več mesecev po začetku projekta, po posvetovanju z vrhovnim sodiščem, vrhovnim sodnim svetom, regionalnimi sodišči in drugimi donatorji, prizadeval za spremembo prvotnega opisa nalog.⁴³ Pri fazah I in II projekta Euhlpam delegacija EU ni izvedla strukturirane analize potreb za potrditev dejanskih potreb in težav, s katerimi se srečuje javna uprava Moldavije, da bi jih lahko uspešno prednostno razvrstila in vanje bolj specifično usmerila sredstva. Ta naloga je bila prepuščena posameznim svetovalcem. Ker ni bilo postopkov predaje, je moral vsak novi svetovalec sam opraviti analizo potreb. Takim analizam je bilo več pozornosti namenjene v fazi III omenjenega projekta.

Projekti niso bili vedno dobro usklajeni s programi sektorske proračunske podpore

52

V naslednjih dveh pododdelkih je obravnavana usklajenost med sektorsko proračunsko podporo in projekti pri dveh različnih vrstah projektov. Najprej je obravnavana tehnična pomoč v okviru sektorske proračunske podpore, ki je predvidena v sporazumih o financiranju s sektorsko proračunsko podporo (glej odstavek 7 in **diagram 1**), nato pa druga tehnična pomoč in projekti tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (glej odstavek 8).

⁴³ Dvanajst dejavnosti, navedenih v prvotnem opisu nalog, zaradi zmanjšane povpraševanja upravičenca ni bilo več relevantnih.

Posebna tehnična pomoč v okviru sektorske proračunske podpore za razvoj upravne zmogljivosti je bila zapoznela zaradi postopkov sklepanja pogodb

53

Pri štirih sporazumih o financiranju, ki jih je revidiralo Sodišče, je Komisija zagotovila posebno tehnično pomoč, da bi javni upravi Moldavije pomagala pri izvajanju sektorske proračunske podpore. Institucionalne zmogljivosti vlad partnerskih držav so namreč pogosto omejene, kar lahko ovira izvajanje strategije, ki jo podpira sektorska proračunska podpora.

54

Vendar pa ta tehnična pomoč ni usklajena z glavnim programom proračunske podpore. Izvajati jo je mogoče šele po podpisu sporazuma o financiranju za program sektorske proračunske podpore, ker pa postopki javnega naročanja in sklepanja pogodb neizogibno zahtevajo nekaj časa, se začne izvajati več mesecev po začetku glavnega programa (glej **tabelo**).

Tabela Časovni zamiki med proračunsko podporo in posebno tehnično pomočjo v okviru sektorske proračunske podpore pri pogodbah, ki jih je revidiralo Sodišče¹

Program sektorske proračunske podpore	Tehnična pomoč, predvidena v sporazumu o financiranju s sektorsko proračunsko podporo (v milijonih EUR)	Začetek programa sektorske proračunske podpore (podpis sporazuma o financiranju)	Začetek dejavnosti tehnične pomoči (podpis pogodbe)	Časovni zamik
Zdravje	3,15	februar 2009	junij 2010	16 mesecev
Pravosodje	1,8 ²	junij 2013	–	–
Reforme politike javnih financ	4	oktober 2014	oktober 2015	12 mesecev
Vodna oskrba	3	avgust 2009	september 2011	25 mesecev

1 Samo tehnična pomoč, ki je bila posebej zagotovljena v okviru nepovratnih sredstev sektorske proračunske podpore. Isti sektor zajema tudi druge projekte (na primer sektor pravosodja).

2 Ta znesek se uporabi za financiranje misij za vrednotenje pred izplačilom tranš.

Vir: Skupni informacijski sistem Relex (CRIS).

55

Omenjeni časovni zamiki so negativno vplivali na izvajanje sektorske proračunske podpore na področju zdravja in vodne oskrbe, saj nacionalne upravne zmogljivosti niso zadoščale za upravljanje programov. Zaradi poznega začetka izvajanja tehnične pomoči več posebnih pogojev v okviru sektorske proračunske podpore na področju zdravja ni bilo izpolnjenih. V poročilu o spremljanju za sektorsko proračunsko podporo na področju vodne oskrbe iz leta 2012 je navedeno, da bi bila koristnejša boljša časovna usklajenost med načrtovano tehnično pomočjo in sektorsko proračunsko podporo, ki bi zagotovila uspešno izvajanje. Pogodbenik je v svojem končnem poročilu priporočil, da bi bilo treba tehnično pomoč izvajati pred začetkom proračunske podpore in ne po njem, kakor zdaj.

Drugi projekti tehnične pomoči in tesnega medinstitucionalnega sodelovanja se niso zmeraj uporabljali za pripravo programov sektorske proračunske podpore ali njim v podporo**56**

Delegacija EU si je prizadevala ustvariti sinergije med sektorsko proračunsko podporo in projekti, namenjenimi istemu sektorju. Na splošno so programe sektorske proračunske podpore spremljali programi tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in tehnične pomoči. Tako je bilo na primer pri programu na področju podeljenja (čeprav ta program ni bil vključen v revizijo). Projekti so prav tako pripravili podlago za sektorsko proračunsko podporo, na primer pri programu na področju območja proste trgovine. Štirje projekti tehnične pomoči na področju pravosodja so obravnavali potrebe, povezane s tistimi, ki so se obravnavale v okviru proračunske podpore (glej **Prilogo III**, projekti št. 12–14).

57

Kljub tem prizadevanjem se v primerih, ki jih je revidiralo Sodišče, projekti niso vedno uporabljali za pripravo programov sektorske proračunske podpore ali njim v podporo (glej odstavke 58 do 63 in **okvir 6**). Glavna načina zagotavljanja pomoči, ki ju je Komisija najraje uporabljala, sta bila proračunska podpora in tesno medinstitucionalno sodelovanje, čeprav sta obstajala potreba in veliko povpraševanje vlade po tehnični pomoči za pripravo podlage za uspešnejše rezultate, zlasti na področjih, za katera je bila kasneje načrtovana proračunska podpora.

Usposabljanje za proračunsko podporo za uradnike Moldavije je bilo zapoznelo

Izčrpno usposabljanje za proračunsko podporo za moldavske uradnike je bilo prvič organizirano marca 2014 v okviru projekta tehnične pomoči v vrednosti 40 000 EUR (glej **Prilogo III**, projekt št. 9). Takrat se je proračunska podpora v Moldaviji uporabljala že več kot sedem let.

Pri usposabljanju, ki je potekalo šest dni, udeležilo pa se ga je 24 uradnikov, se je pokazalo, da ti slabo poznajo to metodo zagotavljanja pomoči. Udeleženci niso bistveno napredovali, saj so na začetnem preizkusu znanja dosegli 3,2 točke od 10, na končnem pa 3,9. Rezultati so se na štirih od desetih ocenjenih področjih celo poslabšali.

Ta slab rezultat ni bil obravnavan, prav tako se v zvezi z njim ni celovito nadalje ukrepalo, saj od takrat ni bilo izvedeno več nobeno izčrpno usposabljanje za proračunsko podporo. Komisija je sicer v Moldaviji še organizirala več poldnevnih okroglih miz in predstavitev.

58

Leta 2011 je Komisija financirala predhodno oceno pravosodnega sektorja. V tej oceni je bilo priporočeno, da se poudarek nameni tehnični pomoči kot glavnemu načinu zagotavljanja pomoči pred načrtovanjem sektorske proračunske podpore. Predhodna tehnična pomoč je bila potrebna, saj vlada reformne strategije na področju pravosodja ne bi mogla oblikovati brez usklajevanja s pravosodno vejo, ki je v skladu z ustavo ločena od izvršilne veje oblasti. Pri pripravi strategije za reformo pravosodja leta 2011 je zaradi pomanjkljivosti v prizadevanjih izvršilne veje oblasti za uskladitev na nacionalni ravni postalo vprašljivo, ali je ta sploh zmožna oblikovati usklajeno reformno strategijo, ki bi jo pravosodna veja podprla v celoti.

59

V skladu s to oceno so bili od leta 2011 na področju pravosodja načrtovani štirje projekti tehnične pomoči, ki pa so bili zaradi pomanjkanja osebja v delegaciji EU preloženi. Eden od projektov se je začel dva meseca pred podpisom sporazuma o financiranju za sektorsko proračunsko podporo aprila 2013, ostali trije pa 18 mesecev pozneje (glej **Prilogo III**, projekti št. 12–14).

60

Strategija za reformo pravosodnega sektorja Moldavije, katere cilj je bil izpolniti pogoje za upravičenost do sektorske proračunske podpore, je bila sprejeta leta 2011. Njeno izvajanje ovira nezadosten napredek pri reformi tožilstva in nezadostna podpora sodstva. Nova pobuda za reformo, ki sta jo pripravila vrhovni sodni svet in vrhovno sodišče, je bila javnosti predstavljena maja 2015 z logistično podporo projekta tehnične pomoči št. 13.

61

Projekt tehnične pomoči št. 12 se trenutno namenja delovnim skupinam pri njihovi reviziji ocene proračuna za strategijo reforme pravosodnega sektorja in pri obrazložitvi posebnih pogojev za sektorsko proračunsko podporo (glej odstavka 27 in 31). Ta projekt tehnične pomoči je primer fleksibilnega prilagajanja dodatnim potrebam, ki nastanejo pri izvajanju programov sektorske proračunske podpore, čeprav taka podpora v prvotni projektni pogodbi ni bila izrecno predvidena.

62

V sektorju upravljanja javnih financ so se uporabljale različne vrste podpore, kot so SIGMA⁴⁴, tehnična pomoč, tesno medinstitucionalno sodelovanje in sektorska proračunska podpora. Projekti tesnega medinstitucionalnega sodelovanja na področju javnega naročanja in notranjega finančnega nadzora so bili zaključeni leta 2012 in 2013, v poročilih pa je bila poudarjena potreba po konsolidaciji rezultatov (glej **Prilogo III**, projekta št. 2 in 4). Prizadevanja na teh področjih se nadaljujejo s pobudo SIGMA in političnim dialogom. Vendar posebni pogoji, ki veljajo za sektorsko proračunsko podporo na področju reform politike javnih financ, teh slabosti ne obravnavajo. Svetovalci, ki jih je financirala EU (v okviru projekta EUH-LPAM) so bili napoteni v institucije, ki so pomembne za upravljanje javnih financ, kot je na primer državni davčni inšpektorat, nobeden pa ni bil napoten na katero od treh institucij, ki izvajajo program sektorske proračunske podpore (računsko sodišče, ministrstvo za finance, parlament).

63

Kljub temu Komisija od leta 2014 namenja večjo pozornost ustvarjanju sinergij med sektorsko proračunsko podporo in projekti, kar dokazuje projekt tesnega medinstitucionalnega sodelovanja na računskem sodišču Moldavije (glej **Prilogo III**, projekt št. 5) in načrtovana napotitev svetovalca misije Euhlpam v parlament leta 2016.

44 SIGMA (podpora za izboljšanje vodenja in upravljanja) je skupna pobuda EU in OECD. Strokovnjaki pobude SIGMA nudijo pomoč na šestih ključnih področjih javne uprave (<http://www.sigmaxweb.org>).

Rezultati zaradi pomanjkanja politične volje in drugih zunanjih dejavnikov niso bili vedno trajnostni

64

Na splošno so projekti prinesli pričakovane dosežke. Primeri takih konkretnih dosežkov zajemajo spletno platformo za dejavnosti spremljanja, ki jih izvajajo organizacije civilne družbe v Moldaviji, zagotavljanje strateškega svetovanja različnim ministrstvom, osnutek zakona o državni pomoči ali postopkovni priročnik za upravljanje pomoči EU.

65

Obstajajo pomisleki, da rezultati, doseženi s projekti, ne bodo trajnostni, pogosto zaradi nezadostne politične volje nacionalnih organov za reševanje nekaterih ovir pri krepitvi javnih organov (glej **okvir 7**). Kot je razvidno iz **Priloge III** (vprašanje 1.3), so pri polovici od štirinajstih ovrednotenih projektov obstajali delni, pri ostalih projektih pa resni pomisleki.

66

Komisija je državnemu kanclerstvu Moldavije zagotavljala tehnično pomoč od leta 2011 do leta 2013 v okviru projekta TTSIB (glej **okvir 7**). Namen tega projekta je bil vzpostaviti zmogljivosti državnega kanclerstva za tehnično vodstvo pri izbiri, pripravi in izvajanju dejavnosti, ki se financirajo iz zunanje pomoči, svetovalci projekta TTSIB pa so opravljali tudi storitve, ki so deloma nadomestile operativne naloge osebja državnega kanclerstva. V poročilih o projektu TTSIB je bilo navedeno, da je bilo doseženih veliko pričakovanih rezultatov, vendar državno kanclerstvo ni imelo zadostnih zmogljivosti, da bi izvajalo naloge, izkoristilo usposabljanja in uporabljalo pridobljene spretnosti.

67

Kot primer dobre prakse je delegacija EU zaradi pomanjkanja elementov trajnosti pri preteklih projektih spodbujala oblikovanje izhodnih strategij za projekta TTSIB in Euhlpam v fazi III. To naj bi zagotovilo, da vsak svetovalec pred svojim odhodom obravnava vprašanja trajnosti. Vendar pri projektu TTSIB strategija ni bila izvedena, saj naj bi po mnenju moldavskih oblasti zahtevala preveč virov.

Problem trajnosti projekta: tehnična pomoč za podporo Moldaviji pri izgradnji zmogljivosti za izvajanje shem pomoči (1,9 milijona EUR)

Projekt tehnične pomoči je bil namenjen podpori državnemu kanclerstvu Moldavije pri skupnem usklajevanju pomoči EU, natančneje pri izgradnji zmogljivosti za izvedbo instrumentov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja, TAIEX⁴⁵ in SIGMA, ter pri pripravi in izvajanju programa za celovito izgradnjo institucij (projekt TTSSIB, glej *Prilogo III*, projekt št. 6).

Po koncu projekta leta 2013 je bil del funkcije usklajevanja pomoči EU prenesen z državnega kanclerstva na ministrstvo za zunanje zadeve. Moldavske oblasti niso zagotovile, da bi se znanje, ki ga je v teh letih pridobilo državno kanclerstvo, ohranilo, bodisi s premeščanjem usposobljenega osebja ali z usposabljanjem zaposlenih na ministrstvu. Delegacija EU načrtuje projekt tehnične pomoči za ministrstvo, čeprav v nekoliko bolj omejenem obsegu, kot je bil TTSSIB. V načrtih je predviden prenos funkcije usklajevanja nazaj na državno kanclerstvo, vendar je od leta 2013 veliko zaposlenih državno kanclerstvo zapustilo.

⁴⁵ TAIEX je instrument za tehnično pomoč in izmenjavo informacij Evropske komisije. Namenjen je podpori javnim upravam pri približevanju zakonodaji EU, njenem izvajanju in izvrševanju ter lažji izmenjavi najboljših praks EU.

68

Pri zagotavljanju pomoči Moldaviji se EU sooča z resnimi izzivi. Politična in makroekonomska nestabilnost, slabo vodenje in šibka javna uprava znatno zmanjšujejo zmožnost Komisije za spodbujanje reform.

69

Sodišče je preučilo, ali je pomoč, ki jo je EU zagotovila Moldaviji, uspešno prispevala h krepitvi javne uprave. V ta namen je ocenilo, kako dobro je Komisija zasnovala in izvajala finančno podporo, ki se zagotavlja bodisi v okviru programov sektorske proračunske podpore bodisi s tradicionalnimi projekti. V revizijo so bili zajeti projekti in sektorska proračunska podpora v sektorjih, ki prejmejo največ pomoči EU: pravosodje, javne finance, zdravje in vodna oskrba.

70

Na podlagi svojega revizijskega dela je Sodišče zaključilo, da je pomoč EU le delno prispevala h krepitvi javne uprave. Številne ugotovljene pomanjkljivosti je mogoče pojasniti z zunanjimi dejavniki. Druge so bile posledica slabosti v zasnovi in izvajanju programov in projektov, ki jih je Sodišče revidiralo.

71

Ker je bilo v ciljnih sektorjih doseženega le malo napredka, je Sodišče zaključilo, da je proračunska podpora imela le omejen učinek na krepitev javne uprave (glej odstavke 38 do 47).

72

Sodišče je ugotovilo tudi, da bi se lahko Komisija hitreje odzvala, ko so se uresničila tveganja, povezana s podporo. Programi niso bili dovolj usklajeni s strategijami Republike Moldavije (glej odstavke 13 do 28).

73

Potencialne koristi programov so se zmanjšale, saj se pri izplačilih tranš ni dovolj izkoriščalo načelo pogojevanja: nekateri posebni pogoji so bili izpolnjeni med pogajanjem o programih in začetkom izvajanja sektorske proračunske podpore ali niso bili neposredno merljivi. Komisija bi lahko bila strožja pri ocenjevanju, ali so bili pogoji za upravičenost do izplačila izpolnjeni (glej odstavke 29 do 34). Tudi odobritev dodatnih sredstev, ki so temeljila na spodbudah, ni bila povsem utemeljena (glej odstavke 35 do 37).

Zaključki in priporočila

74

Ugotovljeno je bilo, da so bile zasnove projektov v splošnem ustrezne. Pomoč EU, izvršena v okviru projektov, je bila pri krepitvi javne uprave delno uspešna.

75

Obseg in časovna razporeditev projektov ni bila vedno dobro usklajena s programi sektorske proračunske podpore (glej odstavke 52 do 63). Posebna tehnična pomoč za razvoj upravne zmogljivosti, povezana s proračunsko podporo, se je začela izvajati šele več mesecev po začetku glavnega programa proračunske podpore. Za pripravo programov proračunske podpore ali podporo zanje se niso vedno uporabljali drugi projekti tehnične pomoči in tesnega medinstitucionalnega sodelovanja.

76

Projekti so v splošnem prinesli pričakovane dosežke. Vendar rezultati zaradi pomanjkanja politične volje in drugih zunanjih dejavnikov niso bili vedno trajnostni (glej odstavke 64 do 67).

77

Sodišče na podlagi zgoraj navedenih zaključkov priporoča:

Priporočilo 1 **Zmanjšanje tveganj, povezanih z dejavnostmi proračunske podpore**

Komisija bi morala dosledneje izvajati obstoječe ukrepe v okviru sistema zgodnjega opozarjanja za preprečevanje ali zmanjševanje tveganj ter jasneje določiti ukrepanje ob njihovi uresničitvi. Takšni ukrepi bi morali biti sprejeti pravočasno.

Priporočilo 2 **Uskladitev programov sektorske proračunske podpore z natančno opredeljeno nacionalno reformno strategijo**

Komisija bi morala programe proračunske podpore bolje povezati z nacionalnimi strategijami. Pomoč bi morala časovno razporediti in zagotoviti, da je pripravljen natančno opredeljen nacionalni program reform. Posebej bi morala oceniti ustreznost in verodostojnost strategije države glede na razpoložljive institucionalne in finančne vire.

Priporočilo 3 **Okrepitev uporabe pogojev in kazalnikov smotrnosti poslovanja**

Komisija bi morala okrepiti uporabo načela pogojevanja. To bi moralo zajemati (i) določitev jasnih in ustreznih pogojev in kazalnikov smotrnosti poslovanja za boljšo oceno in prikaz rezultatov, (ii) odločno, sorazmerno in hitro odzivanje v primeru nezadostne zaveze vlade Moldavije za spoštovanje dogovorjenega.

Priporočilo 4 **Jasnejša povezava med dodatnimi sredstvi, ki temeljijo na spodbudah, in dokazljivem napredku**

Sredstva, ki temeljijo na spodbudah, bi se morala dodeljevati na podlagi strožje uporabe obstoječe metodologije.

Priporočilo 5 **Usklajevanje projektov s programi sektorske proračunske podpore**

Komisija bi morala bolj sistematično uporabljati projekte za pripravo programov sektorske proračunske podpore ali njim v podporo. Tehnična pomoč v okviru sektorske proračunske podpore bi morala biti bolj časovno načrtovana, tako da bi že od samega začetka podpirala programe sektorske proračunske podpore.

Priporočilo 6 **Zagotovitev trajnosti projektov**

Komisija bi morala zagotoviti, da so vidiki trajnosti vključeni v načrtovanje vseh projektov, tako da bi bolj sistematično ocenila zmogljivost in politično zavezanost javnih organov za trajnostne izide.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 19. aprila 2016.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Seznam revidiranih pogodb

Projekti				
Pogodbeno leto	Stanje	Naslov pogodbe	Načrtovani znesek (v EUR)	Izplačani znesek (v EUR)
Reforma pravosodja				
2009	zaključen	Podpora Moldaviji pri posodobitvi zaporniškega sistema in reformi kazenskega sistema	850 500	850 500
2010	zaključen	Ocena pravne države in delovanja sodnega sistema za načrtovanje sektorskih programov	198 193	198 193
2011	zaključen	Podpora pri oblikovanju sektorske proračunske podpore in pripravi razpisov na področju pravosodja	139 304	139 304
2012	poteka	Spremljanje reforme pravosodnega sektorja za večjo odgovornost vlade	274 105	246 695
2013	poteka	Podpora za usklajevanje reforme pravosodnega sektorja v Moldaviji	2 231 800	1 476 324
2014	poteka	Večja učinkovitost, odgovornost in preglednost sodišč v Moldaviji	2 078 700	709 357
2014	poteka	Podpora za presodne preiskave, tožilstvo in strukturo pravobranilstva v Moldaviji	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458
Drugi centralni organi javne uprave				
2009	zaključen	Podpora za reforme upravljanja javnih financ Republike Moldavije	114 474	114 474
2010	zaključen	Svetovalna misija Evropske unije na visoki ravni za Republiko Moldavijo (Euhlpam)	3 152 441	3 152 441
2010	zaključen	Podpora za sistem javnega naročanja v Republiki Moldaviji	914 008	914 008
2011	zaključen	Podpora pri izvajanju in izvrševanju politike konkurenčnosti in državnih pomoči	926 244	926 244
2011	zaključen	Podpora pri izvajanju programa za celovito izgradnjo institucij v Republiki Moldaviji	111 370	111 370
2011	poteka	Podpora vladi Moldavije na področju boja proti korupciji, reforme ministrstva za notranje zadeve, vključno s policijo in varstvom osebnih podatkov	2 853 790	2 832 718
2011	zaključen	Tehnična pomoč v podporo vladi Republike Moldavije pri izgradnji zmogljivosti za izvajanje instrumentov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja, TAIX in SIGMA ter zagotavljanje podpore pri pripravi in izvajanju programa za celovito izgradnjo institucij	1 900 859	1 900 859
2011	zaključen	Krepitev upravljanja javnih financ v Republiki Moldaviji	1 369 926	1 369 926
2012	zaključen	Svetovalna misija Evropske unije na visoki ravni za Republiko Moldavijo II (Euhlpam II)	2 864 015	2 864 015
2013	poteka	Svetovalna misija Evropske unije na visoki ravni za Republiko Moldavijo III (Euhlpam III)	2 977 291	2 840 539
2013	poteka	Usposabljanje o proračunski podpori EU za vlado Republike Moldavije	39 148	37 533
2014	poteka	Krepitev zmogljivosti za upravljanje programov EU za izgradnjo institucij	225 018	211 448
2014	poteka	Konsolidacija in okrepitev zunanje revizije javnih financ v Republiki Moldaviji	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Skupaj			26 826 755	22 547 579

Projekti				
Pogodbno leto	Stanje	Naslov pogodbe	Načrtovani znesek (v EUR)	Izplačani znesek (v EUR)
Javna uprava – horizontalne dejavnosti				
2013	poteka	Podpora za pravosodni sektor	58 200 000	28 200 000
2014	poteka	Podpora za reforme politike javnih financ v Moldaviji	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Javna uprava – izvajanje javnih storitev				
2009	zaključen	Program za podporo sektorski politiki – zdravje	43 114 336	43 114 336
2009	zaključen	Program za podporo sektorski politiki v sektorju vodne oskrbe, letni akcijski program ENPI 2009	35 777 200	35 777 200
2010	zaključen	Tehnična pomoč v zvezi s sektorsko proračunsko podporo na področju zdravja	2 992 753	2 992 753
2010	poteka	Obnova sistema vodne oskrbe v občini Nisporeni, Republika Moldavija	5 000 000	4 500 000
2011	poteka	Tehnična pomoč za izvajanje programa za podporo sektorski politiki v sektorju vodne oskrbe	2 771 010	1 611 437
2012	zaključen	Program za podporo sektorski politiki v sektorju vodne oskrbe, letni akcijski program ENPI 2009 – Dodatek 01 k FA 2009/020–520 (dodatnih 5 milijonov EUR za komponento proračunske podpore)	5 000 000	5 000 000
2013	zaključen	EaPIC – Moldavija – Okrepitev programa za podporo sektorski politiki na področju zdravja (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
			Skupaj	191 855 299
			Vse skupaj	218 682 054
				135 195 726
				157 743 305

Povzetek ocen pogodb o sektorski proračunski podpori, ki so bile zajete v revizijskem vzorcu

NASLOV		Podpora za reforme politike javnih financ v Moldaviji	Podpora za reforme pravosodnega sektorja	Program za podporo sektorski politiki v sektorju vodne oskrbe	Program sektorske proračunske podpore „Program za podporo sektorski politiki – zdravje“	
Trajanje pogodbe (v mesecih)		60	72	108	60	
POGODBENO LETO		2014	2013	2009	2009	
Revizijsko vprašanje št. 2: Ali so programi sektorske proračunske podpore uspešno prispevali h krepitvi javne uprave?	2.1 Ali so bili programi sektorske proračunske podpore dobro zasnovani?	program je prispeval k jasni splošni strategiji				
		nacionalne prioritete, na katerih je temeljila sektorska proračunska podpora, so bile jasno opredeljene				
		cilji programa ustrezajo nacionalnim prioritetam				
		pred odobritvijo sektorske proračunske podpore so bila politična in gospodarska tveganja ovrednotena kot omejena				
		fiduciarna tveganja so bila zmanjšana s predhodno oceno stroškov reforme				
		uporaba sektorske proračunske podpore kot oblike pomoči je bila utemeljena z dokumentiranimi, jasnimi, objektivnimi in relevantnimi razlogi				
		upoštevana so bila pretekle vrednotenja/spoznanja				
	2.2 Ali so se programi sektorske proračunske podpore dobro izvajali?	moldavska javna uprava je program izvajala v celoti in pravočasno	program poteka	program poteka		
		tehnična pomoč je bila usmerjena, pravočasna in je ustvarjala trajnostne zmogljivosti		n.r.		
		tranše so bile izplačane samo na podlagi izpolnjenih pogojev	izplačana ni bila nobena spremenljiva tranša			
		cilji so bili neposredno merljivi				
		dodatno financiranje proračunov je bilo upravičeno	n.r.			
		okvir za spremljanje zajema cilje SMART in merljive kazalnike				
		informacije za določanje izhodišč in spremljanje/vrednotenje napredka so bile na voljo				
		spremljanje in vrednotenje je bilo neprekinjeno				
	2.3. Ali so programi sektorske proračunske podpore prinesli oprrijemljive in trajnostne rezultate?	ob slabem napredku programa so bili sprejeti popravljalni ukrepi	program poteka	program poteka		
		doseženi so bili pričakovani dosežki/ rezultati	program poteka	program poteka		
		pogoji so bili uspešna spodbuda za reforme	izplačana ni bila nobena spremenljiva tranša	program poteka		
		program je imel pozitiven učinek na upravne zmogljivosti	program poteka	program poteka		
		s sektorsko proračunsko podporo sta bili javni upravi Moldavije zagotovljeni ustrezna podpora in izgradnja trajnostnih zmogljivosti	program poteka	program poteka		
		v primerjavi z dejavnostmi Moldavije pred pomočjo imajo financirani ukrepi jasno dodano vrednost				
učinki sektorske proračunske podpore so bili takšni, kot je bilo predvideno	program poteka	program poteka				

Legenda: določene so bile naslednje ocene:



merilo je bilo izpolnjeno



merilo je bilo deloma izpolnjeno



merilo ni bilo izpolnjeno

Povzetek ocen pogodb za projekte, ki so bili zajeti v revizijskem vzorcu

Št. projekta	POGODBENO LETO	Trajanje pogodbe (v mesecih)	NASLOV
1	2009	2	Tehnična pomoč – Podpora za reforme upravljanja javnih financ Republike Moldavije
2	2010	24	Tesno medinstitucionalno sodelovanje – Podpora za sistem javnega naročanja
3	2011	30	Tehnična pomoč – Podpora vladi Moldavije na področju boja proti korupciji, reforme ministrstva za notranje zadeve (komponenta III)
4	2011	24	Tesno medinstitucionalno sodelovanje – Krepitev upravljanja javnih financ
5	2014	24	Tesno medinstitucionalno sodelovanje – Konsolidacija in krepitev zunanje revizije javnih financ
6	2011	38	Tehnična pomoč v podporo vladi Republike Moldavije pri izgradnji zmogljivosti za izvajanje instrumentov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja, TAIEX in SIGMA ter programa celovite izgradnje institucij (TTSIB)
7	2011	21	Tesno medinstitucionalno sodelovanje – Podpora pri izvajanju in izvrševanju politike konkurenčnosti in državnih pomoči
8	2011	5	Študija – Podpora pri izvajanju programa celovite izgradnje institucij
9	2014	3	Tehnična pomoč – Usposabljanje o proračunski podpori EU za vlado Republike Moldavije
10	2014	12	Tehnična pomoč – Izgradnja zmogljivosti za upravljanje programov EU za izgradnjo institucij
11	2012	24	Spremljanje reforme pravosodnega sektorja za večjo odgovornost vlade (PROMOLEX)
12	2013	36	Tehnična pomoč – Podpora za usklajevanje reforme pravosodnega sektorja v Moldaviji
13	2014	36	Tehnična pomoč – Večja učinkovitost, odgovornost in preglednost sodišč v Moldaviji (ATRECO)
14	2014	36	Tehnična pomoč – Podpora za predsodne preiskave, tožilstvo in strukturo pravobranilstva v Moldaviji
15	2009	24	Tesno medinstitucionalno sodelovanje – Posodobitev zaporniškega sistema
16	2010	26.5	Svetovalna misija Evropske unije na visoki ravni za Republiko Moldavijo Euhlpam I
17	2012	20	Svetovalna misija Evropske unije na visoki ravni za Republiko Moldavijo Euhlpam II
18	2013	18	Svetovalna misija Evropske unije na visoki ravni za Republiko Moldavijo Euhlpam III
19	2010	18	<i>Ocena pravne države (svetovalna dejavnost)</i>
20	2011	17	<i>Podpora za pripravo sektorske proračunske podpore (svetovalna dejavnost)</i>

Revizijsko vprašanje št. 1: Ali so projekti uspešno prispevali h krepitvi javne uprave?

1.1 Ali so bili projekti dobro zasnovani?		1.2: Ali so se projekti dobro izvajali?						1.3. Ali so projekti prinesli oprijemljive in trajnostne rezultate?			
Projekt je temeljil na analizi potreb	Upoštevana so bila pretekle vrednotenja/spoznanja	Javna uprava Moldavije je program izvajala v celoti in pravočasno	Obstajale so sinergije ali usklajenost s tekočimi programi sektorske proračunske podpore	Okvir za spremljanje zajema cije SMART in merljive kazalnike	Informacije za določanje izhodišč in spremljanje/vrednotenje napredka so na voljo	Spremljanje in vrednotenje je bilo neprekinjeno	Ob slabem napredku so bili sprejeti popravilni ukrepi	Doseženi so bili pričakovani dosežki/rezultati	Mogoče je vzpostaviti povezavo med splošnim razvojem upravnih zmogljivosti in projektom	S projektom stabilni javni upravi Moldavije zagotovljeni ustrezna podpora in izgradnja trajnostnih zmogljivosti	V primerjavi z dejavnostmi Moldavije pred pomočjo predstavljajo financirani ukrepi dodano vrednost
			n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.		
		projekt poteka					projekt poteka	projekt poteka	projekt poteka	projekt poteka	
			n. r.								
		n. r.	n. r.								
	n. r.	n. r.	n. r.								
		projekt poteka						projekt poteka	projekt poteka	projekt poteka	
		projekt poteka						projekt poteka	projekt poteka	projekt poteka	
		projekt poteka					projekt poteka	projekt poteka	projekt poteka	projekt poteka	
			n. r.								
n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.
n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.	n. r.

Legenda: določene so bile naslednje ocene:

merilo je bilo izpolnjeno
 merilo je bilo deloma izpolnjeno
 merilo ni bilo izpolnjeno

Povzetek

V

Komisija poudarja, da je bil dosežen napredek, čeprav delni, v dveh od štirih revidiranih sektorjev proračunske podpore (vodna oskrba in zdravstvo), medtem ko se v drugih dveh sektorjih (pravosodje in reforma politike javnih financ) novejši programi še izvajajo, zato še ni mogoče izmeriti njihovih končnih rezultatov.

Komisija se je na tveganje dejansko hitro odzvala, če upoštevamo dejanski razvoj dogodkov in notranje odločitve, kot je navedeno v odgovorih na odstavke 13–28.

Sedanje stanje, kar zadeva plačila proračunske podpore v Moldaviji, je, da so vsa izplačila ustavljena, dokler ne bodo izpolnjeni vsi splošni pogoji, vključno z makroekonomsko stabilnostjo in proračunsko preglednostjo. Sporazum z Mednarodnim denarnim skladom je v tem pogledu bistvenega pomena.

Kar zadeva usklajenost z nacionalnimi strategijami, koncept strategije Komisije ni statičen in formalen. Komisija je bila pozorna na bistvene vsebinske elemente, ki bi morali biti del strategije, hkrati pa se je nenehno prilagajala perečim potrebam ambicioznega pridružitvenega načrta in zahtevnega geopolitičnega okolja. Dejstvo, da Komisija ni oklevala in je presegla včasih ozko področje uporabe določenih nacionalnih strategij, dejansko dokazuje, da je Komisija zagotovila, da bi glede na pogoje dosegli kar največje učinke pri reformah.

Komisija poudarja, da je proračunska podpora kot oblika pomoči celovit sveženj ukrepov, vključno s financiranjem, izgradnjo zmogljivosti, političnim dialogom in kazalniki uspešnosti. Politični dialog lahko celo v fazi oblikovanja programa privede do tega, da vlada sprejme ukrepe še pred prenosom sredstev, kar je zelo pozitivno.

Komisija nadalje poudarja, da bi delna izpolnitev meril uspešnosti zagotovila delno izplačilo. Komisija priznava, da bi bila ocena zlasti v enem primeru lahko strožja, a to ni sistematično.

Komisija poudarja, da so bila sredstva „več za več“ dodeljena po notranjih pregledih. Komisija je te odločitve sprejela v okviru svojega izvajanja nalog zunanje pomoči, s političnim svetovanjem ESZD, potrdile pa so jih države članice ob popolnem spoštovanju komitologije.

VI

Sodišče upravičeno opozarja na kakovost zasnov projektov ter njihovo učinkovitost in izloške.

Komisija se strinja, da je treba določiti časovno razporeditev tehnične pomoči, projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in proračunske podpore. Vendar pa v okviru obstoječih finančnih pravil vedno preteče nekaj časa med tehnično pomočjo ali dejavnostmi tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in proračunske podpore.

Uvod

05

Slabosti v javni upravi, zlasti v sistemih javnih financ ali v povezavi s korupcijo, ovirajo splošni razvoj in učinkovitost pomoči. Njihov potencialni vpliv ni omejen na proračunsko podporo. Jasno je, da izboljšanje finančnega nadzora in sistemov javnega naročanja, ki je med cilji proračunske podpore, učinkovito zmanjša možnosti za korupcijo.

07

Komisija poudarja, da poleg dopolnilne pomoči znotraj istega programa obstaja veliko pomembnih primerov projektne pomoči, ki se izvaja že pred začetkom dejavnosti proračunske podpore.

V zvezi z revidiranimi programi to velja zlasti za področja pravosodja, pa tudi v drugih sektorjih, kot sta poklicno izobraževanje in usposabljanje ter evropski sosedski program za kmetijstvo in razvoj podeželja.

Opažanja

14

Komisija poudarja, da proračunska podpora z delovanjem prek nacionalnih sistemov krepi prevzemanje odgovornosti in zmanjšuje transakcijske stroške za državo upravičenko.

Druga sektorska proračunska podpora poleg ciljne proračunske podpore je namenjena nagrajevanju rezultatov in ne financiranju dejavnosti. Zato je jasno, da se kontrole in revizije na splošno lahko izvajajo le do prenosa sredstev, ki se opravi po izpolnitvi dogovorjenih pogojev.

Proračunska podpora se izvaja v okoljih v razvoju, kjer lahko imajo temeljni vladni sistemi, kot je upravljanje javnih financ, velike slabosti. Kljub temu iz opažanja ni razvidno, da sektorska proračunska podpora krepi nacionalne sisteme za trajnostni razvoj, podpira vlogo nacionalnih institucij, spodbuja preglednost in notranjo odgovornost ter krepi politični dialog.

Pogoji za upravičenost so strogi. Država partnerica je upravičena do proračunske podpore le, če ima vlada vzpostavljeno ustrezno in verodostojno strategijo za odpravo teh slabosti. Komisija lahko zahteva tudi sprejetje posebnih kratkoročnih ukrepov za blažitev tveganj. Nove smernice o proračunski podpori (ki so bile prenovljene leta 2012 po predlogih Komisije in sklepih Sveta z dne 14. maja 2012 o novem pristopu k proračunski podpori) vključujejo več novih določb, ki natančneje pojasnjujejo pravila. To vključuje nova pravila za upravičenost, povezana s preglednostjo in nadzorom, uradni postopek za oceno tveganj ter okvir upravljanja za višje vodstvo.

Merila za upravljanje javnih financ so dejansko eden od splošnih pogojev, vključenih v vse nove programe sektorske proračunske podpore, in se pregledajo ob vsakem sklepu o plačilu. Čeprav Sodišče navaja, da je uporaba nacionalnih sistemov upravljanja javnih financ tveganje, pa ne omeni, da sta za dobro gospodarsko upravljanje in trajnostni razvoj nujno potrebna dobro delujoč sistem upravljanja javnih financ in trdna domača osnova prihodkov.

Ta mehanizem zagotavljanja pomoči je eden od načinov, s katerimi se je Komisija odzvala na pozive mednarodne razvojne skupnosti in zainteresiranih strani EU k učinkovitejšim intervencijam, ki se bodo osredotočale na rezultate in odgovornost ter bodo manj upravno zapletene, s čimer se bodo zmanjšali stroški transakcij za države partnerice. Gre za odgovor na omejitve, s katerimi se srečuje tradicionalni način izvajanja projektov pri podpori ključnih reform.

16

Komisija poudarja, da sta proračunska podpora in decentralizirano upravljanje dva različna načina izvajanja pomoči, ki se na državne sisteme ne opirata v isti meri.

Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, se proračunska podpora izvaja v okoljih v razvoju, kjer lahko imajo temeljni vladni sistemi, kot je upravljanje javnih financ, velike slabosti, vendar so pogoji za upravičenost kljub temu strogi. Država partnerica je upravičena do proračunske podpore le, če ima vlada vzpostavljeno ustrezno in verodostojno strategijo za odpravo teh slabosti. Komisija lahko zahteva tudi sprejetje posebnih kratkoročnih ukrepov za blažitev tveganj. Nove smernice o proračunski podpori (ki so bile prenovljene leta 2012 po predlogih Komisije in sklepah Sveta z dne 14. maja 2012 o novem pristopu k proračunski podpori) vključujejo več novih določb, ki natančneje pojasnjujejo pravila. To vključuje nova pravila za upravičenost, povezana s preglednostjo in nadzorom, uradni postopek za oceno tveganja ter okvir upravljanja za višje vodstvo.

Tretjič, Komisija poudarja, da delež pomoči, zagotovljene prek proračunske podpore, ki ga je navedlo Sodišče, dejansko vključuje vso dodatno podporo, kot sta tesno medinstitucionalno sodelovanje in tehnična pomoč, ki se dodeli prek istih sporazumov o financiranju in neposredno izplača tistim, ki zagotovijo pomoč, ter se ne prenese v državno zakladnico.

17

Komisija poudarja, da korupcija na splošno ovira učinkovitost pomoči in da njen vpliv ni omejen na programe splošne proračunske podpore. Jasno je, da lahko izboljšanje finančnega nadzora in javnega naročanja v okviru programov proračunske podpore učinkovito zmanjša možnosti za korupcijo.

18

Komisija v nadaljnjem besedilu poudarja opis dejanskega razvoja dogodkov in notranjih odločitev.

Takoj ko je novembra 2014 izbruhnil škandal v bančnem sektorju, je usmerjevalni odbor za proračunsko podporo Komisije decembra 2014 sklenil, da bo pregledal oblike pomoči v okviru programov za leto 2015 in uvedel dodatno blaženje tveganj. To je vključevalo: sistematično obravnavo vprašanja na visoki ravni z moldavijskimi organi; februarско odločitev usmerjevalnega odbora za finančno pomoč za zvišanje ocene tveganja za Moldavijo, kar je privedlo do okrepljenega nadzora nad vsemi transakcijami proračunske podpore; navodila delegaciji EU, naj okrepi spremljanje tveganj. Poleg tega je to povzročilo znatno zmanjšanje deleža proračunske podpore, načrtovane za leto 2015, v primerjavi s prejšnjimi leti.

Od junija 2015, ko je država prevzela nadzor nad upravljanjem treh večjih bank, pri ni bil opažen noben večji napredek pri kazenskih preiskavah bančnih goljufij, pripravljena ni bila nobena strategija za izterjavo dolga, misijo MDS, načrtovano sredi junija, pa so morali odpovedati zaradi odstopa predsednika vlade. To je sprožilo zdaj javni odgovor Komisije iz julija 2015, v katerem je poudarila, da so izplačila proračunske podpore ustavljena do sklenitve sporazuma med Mednarodnim denarnim skladom (MDS) in Moldavijo.

Poleg tega je treba pojasniti, da je milijarda USD, izgubljena v treh moldavskih bankah, denar večinoma moldavskih vlagateljev, ne pa, kolikor je znano Komisiji, denar davkoplačevalcev EU.

Okvir 1 – Informacije o ozadju moldavske bančne krize

Komisija je moldavske organe ob vseh možnih priložnostih in v vseh zadevnih institucionalnih okvirih pozvala, naj preiščejo izgubljena sredstva in sprejmejo potrebne ukrepe za izterjavo.

Stališče EU je bilo potrjeno v sklepih Sveta iz februarja 2016, in sicer, da si je treba še naprej prizadevati za izterjavo sredstev, ki se zato ne morejo šteti kot dokončno izgubljena.

V času revizije moldavska vlada s podporo mednarodnih partnerjev vzpostavlja mehanizem izterjave za povračilo čim višje vrednosti vseh zlorabljenih sredstev.

20

Komisija poudarja, da je decembra 2014 izvršila izplačila po razpravi na seji usmerjevalnega odbora za proračunsko podporo, ki je razpravljal o političnih in makroekonomskih tveganjih, povezanih z razmerami v državi, ter na splošno sklenil, da čakajoča izplačila odobri pod pogojem, da bodo pregledane oblike pomoči in sprejeti ukrepi za blažitev tveganj, kar se je v naslednjih tednih in mesecih res zgodilo, kot je opisano zgoraj.

22

Komisija poudarja, da je bila podpora pravosodju in javnim financam zasidrana v nacionalnih strategijah, v natančno opredeljenih primerih pa jih je preseгла, kot je pojasnjeno v nadaljevanju.

Ta velikopotezni pristop je prav tako skladen s pričakovanjem Komisije, da se s pogojevanjem doseže čim boljši učinek pri pospeševanju reform (glej odgovore Komisije na odstavke 29–34).

Okvir 2 – Posebni pogoji niso bili dovolj usklajeni z nacionalno strategijo: Sektorska proračunska podpora za reforme politike javnih financ

Komisija poudarja, da sektorska proračunska podpora za javne finance presega ožjo strategijo upravljanja javnih financ in podpira nacionalno razvojno strategijo Moldavija 2020 ter cilje reforme upravljanja javnih financ. Sektorska proračunska podpora za reforme politike javnih financ ni odvisna le od nacionalne strategije vidikov upravljanja javnih financ, temveč bolj strateško od razvoja odgovornih javnofinančnih politik za pregledno in zanesljivo izvajanje nacionalne razvojne strategije Moldavije. To je bilo dokumentirano v postopku pregleda kakovosti, ki je vodil h končnemu sprejetju programa sektorske proračunske podpore na področju strategije reform javnih financ.

Kot je pojasnjeno zgoraj, je sektorska proračunska podpora vključena v širši strateški dokument, v določenih primerih, ki so podrobno pojasnjeni spodaj, pa bodo uporabljeni dodatni strateški cilji, zapisani drugje.

Komisija pričakuje, da se s pogojevanjem doseže čim boljši učinek pri pospeševanju reform (glej odgovore Komisije na odstavke 29–34).

Ustanovitev fiskalnega sveta temelji na členu 47 Pridružitvenega sporazuma med EU in Moldavijo ter splošni praksi v več državah članicah EU, pa tudi na enotnem okvirju podpore. Poleg tega omenjena pričakovanja odražajo dobro mednarodno prakso na področju upravljanja javnih financ. Moldavija mora glede na svojo stopnjo razvoja napredovati na področju fiskalne discipline, srednjeročnega načrtovanja proračuna in večje preglednosti.

23

Komisija meni, da je izven formalnega dopisovanja matrica politike sektorske proračunske podpore za pravosodje vsebinsko usklajena z državno strategijo za reformo pravosodja v obdobju 2011–2016. Pomembna izjema je eden glavnih pogojev za pripravo, predložitev in sprejetje zakona o ratifikaciji Protokola št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Tako so naslovili pomembno vprašanje in se uskladili z novimi smernicami proračunske podpore. Komisija pričakuje, da se s pogojevanjem doseže čim boljši učinek pri pospeševanju reform (glej odgovore Komisije na odstavke 29–34).

24

Komisija opozarja, da proračunsko načrtovanje stroškov strategij na žalost v številnih državah še ni zelo razširjeno. To samo po sebi ni pogoj za upravičenost. V navedeni prilogi so nove smernice o proračunski podpori iz leta 2012, ki so začele veljati januarja 2013 (v vsakem primeru po uvedbi sektorske proračunske podpore za zdravstvo) določile okvir za analizo, vendar pa odločitev o upravičenosti temelji na obstoju verodostojne in relevantne sektorske strategije. Ta se oceni s pomočjo številnih meril in vključuje presojo.

V obravnavanem primeru je program sektorske proračunske podpore za izboljšanje zagotavljanja storitev javnega zdravstva temeljil na razvojni strategiji zdravstvenega sistema, ki je specifična sektorska strategija, v kateri so obravnavana vprašanja, kot so financiranje zdravstvenega sektorja ali zagotavljanje zdravstvenih storitev. Program sektorske proračunske podpore za izboljšanje zagotavljanja storitev vodne oskrbe pa ni temeljil na jasno opredeljeni moldavski reformni strategiji. Sektorska proračunska podpora za vodno oskrbo je bila zasnovana za podporo nacionalni strategiji za vodno oskrbo iz leta 2007. Vendar pa se je med izvajanjem programa izkazalo, da je slednja prezahtevna, saj je imela številne cilje, ne pa tudi časovno omejenega akcijskega načrta ali jasne institucionalne ureditve za izvajanje. Sprejeti so bili ukrepi za blažitev, kot je tehnična pomoč za reševanje institucionalnih vprašanj.

26

Komisija poudarja, da akcijski dokument vsebuje utemeljitev za določitev zneska pomoči, kot sledi:

- Za merilo „*finančne potrebe države partnerice*“ je bila v fazi oblikovanja programa reform politike javnih financ narejena ocena potreb, ki je ocenila tehnične in finančne vire, potrebne za izvajanje strategije reforme upravljanja javnih financ za obdobje 2013–2020. Glavne ugotovitve so povzete v končnem akcijskem dokumentu. Ta akcijski dokument za reforme politike javnih financ prinaša tudi kratko analizo merila „*zavezanost države partnerice, da sredstva nacionalnega proračuna dodeli v skladu z razvojno strategijo in cilji*“.
- Za merilo „*ciljna usmerjenost razvojne strategije države partnerice, vključno s sistemom spremljanja*“ je v dokumentu, dodanemu akcijskemu dokumentu o javni politiki, ocenjen sistem spremljanja izvajanja nacionalne razvojne strategije, ki ga je uvedel urad ministrskega predsednika.
- V zvezi z merilom „*pretekli dosežki in absorpcijska sposobnost preteklih izplačil ter uspešnost doseganja dogovorjenih ciljev s proračunsko podporo*“ se redno poroča o specifičnih informacijah v dokumentaciji o izplačilih za vsak program proračunske podpore (npr. ESRA in proračunska podpora za energijo).

28

Komisija opozarja, da je v primeru sektorske proračunske podpore za pravosodje odstopanje od načrtovanega proračuna delno posledica odločitve, da se doda del o varstvu človekovih pravic.

30

Komisija poudarja, da je proračunska podpora kot oblika pomoči celovit sveženj ukrepov, vključno s financiranjem, izgradnjo zmogljivosti, političnim dialogom in kazalniki uspešnosti. Proračunska podpora zaradi svoje strukture dosega najboljše učinke pri reformah z nagrajevanjem napredka, ki ga je dosegla vlada in ne z zagotavljanjem vložkov. Politični dialog lahko celo v fazi oblikovanja programa privede do tega, da vlada sprejme ukrepe še pred prenosom sredstev, kar je zelo pozitivno.

Poleg tega se zaradi dolgih programskih ciklov, ki izhajajo iz finančne uredbe in uredb o instrumentih, vlade pogojev financiranja zavedajo dolgo pred podpisom dejanskega finančnega sporazuma. V revidiranih primerih so bili ukrepi sprejeti po identifikacijski fazi programa.

Okvir 3 – Primeri posebnih pogojev

Primer 1 – Nekateri posebni pogoji so zahtevali omejeno ukrepanje organov Republike Moldavije

Komisija meni, da tega pogoja sektorske proračunske podpore na področju strategije reform javnih financ ni bilo lahko izpolniti. Ministrstvo za finance ni objavljalo polletnih poročil s potrebnimi združenimi podatki. Oceni javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA) iz let 2011 in 2015 se nanašata le na mesečna poročila. Glede preglednosti proračuna in kakovosti poročil o izvrševanju proračuna je Komisija pravilno ugotovila, da so te izboljšave pomembne in nujne.

Primer 2 – Nekateri posebni pogoji so bili izpolnjeni že med pogajanjimi o programu in začetkom izvajanja sektorske proračunske podpore

Komisija potrjuje, da so po opredelitvi projekta, ko je bilo njegovo oblikovanje v polnem teku, prejemniki sektorske proračunske podpore za zdravstvo sprejeli nekaj ukrepov, potrebnih na podlagi kazalnikov.

Komisija poudarja, da se je v primeru sektorske proračunske podpore za pravosodje naloga opredelitve za sektorsko proračunsko podporo za pravosodje začela julija 2010, osnutek je bil pripravljen aprila 2011, pregled kakovosti programa pa je bil opravljen 5. marca 2012, torej pred sprejetjem zakonodaje. Zaradi notranjih moldavskih postopkov je bil finančni sporazum, ki je sprožil formalni začetek proračunske podpore, končno ratificiran 25. septembra 2013.

31

Komisija glede merljivosti pogojev sektorske proračunske podpore poudarja, da je treba obravnavati tako nenehno spreminjajoče se okoliščine kot dolge programske cikle, ki izhajajo iz finančne uredbe in uredb o instrumentih.

Za sektorsko proračunsko podporo za pravosodje je bila pripravljena pojasnjevalna razpredelnica, ki bi tako delegaciji EU kot ministrstvu za pravosodje omogočila večjo jasnost, pri čemer se razume, da je ocena za izplačilo vsake tranše pripravljena tudi na podlagi zunanjega ocenjevanja.

32

Komisija poudarja, da so bila sredstva delno izplačana, kjer je bilo ugotovljeno delno izpolnjevanje zadevnih meril. Komisija lahko zaradi lastne ocene zahtevkov za izplačilo sredstev posodobi ocene izpolnjevanja pogojev in izplača manj ali več sredstev, kot je priporočeno v poročilu o zunanjem vrednotenju.

Okvir 4 – Sredstva so bila izplačana kljub neizpolnjevanju posebnih pogojev in kazalnikov uspešnosti

Primer 1 – Izplačanih je bilo več sredstev, kot je bilo priporočeno v poročilu o zunanjem vrednotenju

Komisija poudarja, da je odgovorna za pregled priporočil zunanjih ocenjevalcev in da na podlagi svoje ocene in lastnih virov informacij izplača več ali manj sredstev v skladu s pogodbenimi pogoji.

V primeru sektorske proračunske podpore za zdravstvo časovni zamik med analizo strokovnjakov in pregledom, ki ga je opravila delegacija EU, pojasnjuje razliko med priporočili strokovnjakov in Komisijinim izplačilom druge tranše, ki je sledila plačilni dokumentaciji, ki jo je delegacija pripravila maja 2012. Dejansko so bile v obdobju med decembrom 2011 (dokončanje poročila strokovnjakov) in majem 2012 zabeležene nekatere pozitivne spremembe.

Primer 2 – Izplačila so bila izvedena na podlagi premalo strogega ocenjevanja izpolnjevanja pogojev

Komisija poudarja, da so bila sredstva delno izplačana, kjer je bilo ugotovljeno delno izpolnjevanje zadevnih meril. V primeru sektorske proračunske podpore za vodno oskrbo je bila vlada zmožna predložiti dokazila o delni izpolnitvi pogoja, povezanega z nacionalnimi dodelitvami iz proračuna sektorjema vodne oskrbe in odpadnih voda.

Komisija priznava, da bi bila lahko zlasti v tem primeru strožja pri uporabi pogojev, a to ni sistematično.

Poleg tega je pomembno upoštevati, da ima Moldavija največji delež javnofinančnih odhodkov za zdravstvo kot odstotek vseh javnofinančnih odhodkov med vsemi državami članicami SZO iz evropske regije. Zato rahlih nihanj pri tem kazalniku zaradi fiskalnega manevrskega prostora ne bi smeli razlagati, kot da vlada zdravstvenemu sektorju namenja premalo pozornosti. Ne le, da se je proračun za zdravstveno varstvo realno povečal, kot izhaja iz dokumentacije o pregledih, povečal se je tudi v razmerju do skupnih javnofinančnih odhodkov. To povečanje odhodkov je tudi v praksi potrdilo vladno zavezo zdravstvenemu varstvu in omogočilo razširitev paketa storitev za prebivalstvo (vključno z nezavarovanimi državljani) od leta 2009, uvedbo prostega dostopa do javnega zdravstva (zdravstvene dejavnosti na primarni ravni) in nujno oskrbo za vse prebivalstvo, dodatno razširitev dostopa do brezplačnih diagnostičnih storitev in bolnišničnega zdravljenja.

34

Komisija pozdravlja doseganja resnična prizadevanja za povečanje nadaljnega napredka pri izvajanju reform na podlagi razpoložljivih virov, pod novimi pogoji.

37

Komisija in ESZD poudarjata, da so bili notranji pregledi izvedeni v vsakem od teh let. Poleg tega so to odločitev, ki jo je Komisija sprejela v okviru svojega izvajanja nalog zunanje pomoči, s političnim svetovanjem ESZD, potrdile države članice ob popolnem spoštovanju komitologije.

Poročila o napredku v okviru evropske politike sosedstva iz let 2011, 2012 in 2013 navajajo tako pomembne elemente napredovanja kot skrb zbujujoče elemente. V skladu s poročilom o napredku iz leta 2013 je v prvi polovici leta Moldavija doživljala najglobljo politično krizo v zadnjih letih, opisano kot „institucionalna kriza“, ki je „trajno okrnila verodostojnost moldavskih demokratičnih institucij“. Vendar pa je treba to poved obravnavati v celotnem kontekstu, zlasti splošni zaključek v prejšnjem stavku, da je Moldaviji kljub korakom nazaj v prvi polovici leta 2013 uspelo doseči napredek na pomembnih in občutljivih področjih akcijskega načrta ESP, opredeljenih kot prednostne naloge v prejšnjem poročilu o napredku ESP. Odločitev o napredku pri doseganju trdne in trajnostne demokracije, sprejeta leta 2013, je bila sprejeta na podlagi številnih konkretnih reformnih ukrepov, vključno s prenovitvijo zakonodaje in izvajanjem akcijskih načrtov, kar je v skladu z oceno iz poročila o napredku ESP za Moldavijo za to leto.

Komisija in ESZD poudarjata, da bo brez posebnega pravnega reda EU ali izrecnih standardov ali celo enake prakse držav članic na področju trdne in trajnostne demokracije vsaka ocena vrednosti posameznih reform vsebovala ostanke subjektivnosti.

54

Komisija poudarja, da tehnična pomoč ni vedno usklajena z glavnim programom proračunske podpore. Sproži se jo lahko šele, ko je podpisan sporazum o financiranju programa sektorske proračunske podpore, in se glede na zakonsko predpisana obdobja za razpisne postopke in postopke oddaje naročil začne več mesecev po glavnem programu.

57

Komisija poudarja, da so bili štiri projekti tehnične pomoči na področju pravosodja zasnovani za podporo izvajanju strategije za reformo pravosodnega sektorja (2011–2016). Sektorska proračunska podpora za pravosodje temelji na državni strategiji za reformo pravosodnega sektorja.

59

Komisija poudarja, da se je projekt tehnične pomoči, ki spremlja sektorsko proračunsko podporo in podpira usklajevanje reforme pravosodnega sektorja, začel 9. aprila 2013, torej pol leta pred ratifikacijo sporazuma o financiranju, ki je 25. septembra 2013 sprožil uradni začetek programa sektorske proračunske podpore za pravosodje.

61

To je primer prožnega prilagajanja dodatnim potrebam, ki nastanejo pri izvajanju programa sektorske proračunske podpore, tudi če taka podpora ni bila izrecno predvidena v prvotni projektni pogodbi.

Zaključki in priporočila

70

Komisija poudarja, da je bil dosežen napredek, čeprav delni, v dveh od štirih revidiranih sektorjev proračunske podpore (vodna oskrba in zdravstvo), medtem ko se v drugih dveh sektorjih (pravosodje in reforma politike javnih financ) novejši programi še izvajajo, zato še ni mogoče izmeriti njihovih končnih rezultatov. Sodišče pravilno poudarja, da so izložki projektov dobri. V nasprotju s proračunsko podporo tradicionalni projekti pomoči zaradi svoje strukture povzročijo manjši občutek odgovornosti, kar lahko vpliva na trajnost. Vendar pa podrobne ugotovitve iz vzorca Sodišča kažejo na delno doseganje trajnosti.

71

Komisija poudarja, da je bil dosežen napredek, čeprav delni, v dveh od štirih revidiranih sektorjev proračunske podpore (vodna oskrba in zdravstvo), medtem ko se v drugih dveh sektorjih (pravosodje in reforma politike javnih financ) novejši programi še izvajajo, zato še ni mogoče izmeriti njihovih končnih rezultatov.

72

Komisija se strinja, da bi se lahko hitreje odzvala. Komisija se je na tveganje dejansko hitro odzvala, če upoštevamo dejanski razvoj dogodkov in notranje odločitve, kot je navedeno v odgovorih Komisije na odstavke 13–28.

Sedanje stanje, kar zadeva plačila proračunske podpore v Moldaviji, je, da so vsa izplačila ustavljena, dokler ne bodo izpolnjeni vsi splošni pogoji, vključno z makroekonomsko stabilnostjo in proračunsko preglednostjo. Sporazum z Mednarodnim denarnim skladom je v tem pogledu bistvenega pomena.

Kar zadeva usklajenost z nacionalnimi strategijami, koncept strategije Komisije ni statičen in formalen. Komisija je bila pozorna na bistvene vsebinske elemente, ki bi morali biti del strategije, hkrati pa se je nenehno prilagajala perečim potrebam ambicioznega pridružitvenega načrta in zahtevnega geopolitičnega okolja.

Dejstvo, da Komisija ni oklevala in je preseгла včasih ozko področje uporabe določenih nacionalnih strategij, dejansko dokazuje, da je Komisija zagotovila, da bi glede na pogoje dosegli kar največje učinke pri reformah.

73

Komisija poudarja, da je proračunska podpora kot oblika pomoči celovit sveženj ukrepov, vključno s financiranjem, izgradnjo zmogljivosti, političnim dialogom in kazalniki uspešnosti. Politični dialog lahko celo v fazi oblikovanja programa privede do tega, da vlada sprejme ukrepe še pred prenosom sredstev, kar je zelo pozitivno.

Komisija nadalje poudarja, da bi delna izpolnitev meril uspešnosti zagotovila delno izplačilo. Komisija priznava, da bi bila ocena zlasti v enem primeru lahko strožja, a to ni sistematično.

Komisija poudarja, da so bila sredstva „več za več“ dodeljena po notranjih pregledih. Komisija je te odločitve sprejela v okviru svojega izvajanja nalog zunanje pomoči, s političnim svetovanjem ESZD, potrdile pa so jih države članice ob popolnem spoštovanju komitologije.

74

Komisija poudarja kakovost zasnove projektov ter njihovo učinkovitost in izloške.

75

Komisija se strinja, da je treba določiti časovno razporeditev tehnične pomoči, projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in proračunske podpore. Vendar pa v okviru obstoječih finančnih pravil vedno preteče nekaj časa med tehnično pomočjo ali dejavnostmi tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in proračunske podpore.

Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 5

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 6

Komisija sprejema to priporočilo.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	24.3.2015
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidiranču)	15.2.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	19.4.2016
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	25.5.2016

Moldavija prejema najvišji znesek pomoči EU na prebivalca med vsemi vzhodnimi sosedami EU. Sodišče je preučilo, ali je pomoč EU uspešno prispevala k izboljšanju njene javne uprave.

Zaključilo je, da je imela proračunska podpora omejen učinek. Komisija bi se lahko hitreje odzvala na uresničitev tveganj, programi pa niso bili dovolj usklajeni z nacionalnimi strategijami. Komisija ni v celoti izkoristila možnosti za določitev predpogojev za izplačilo, dodatna sredstva, ki so temeljila na spodbudah, pa niso bila povsem utemeljena.

Projekti, ki jih je ocenilo Sodišče, so bili ustrezni in so prinesli pričakovane dosežke. Vendar pa niso bili vedno dobro usklajeni s programi sektorske proračunske podpore, rezultati pa niso bili vedno trajnostni.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije