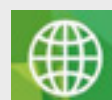


Särskild rapport

EU-stöd för att stärka den offentliga förvaltningen i MoldavienEUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4994-4	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/360579	QJ-AB-16-013-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-4955-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/356381	QJ-AB-16-013-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5006-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/0943	QJ-AB-16-013-SV-E

© Europeiska unionen, 2016

Kopiering tillåten med angivande av källan.

Särskild rapport

EU-stöd för att stärka den offentliga förvaltningen i Moldavien

(i enlighet med artikel 287.4 stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III – där ledamoten Karel Pinxten är ordförande – som är specialiserad på utgiftsområdet externa åtgärder. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Hans Gustaf Wessberg, med stöd av Peter Eklund (kanslichef) och Emmanuel-Douglas Hellinakis (attaché), Sabine Hiernaux-Fritsch (förstechef), Laura Gores (uppgiftsansvarig) samt Erika Soveges och Alexandre Tan (revisorer).



Från vänster till höger: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges och P. Eklund.

Punkt

Akronymer

I–VII Sammanfattning

1–8 Inledning

9–11 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

12–67 Iakttagelser

12–47 Budgetstödet hade begränsad effekt när det gällde att stärka den offentliga förvaltningen i målsektorerna

13–28 Kommissionen kunde ha reagerat snabbare på risker och programmen var inte tillräckligt anpassade till de nationella strategierna

29–34 Möjligheten att ställa upp villkor utforskades inte tillräckligt

35–37 Ytterligare incitamentbaserade medel motiverades inte ordentligt

38–47 Det fanns endast begränsade bevis på att framsteg hade gjorts i målsektorerna för det sektorsuppdelade budgetstödet

48–67 Projekten bidrog delvis till att stärka den offentliga förvaltningen

49–51 Projekten var relevanta men behovsanalyserna hade brister

52–63 Projekten var inte alltid väl samordnade med SBS-programmen

64–67 Resultaten var inte alltid hållbara på grund av bristande politisk vilja och andra yttre faktorer

68–77 Slutsatser och rekommendationer

Bilaga I — Förteckning över granskade kontrakt

Bilaga II — Sammanfattande betyg på kontrakt om sektorsuppdelat budgetstöd i granskningsurvalet

Bilaga III — Sammanfattande betyg på projektkontrakt i granskningsurvalet

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

EGI: det europeiska granskingsinstrumentet

EGP: den europeiska granskingspolitiken

EGPI: det europeiska granskings- och partnerskapsinstrumentet

EUHLPAM: Europeiska unionens politiska rådgivningsuppdrag på hög nivå

JSRS: strategi för reform av rättsväsendet

PFPR: reformer av finanspolitiken

SBS: sektorsuppdelat budgetstöd

I

Moldavien är Europas fattigaste land. Sedan 2007 har EU fördelat 782 miljoner euro i stöd till landet via de europeiska grannskapsinstrumenten. Det motsvarar nära 37 euro om året per invånare och är det högsta stödbeloppet i EU:s östra grannländer. År 2014 undertecknade Moldavien och EU ett associeringsavtal som inbegrep ett djupgående och omfattande frihandelsområde.

II

Moldaviens största problem är bland annat den omfattande korrruptionen och de svaga offentliga institutionerna, som har varit en viktig del av EU-stödet sedan 2007. En stor andel av stödet betalas ut i form av budgetstöd. Det innebär att medel förs över till partnerlandets statskassa, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Resten av stödet kanaliseras via projekt.

III

Vi undersökte om EU-stödet hade bidragit på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den offentliga förvaltningen. Vårt urval omfattade fyra budgetstödprogram inom sektorerna rättsväsende, offentliga finanser, folkhälsa och vatten. I urvalet ingick även 20 projekt vid olika offentliga myndigheter.

IV

Vi kom fram till att EU-stödet endast delvis bidrog till att stärka den offentliga förvaltningen. Yttre faktorer låg bakom ett antal av de konstaterade bristerna. Andra kunde tillskrivas brister i utformningen och genomförandet av de granskade programmen och projekten.

V

Eftersom endast små framsteg hade gjorts i stödets målsektorer drog vi slutsatsen att budgetstödet hade begränsad effekt när det gällde att stärka den offentliga förvaltningen. Kommissionen kunde ha reagerat snabbare när de risker som är kopplade till stödet blev verklighet. Programmen var inte tillräckligt anpassade till Moldaviens strategier. Den potentiella nyttan med programmen minskade på grund av att kommissionen inte fullt ut utnyttjade möjligheten att ställa upp villkor för utbetalning. En del särskilda villkor uppfylldes mellan programförhandlingarna och starten för det sektorsuppdelade budgetstödet eller var inte direkt mätbara. Kommissionen kunde ha varit striktare när den bedömde om villkoren hade uppfyllts. Dessutom beviljades incitamentbaserade medel utan ordentlig motivering.

VI

Projekten hade i allmänhet en lämplig utformning. EU-stöd som kanaliserades via projekt var delvis ändamålsenligt när det gällde att stärka den offentliga förvaltningen. I det sammanhanget var projektens omfattning och tidpunkt inte alltid väl samordnade med budgetstödprogrammen. Det särskilda budgetstödrelaterade tekniska stödet för utveckling av den administrativa kapaciteten startade inte förrän flera månader efter det huvudsakliga budgetstödprogrammet. Annat tekniskt stöd och projekt för partnersamverkan användes inte alltid till att utarbeta eller stödja budgetstödprogram. Projekten levererade i allmänhet den förväntade outputen. Resultaten var dock inte alltid hållbara på grund av bristande politisk vilja och andra yttre faktorer.

VII

Vi lämnar ett antal rekommendationer till kommissionen som är avsedda att göra EU-stödet till Moldavien mer ändamålsenligt.

01

Moldavien ligger i sydöstra Europa mellan Rumänien och Ukraina och har 3,6 miljoner invånare. Landet blev en självständig republik 1991 efter Sovjetunionens upplösning, även om regionen Transnistrien unilateralt utropade sig självständigt och fortfarande styrs separat.

02

Efter en långvarig period av ekonomisk nedgång började Moldaviens ekonomi att växa igen 1998. Men med en BNP på 1 687 euro per capita och en fattigdomsnivå på 12,7 % är Moldavien fortfarande Europas fattigaste land¹. Befolkningen har minskat sedan självständigheten, främst på grund av låga födelsetal och en stor arbetskraftsutvandring, och penningförsändelser har kommit att spela en stor roll i landets sociala och ekonomiska liv.

03

Moldavien och EU etablerade sina första avtalsförbindelser 1994 i form av ett partnerskaps- och samarbetsavtal. I juni 2014 undertecknade de ett associeringsavtal som inbegrep ett djupgående och omfattande frihandelsområde. Syftet med avtalet är att förbättra de politiska och ekonomiska förbindelserna och gradvis integrera Moldavien i EU:s inre marknad. Frihandelsområdet innebär att tullar och kvoter slopas och att lagar och förordningar harmoniseras med EU:s regelverk inom olika handelssektorer. Enligt Europaparlamentet har Moldavien "ett europeiskt perspektiv och kan ansöka om medlemskap i Europeiska unionen, förutsatt att landet ansluter sig till demokratins principer, respekterar grundläggande friheter och minoriteters rättigheter samt garanterar rättsstaten"².

04

EU samarbetar med Moldavien inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken (EGP) och mer specifikt dess östra regionala dimension, det östra partnerskapet. Det europeiska grannskapsinstrumentet (EGI) är EU:s finansieringsinstrument som är avsett för grannskapet för perioden 2014–2020. Det ersatte det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (EGPI) som gällde under perioden 2007–2013. Inom dessa instrument fördelades 782 miljoner euro i bilateralt stöd till Moldavien mellan 2007 och 2015³. År 2014 uppgick stödet till nära 37 euro per invånare, vilket är det högsta beloppet i EU:s alla östra grannländer⁴.

- 1 BNP per capita 2014 enligt uppgifter från Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics), fattigdomen 2013 enligt Världsbankens senaste utvecklingsindikatorer (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Europaparlamentet, utskottet för utrikesfrågor, *Betänkande med ett förslag till resolution som inte avser lagstiftning om utkastet till rådets beslut om ingående, på unionens vägnar, av ramavtalet om vittomspännande partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Moldavien, å andra sidan*, A8-0022/2014, 21. 10. 2014.
- 3 Under samma period uppgick stödet enligt kontrakten till 547 miljoner euro och det utbetalade stödet till 363 miljoner euro. Moldavien fick också stöd via regionala projekt inom EGP:s gränsöverskridande samarbete, makroekonomiskt stöd, investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken, instrumentet för utvecklings-samarbete, det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter och stabilitetsinstrumentet.
- 4 De östra länderna i den europeiska grannskapspolitiken är Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Moldavien och Ukraina.

05

Ett av Moldaviens största problem är den svaga offentliga förvaltningen. De offentliga institutionerna är alltför byråkratiska, saknar ett fokus på kärnfunktioner, har en stor personalomsättning och är därmed ineffektiva. Korruptionen är fortfarande ett problem: Moldavien ligger på plats 103 av 168 på Transparency International korruptionsindex för 2015. Stödet till den offentliga förvaltningen i Moldavien har i det sammanhanget varit en viktig del av samarbetet inom alla sektorer sedan 2007. Med det europeiska granskingsinstrumentet har problemet uppmärksammas mer eftersom reformen av den offentliga förvaltningen är ett av tre prioriterade samarbetsområden för 2014–2017, vid sidan av "jordbruk och landsbygdsutveckling" och "polisreform och gränsförvaltning".

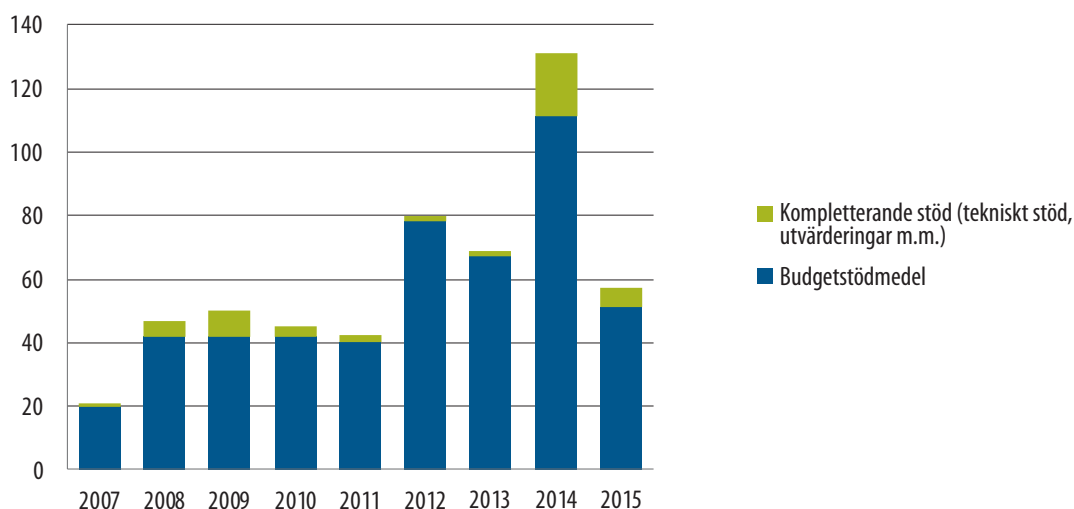
06

I Moldavien tillhandahålls stödet främst i form av sektorsuppdelat budgetstöd (SBS⁵). Budgetstödmedel och det ytterligare stöd som beviljades via samma finansieringsöverenskommelser stod för 74 % av det bilaterala stödet under 2007–2015 (se även **diagram 1**). Budgetstöd innebär att medel förs över till partnerlandet, förutsatt att de överenskomna betalningsvillkoren är uppfyllda. Att dessa villkor är uppfyllda är ett grundläggande krav för budgetstöd (en princip som kallas villkorlighet). Fasta delbetalningar betalas ut om stödkriterierna är uppfyllda⁶. Rörliga delutbetalningar kopplas sedan till framsteg i förhållande till särskilda villkor.

- 5 Budgetstöd kan ges antingen i form av sektorsuppdelat budgetstöd (SBS) eller allmänt budgetstöd. Det allmänna budgetstödet bidrar till en nationell utvecklingsstrategi medan det sektorsuppdelade stödet stöder en sektorspecifik politik. Sedan 2013 beviljar EU allmänt budgetstöd med *kontrakt om sektorsreformer*, som tidigare kallades *sektorspolitiska stödprogram*. För konsekvensens skull använder vi termen sektorsuppdelat budgetstöd om alla granskade budgetstöd-kontrakt i rapporten.
- 6 EU:s budgetstöd har fyra stödkriterier: en stabil makroekonomisk ram, en sund förvaltning av de offentliga finanserna, insyn i och tillsyn av budgeten samt en relevant och trovärdig nationell/sektorspecifik politik och nationella/sektorspecifika reformer.

Diagram 1

Budgetstöd som beviljades Moldavien 2007–2015 (i miljoner euro)



Anm.: Medlen presenteras efter budgetår för det underliggande kommissionsbeslutet.

Källa: Det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris).

07

I kommissionens finansieringsöverenskommelser med Moldavien ingår även ytterligare stöd som ett komplement till det huvudsakliga sektorsuppdelade budgetstödet, särskilt projekt för tekniskt stöd till kapacitetsutveckling vid offentliga organ (SBS med tekniskt stöd).

08

Moldavien fick även stöd på flera olika områden via projekt. Projekten i vårt granskningsurval genomfördes i form av partnersamverkan och tekniskt stöd. Partnersamverkan inbegriper samarbete med offentliga myndigheter i en EU-medlemsstat, medan tekniskt stöd i allmänhet ges av externa experter från den privata sektorn.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

09

Vi undersökte om EU:s stöd till Moldavien bidrog på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den offentliga förvaltningen och öka kapaciteten att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt fylla olika offentliga funktioner, bland annat att tillhandahålla offentliga tjänster. Vi tittade på de två främsta metoderna för att tillhandahålla stöd och inriktade oss på följande två frågor:

- a) Bidrog programmen för sektorsuppdelat budgetstöd (SBS-program) på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den offentliga förvaltningen?
- b) Bidrog projekten på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den offentliga förvaltningen?

10

Vi inriktade revisionen på EGPI- och EGI-stöd mellan 2007 och 2014. Granskningsurvalet omfattade följande:

- a) Fyra SBS-program som främjar sektorsreformer, varav två på den offentliga förvaltningens kärnområden, det vill säga rättsväsendet och finanspolitiken, och två som ska förbättra tillhandahållandet av hälso- och vattentjänster.
- b) 20 projekt som ska stärka centrala myndigheter, särskilt sju projekt inom rättsväsendet, tre på varandra följande projekt som ger politisk rådgivning på hög nivå till moldaviska ministerier (de så kallade EUHLPAM-projekten efter den engelska benämningen på Europeiska unionens rådgivningsuppdrag på hög nivå i Moldavien, *European Union High-Level Policy Advice Mission to the Republic in Moldova*) och ett projekt som ger stöd till statskansliet, som är den centrala förvaltning som ansvarar för att samordna EU-medel i Moldavien.

11

Urvalet omfattade 40 % av det bilaterala EGPI-/EGI-stöd som hade upphandlats sedan 2007 (se **bilaga I**). Granskningsarbetet genomfördes mellan mars och september 2015. Vi granskade dokumenterat underlag, till exempel planeringsdokument och läges-, övervaknings- och utvärderingsrapporter. I revisionen ingick en skrivbordsgranskning och ett besök på plats i Moldavien. Vi intervjuade personal vid de moldaviska myndigheterna, EU-delegationen i Chisinau, Europeiska utrikestjänsten, kommissionens generaldirektorat för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar, internationella organisationer, andra givare, konsultfirmor och frivilligorganisationer.

Budgetstödet hade begränsad effekt när det gällde att stärka den offentliga förvaltningen i målsektorerna

12

I det här avsnittet undersöker vi hur SBS-programmen bidrog till att stärka den offentliga förvaltningen i Moldavien. Vi bedömer programmens utformning, tillämpningen av villkor, grunden för att bevilja ytterligare medel och det sektorsuppdelade budgetstödet bidrag till utvecklingen av de fyra granskade sektorerna, det vill säga rättsväsende, offentliga finanser, hälsovård och vatten (se *bilaga II*).

Kommissionen kunde ha reagerat snabbare på risker och programmen var inte tillräckligt anpassade till de nationella strategierna

13

För att kunna bedöma SBS-programmens utformning undersökte vi om kommissionen hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att analysera och minska de risker som är kopplade till sektorsuppdelat budgetstöd. Vi undersökte också om de fyra granskade programmen speglade de nationella reformstrategierna tillräckligt.

Kommissionen kunde ha reagerat snabbare när de risker som är kopplade till sektorsuppdelat budgetstöd blev verklighet

14

Budgetstöd har fördelar som ett större egenansvar från landets sida, minskade transaktionskostnader och bättre givarsamordning, men kännetecknas även av ett antal inneboende risker (se revisionsrättens särskilda rapport nr 11/2010)⁷. Budgetstödet särskilda riskprofil hänger ihop med att det använder landets system, eftersom det inbegriper en överföring av ekonomiska resurser till mottagarlandets statskassa⁸. Med tanke på att budgetstödmedel slås ihop med det mottagande landets budgetresurser påverkas också de av eventuella brister i landets ekonomiska förvaltning⁹. Vi bedömde huruvida Europeiska kommissionen korrekt hade analyserat och minskat dessa risker.

- 7 Särskild rapport nr 11/2010 *Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien* (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid, *Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (vägledning för budgetstöd – programplanering, utformning och förvaltning – en modern strategi för budgetstöd), september 2012, s. 126.
- 9 Punkterna 8.6–8.11 i årsrapporten för budgetåret 2014 (EUT C 373, 10.11.2015).

15

År 2012 införde kommissionen en mer systematisk riskanalys, styrkommittéer på hög nivå för budgetstödtåtgärder och ett system för tidig varning¹⁰ som ska användas när risker materialiseras. Det var en märkbar förbättring av den tidigare strategin.

16

Decentraliserad förvaltning¹¹ och budgetstöd är båda starkt beroende av landets system. Landets system när det gäller offentlig finansiell kontroll är inte certifierade av EU:s avdelningar. Det finns ingen decentraliserad förvaltningsmetod för EU-stöd när det gäller projekt. Samtidigt var budgetstöd den huvudsakliga stödformen och motsvarade nära tre fjärdedelar av det totala EU-stödet till Moldavien under perioden 2007–2015.

17

Korruptionsrisken är hög i Moldavien. Enligt Transparency Internationals korruptionsindex har situationen försämrats sedan 2012 (se **ruta 5**).

18

I november 2014 blev de makroekonomiska riskerna verklighet i Moldavien när det blev känt att en miljard US-dollar av insättarnas medel hade gått förlorade i en korruptionsskandal som inbegrep tre moldaviska banker (se **ruta 1**). Styrkommittén på hög nivå beslutade i december 2014 att vara uppmärksam på fallet i Moldavien under 2015 i samband med tilldelningen av budgetstöd eftersom risknivån skulle öka. Efter en intern analys av potentiella riskreducerande åtgärder i juli 2015 svarade Europeiska kommissionen med att offentligt meddela att budgetstödbetalningarna drogs in i avvaktan på ett avtal mellan Internationella valutafonden (IMF) och Moldavien¹². Den minskade även markant andelen planerat budgetstöd för 2015 jämfört med de föregående åren (se **diagram 1**). Situationen i banksektorn gjorde att man allvarligt ifrågasatte integriteten i EU:s finansiering till den moldaviska statsbudgeten. Det går dock inte att bevisa att EU-medel specifikt berördes eftersom medlen slogs ihop med den övergripande statsbudgeten.

10 Systemet för tidig varning kommer att aktiveras i de fall då det sker en omedelbar och allvarlig försämring av situationen eller då en händelse inträffar som betraktas som en risk som får en stor effekt på programmålen. I sådana fall måste EU reagera omedelbart för att undvika att EU:s image och anseende allvarligt skadas. Det kan till exempel vara en följd av omfattande korruption eller bedrägeri eller ett brott mot grundläggande värden. EU-delegationerna ska omedelbart rapportera om sådana fall till huvudkontoret. Jämför *Budget Support Guidelines*, s. 132.

11 Vid decentraliserad förvaltning får kommissionen besluta att tillämpa det stödmottagande landets upphandlings- eller tilldelningsförfaranden. Jämför artikel 18.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument.

12 EU-delegationen i Moldavien, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions* (EU:s budgetstöd för Moldavien – i väntan på att ett antal villkor uppfylls), Chisinau, 8 juli 2015.

Bakgrundsinformation om Moldaviens bankkris

I november 2014 ställdes tre moldaviska banker under särskild förvaltning av nationalbanken efter det att de hade beviljat lån värda en miljard US-dollar. Lånetransaktionerna saknade rationell ekonomisk grund och resulterade i en sådan allvarlig försämring av bankernas balansräkningar att de inte längre var bärkraftiga nog för att kunna fortsätta sin verksamhet. Incidenten förorsakade enorma offentliga skulder, och den uppskattade kostnaden för att rädda bankerna uppgår till minst 13 % av Moldaviens BNP.

När vi genomförde revisionen hade brottsutredningarna av bankbedrägeriet inte kommit särskilt långt och man hade inte utarbetat någon återhämtningsstrategi. Situationen utlöste protester från allmänheten och bidrog till en period av långvarig politisk instabilitet. Tre regeringar avgick mellan november 2014 och december 2015.

19

Moldaviens senaste IMF-program löpte ut 2013. Den sista programgenomgången avslutades inte på grund av oenigheter om finans- och finanssektorspolitiken. Världsbanken drog in sitt budgetstöd på 45 miljoner US-dollar i april 2014 därför att den ansåg att riskerna för offentliga medel som härrör från banksektorn var för stora för att den skulle göra några överföringar till Moldaviens statsbudget.

20

Europeiska kommissionen identifierade visserligen riskerna för korrupktion och makroekonomisk instabilitet i Moldavien korrekt, men kunde ha reagerat snabbare när riskerna blev verklighet. I samband med att associeringsavtalet/det djupgående och heltäckande frihandelsområdet undertecknades 2014 slöt kommissionen två finansieringsöverenskommelser, en om SBS-åtgärder avseende reformer av finanspolitiken och en om införandet av frihandelsområdet i oktober och november 2014. I samband med det betalade den ut 16 miljoner euro i december 2014. Både IMF och kommissionen har sedan 2012 tagit upp de risker som är kopplade till banksektorn¹³.

13 Internationella valutafonden, *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* (IMF:s landrapport nr 12/288, Moldavien, personalrapport till samrådet 2012 enligt artikel IV, femte översynen enligt den utvidgade överenskommelsen och treårsöverenskommelsen inom ramen för den utvidgade kreditfaciliteten, och ansökningar om undantag vid överträdelse eller ändring av resultat-kriterier), september 2012 och *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions* (IMF:s landrapport nr 14/190, personalrapport till samrådet 2012 enligt artikel IV och första diskussionerna om övervakning efter programmet), juni 2014.

SBS-programmen var inte tillräckligt anpassade till de nationella strategierna och det var oklart hur SBS-budgetarna fastställdes

21

Vi bedömde om SBS-programmen gav stöd till relevanta, tydligt formulerade nationella strategier som landet tog fullt ansvar för. Villkoren för utbetalning av budgetstödmiddel bör härröra från och anpassas till den nationella strategin¹⁴.

22

Två av de fyra SBS-programmen i granskningsurvalet motsvarar inte helt de nationella strategierna. Det sektorsuppdelade budgetstödet för reformer av finanspolitiken stöder en nationell strategi utan sektorsrelaterade mål (se **ruta 2**) medan det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet inte direkt bidrar till genomförandet av den nationella reformstrategin.

14 Närmare uppgifter finns i bilaga 3: *Assessing Public Policy Eligibility* (bedömning av stödberättigande för offentlig politik) i *Budget Support Guidelines* (riktlinjer för budgetstöd).

Ruta 2

De särskilda villkoren var inte tillräckligt anpassade till en nationell strategi: sektorsuppdelat budgetstöd för reformer av finanspolitiken

Det sektorsuppdelade budgetstödet för reformer av finanspolitiken bygger på Moldaviens nationella utvecklingsstrategi 2020 som omfattar sju sektorer, bland annat infrastruktur, pensionsystem och utbildning. Men i den fastställs inga mål avseende de offentliga finanserna. Moldavien har en nationell strategi för förvaltning av de offentliga finanserna för 2013–2020 som består av en övergripande strategi, årliga handlingsplaner och en övervakningsram.

Finansieringsöverenskommelsen för det sektorsuppdelade budgetstödet innehåller tolv särskilda villkor som måste vara uppfyllda för att de tre rörliga delbetalningarna ska betalas ut. Villkoren anges inte i den nationella utvecklingsstrategin och speglar inte heller direkt prioriteringarna i strategin för förvaltningen av de offentliga finanserna.

Ett villkor gäller till exempel inrättandet av ett finansråd, som inte anges uttryckligen i något strategiskt dokument mellan Moldavien och EU. Samma sak gäller för två villkor där man tänker sig att publicera en "medborgarnas" budget¹⁵ och halvårsrapporter om budgetgenomförandet. Allmänhetens tillgång till central information om finanserna fick betyg A i bedömningen av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet 2011¹⁶.

15 En medborgarnas budget är en icke-teknisk presentation av statsbudgeten som är utformad för att nå och förstås av en så stor del av befolkningen som möjligt.

16 Programmet för offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet (Pefa) är ett partnerskap för flera givare som ska bedöma skicket på de offentliga utgifterna, upphandlingssystemet och systemet för ekonomisk ansvarighet. Vid Pefa-bedömningarna analyseras resultatet av ett lands system för förvaltningen av de offentliga finanserna via en uppsättning av 31 indikatorer, som poängsätts från A till D (www.pefa.org).

23

Målet med det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet är att stödja Moldaviens strategi för reform av rättsväsendet, men de särskilda villkor som är kopplade till rättsväsendet uttrycks inte i samma termer. En del av det sektorsuppdelade budgetstödet villkor gäller frågor om de offentliga finanserna och nämns inte i reformstrategin. Därför finns det ingen strikt överensstämmelse mellan den åtgärd som vidtas inom strategin för reform av rättsväsendet och det sektorsuppdelade budgetstödet. Därför måste dessutom ytterligare övervaknings- och rapporteringskrav fastställas för det sektorsuppdelade budgetstödet.

24

De SBS-program som ska förbättra tillhandahållandet av hälso- och vattentjänster byggde inte på tydligt formulerade moldaviska reformstrategier. Enligt riktlinjerna ska sektorspecifika strategier budgeteras ordentligt för att ge rätt till sektorsuppdelat budgetstöd¹⁷. Men när det gäller det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa var den nationella strategin inte helt anpassad till den överordnade nationella hälsopolitiken och speglades inte helt i budgetprognoserna. Det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten var utformat för att ge stöd till den nationella vattenstrategin från 2007. Men denna strategi visade sig vara alltför ambitiös eftersom den var inriktad på ett stort antal mål, utan någon tidsbunden åtgärdsplan eller ett tydligt institutionellt upplägg för genomförandet.

25

Vi granskade även grunden för SBS-programmens budgetar. Enligt riktlinjerna för budgetstöd från 2012 måste budgetarna grundas på ett antal kriterier, som partnerlandets finansieringsbehov och dess åtagande att fördela budgetresurserna i enlighet med sin nationella strategi. Andra kriterier är budgetstödet ändamålsenlighet, nyttan i förhållande till kostnaderna och effekter när det gäller att uppnå målen, tidigare utbetalningars resultat och absorptionsförmåga, i hur stor utsträckning överenskomna mål har uppnåtts med hjälp av budgetstöd och utvecklingsstrategins resultatnriktning.

26

Utifrån vår genomgång av de utvalda programmen var det inte tillräckligt tydligt hur budgetarna hade fastställts. Det sektorsuppdelade budgetstödet för reformer av finanspolitiken var det första program i granskningsurvalet som inrättades enligt den nya metoden. Men man gjorde ingen heltäckande bedömning av de kriterier som listas i punkt 25.

¹⁷ Närmare uppgifter finns i bilaga 3: *Assessing Public Policy Eligibility*, 3.2 i *Budget Support Guidelines*. Finansiering av politiken.

27

Även om riktlinjerna inte gällde för SBS-program som utformades före 2012 hade en förhandsbedömning av finansieringsbehoven gjorts av strategin för reform av rättsväsendet. Men informationen i den var inte tillförlitlig eftersom den ursprungliga uppskattningen på 124 miljoner euro halverades efter två års genomförande¹⁸. En ny bedömning av finansieringsbehoven påbörjades 2015 med stöd av ett EU-finansierat projekt för tekniskt stöd (se punkt 61). När det gäller de tre övriga SBS-programmen fanns det inga bevis på att en bedömning av finansieringsbehoven hade gjorts.

28

När det gäller förfarandet för att fastställa budgeten konstaterade vi också att den planerade budgeten varierade under den förberedande fasen utan någon tydlig motivering. En extern bedömning som gjordes innan programmet utformades hade föreslagit 40 miljoner euro för det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet, vars budget uppgick till 58,2 miljoner euro. Det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten fick en särskild ökning på fem miljoner euro under genomförandet utifrån politiska överväganden.

Möjligheten att ställa upp villkor utforskades inte tillräckligt

29

Resultatövervakningssystemet och utbetalningskriterierna är centrala för budgetstödet och ger en ram för villkorlighet. Rörliga delbetalningar kopplas till framsteg i förhållande till särskilda villkor: de skapar incitament till bättre prestationer eftersom delresultat matchas med delbetalningar. Vi bedömde om villkoren för delutbetalningar gav meningsfulla incitament till reformer. Vi undersökte också om utbetalningarna konsekvent grundades på att dessa villkor var uppfyllda.

En del särskilda villkor uppfylldes mellan programförhandlingarna och starten på det sektorsuppdelade budgetstödet eller var inte direkt mätbara

30

Kontrakten i granskningsurvalet innehöll särskilda villkor som krävde begränsade insatser från de moldaviska myndigheterna eller uppfylldes mellan programförhandlingarna och starten på det sektorsuppdelade budgetstödet (se **ruta 3**). Om målen inte är tillräckligt utmanande minskar incitamenteffekten. Det finns en risk med att ta med åtgärder som var uppfyllda innan programmet startade eftersom de kanske skulle ha genomförts helt eller delvis också utan stödet.

18 I åtgärdsplanen (parlamentsbeslut nr 6, 16 februari 2012, s. 168) avsätts 1 989 moldaviska leu (124 miljoner euro, 2012) till genomförandet av strategin för reform av rättsväsendet. I årsrapporten för 2014 görs en uppskattning på 1 034 moldaviska leu (50 miljoner euro, 2014).

Exempel på särskilda villkor

Exempel 1 – Vissa särskilda villkor krävde endast begränsade insatser från de moldaviska myndigheterna

Ett villkor för sektorsuppdelat budgetstöd för reformer av finanspolitiken, som startade 2014, är att stödmotagaren ska publicera halvårsrapporter om budgetgenomförandet. Moldavien har i flera år redan offentliggjort månadsrapporter om budgetgenomförandet.

Exempel 2 – Vissa särskilda villkor uppfylldes redan mellan programförhandlingarna och starten på det sektorsuppdelade budgetstödet

Finansieringsöverenskommelsen för det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa slöts 2009. Den första rörliga delbetalningen på 13,4 miljoner euro betalades ut efter en bedömning av 53 indikatorer, varav 22 gällde åtgärder som vidtogs 2008 efter det att programförhandlingarna ägde rum.

Det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet startade i juni 2013. Tre utbetalningsvillkor – som gällde modernisering av systemet för överklaganden, ändring av straffprocesslagstiftningen och minskad immunitet för domare – var helt eller delvis uppfyllda genom lagar som hade antagits mellan april och juli 2012 efter det att programförhandlingarna ägde rum.

31

De fyra kontrakten innehöll särskilda villkor som inte var entydigt mätbara. Till exempel behövde de särskilda villkoren för det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet förklaras bättre efter det att den första rörliga delbetalningen hade utbetalats eftersom det var svårt att enas om vad de innebar¹⁹. Vidare har det sektorsuppdelade budgetstödet för reformer av finanspolitiken särskilda villkor men inga separata indikatorer, och alla särskilda villkor är inte direkt mätbara. Ungefär hälften av indikatorerna för det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa var alltför vaga²⁰. Det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten innehöll icke verifierbara, aggregerade eller otydliga indikatorer.

Villkoren tillämpades inte alltid konsekvent för att uppmuntra reformer

32

I kommissionens riktlinjer för budgetstöd anges att delbetalningar endast ska betalas ut när de särskilda villkoren för stödet och resultatindikatorerna har uppfyllts. Vi hittade exempel på när villkor användes inkonsekvent i tre av de fyra granskade programmen²¹. Såsom visas i **ruta 4** fortsatte medel att betalas ut från det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa också när villkoren inte hade uppfyllts. Inom de tre SBS-programmen för hälsa, rättsväsende och vatten, kunde bedömningen av om villkoren hade uppfyllts ha varit striktare för ett antal av villkoren.

19 Man blev tvungen att ta fram förklarande tabeller med stöd från ett EU-finansierat projekt för tekniskt stöd (se punkt 61) som sedan diskuterades i den arbetsgrupp som övervakar det sektorsuppdelade budgetstödet.

20 Exempel på indikatorer är "optimering av primärvårdsstrukturen", "analys av alternativ för att uppmuntra privata investeringar i hälsovårdssystem" eller "fortsatt förbättring av den strategiska planeringen inom hälsovårdssektorn utifrån den medelfristiga utgiftsramen".

21 När vi gjorde revisionen hade man ännu inte bedömt om de särskilda villkoren var uppfyllda när det gällde budgetstödsprogrammet för reformer av finanspolitiken, som startade först i slutet av 2014.

Medel betalades ut, också när de särskilda villkoren och resultatindikatorerna inte var uppfyllda

Exempel 1 – Mer medel betalades ut än vad som rekommenderades i den externa utvärderingsrapporten

Utbetalningsbesluten avseende SBS-medel grundades på en extern utvärderingsrapport, där man granskade om de villkor som var knutna till utbetalningen var uppfyllda. Utbetalningar inom det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa frångick rekommendationerna i utvärderingsrapporten när det gällde två av tre rörliga delbetalningar. År 2011 uppgick den andra rörliga delbetalningen till totalt 13,6 miljoner euro, vilket var 9 % högre än de 12,5 miljoner euro som rekommenderades efter bedömningen av 28 villkor. Den tredje delbetalningen (4,1 miljoner euro) 2012 var 11 % högre (nio bedömda villkor). Skillnaden berodde främst på utbetalningen av medel som hade omfördelats från det sektorsuppdelade budgetstödet för tekniskt stöd till budgetstöd, som inte var knutet till några nya aktiviteter eller villkor.

Exempel 2 – Utbetalningar gjordes efter en bedömning av om villkoren var uppfyllda som inte var tillräckligt strikt

Ett villkor för det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten var att minst 600 miljoner moldaviska leu skulle anslås i den nationella budgeten till sektorerna för vatten och avloppsvatten. År 2012 uppgick anslagen till 252 miljoner leu (42 % av 600 miljoner leu), vilket var långt under minimitröskelvärdet. Ändå bedömde man att villkoret var delvis uppfyllt, och 42 % av de medel som var knutna till det betalades ut.

Ett annat villkor inom det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa var att de offentliga utgifterna till hälsovårdssektorn, justerade med hänsyn till inflationen, inte skulle minska. År 2010 ökade Moldaviens hälsobudget med 5 % jämfört med 2009 i nominella termer. Men med tanke på att inflationen 2010 var 9 % minskade i själva verket hälsosektorns justerade utgifter jämfört med det föregående året. Trots det ansåg man att villkoret var uppfyllt.

33

Enligt kommissionens riktlinjer för budgetstöd finns det risk för att villkorens ursprungliga incitamentseffekt minskar om outbetalda medel återanvänds till senare delbetalningar. I det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa använde man dock outbetalda medel från tidigare delbetalningar till en sista delbetalning.

34

När det gällde det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten planerade man inte vid programmets start 2009 för en sista delbetalning av återstående medel. Ändå gjordes en ytterligare delbetalning på 6,1 miljoner euro i ett senare skede inför undertecknandet av associeringsavtalet/frihandelsområdet 2014. Nya villkor tillkom, i linje med de övergripande målen för det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten, vilket gjorde det möjligt att betala ut 4,9 miljoner euro av medel som inte hade betalats ut på grund av att de villkor som var knutna till de föregående delbetalningarna inte hade uppfyllts.

lakttagelser

Ytterligare incitamentbaserade medel motiverades inte ordentligt

35

År 2012 införde kommissionen principen om "mer för mer", som medger ytterligare incitamentbaserade medel som belöning för partnerländeras framsteg mot demokrati. Enligt det systemet är det meningen att ytterligare anslag till ett land ska hänga på vilka framsteg det aktuella landet har gjort i reformprocessen, vilket bedöms i EGP:s lägesrapport och i enlighet med internationellt erkända standarder och riktmärken²².

36

Moldavien fick totalt 93 miljoner euro på det sättet för åren 2012–2014, inbegripet 28 respektive 35 miljoner euro via programmet för integration och samarbete med länderna i det östliga partnerskapet 2012 och 2013 och 30 miljoner euro inom EGI:s paraplyprogram 2014²³. Medlen fördelas i huvudsak till nya eller pågående SBS-program.

37

Enligt vår dokumentgranskning var grunden för att bevilja ytterligare medel till Moldavien oklar. Under tre år var den analys som låg till grund för anslagen begränsad. EGP:s lägesrapporter visar inte att Moldavien har gjort några framsteg mot demokrati. Enligt 2013 års rapport genomgick Moldavien under årets första sex månader sin djupaste politiska kris på årtal²⁴, och den beskrevs som en institutionell kollaps²⁵ som gav bestående skador för trovärdigheten i Moldaviens demokratiska institutioner²⁶.

Det fanns endast begränsade bevis på att framsteg hade gjorts i målsektorerna för det sektorsuppdelade budgetstödet

38

Vi bedömde så långt det var möjligt om SBS-programmen hade bidragit till framsteg i de fyra granskade sektorerna rättsväsende, offentliga finanser, hälsa och vatten med hjälp av tillgängliga indikatorer och rapporter. Till utvärderingen av budgetstöd föreslår OECD en trestegsmetod som innefattar följande: i) vid steg ett bedömer man budgetstödet input, direkta output och indirekt output; ii) vid steg två bedömer man utfallet och effekten av regeringens politik, strategier och utgiftsåtgärder och iii) vid steg tre undersöker man hur budgetstödet har bidragit till regeringens politik, strategier och utgiftsåtgärder, som ledde till det utfall och den effekt som konstaterades vid steg två genom att kombinera och jämföra resultaten av steg ett och steg två²⁷.

- 22 Huvudkriterierna för att bedöma framsteg är demokratiska och trovärdiga val, förenings-, yttrande- och mötesfrihet, fri press och fria medier, rättsstatsprincipen tillämpad av en oberoende domarkår samt rätten till en opartisk rättegång, korruptionsbekämpning, reform av säkerhets- och av brottsbekämpningssektorn, demokratisk kontroll över de väpnade styrkorna och respekt för andra mänskliga rättigheter. (Bilaga till kommissionens genomförandebeslut ((2012)4170, 26.6.2012.)
- 23 10 % av EGI-budgeten anslås till den incitamentbaserade strategin: inom paraplyprogram som omfattar flera länder ska denna andel beslutas på grundval av de framsteg som gjorts i riktning mot en djup och hållbar demokrati och genomförandet av överenskomna reformmål (artikel 7.6 och skäl 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 232/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett europeiskt grannskapsinstrument (EUT L 77, 15.3.2014, s. 27) och kommissionens genomförandebeslut C(2014) 2988, 2.5.2014). Programmet för integration och samarbete med länderna i det östliga partnerskapet beviljade ytterligare medel till de partnerländer som levererade vad gäller reformer för en djup och hållbar demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. (Kommissionens genomförandebeslut C(2012)4170, 26.6.2012 och C(2013)8140, 27.11.2013).
- 24 Europeiska kommissionen, EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, gemensamt arbetsdokument. *Genomförandet av Europeiska grannskapspolitiken i Moldavien. Framsteg 2013 och rekommendationer om åtgärder som åtföljer dokumentet gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Grannskapspolitiken vid ett vägskäl: Genomförandet av den europeiska grannskapspolitiken 2013*, s. 5.

25 Se ovan, s. 2.

26 Se ovan, s. 5.

27 OECD – DAC Network on Development Evaluation –

39

Men även om det går att fastställa ett tydligt logiskt samband mellan åtgärd och resultat²⁸ kan det vara svårt – för att inte säga omöjligt – att bedöma vilken del av resultaten som kan tillskrivas EU:s intervention och vilka som beror på andra faktorer²⁹. Partnerlandets budget stöder i själva verket landets utvecklingsstrategi, och outputen från EU:s budgetstöd gäller därför förändringar som inte är en konsekvens enbart av budgetstödprogrammet utan även av olika andra regeringsåtgärder, andra stödprogram och yttre faktorer³⁰. Trots dessa begränsningar finns det bevis på att det sektorsuppdelade budgetstödet uppnådde endast begränsade resultat i Moldavien eftersom indikatorer och rapporter inte visar på några större framsteg i tre av stödets målsektorer (rättsväsende och hälso- och vattentjänster). När vi genomförde revisionen var det för tidigt att bedöma SBS-programmets potentiella effekt på de offentliga finanserna.

40

Inom det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet har 28,2 av 30 miljoner euro hittills betalats ut i två delbetalningar. Beloppet blev mindre på grund av att endast 88 % av villkoren var uppfyllda. Ingen output, till exempel lagändringar, uppnåddes på områdena förundersökningar, rättssystem för ungdomar och intolerans mot korruption.

41

I EGP:s lägesrapport från mars 2015 bedömde man att Moldavien hade gjort vissa övergripande framsteg i genomförandet av strategin för reform av rättsväsendet, men internationella indikatorer väckte tvivel om landet verkligen hade gjort några framsteg (se **ruta 5**).

Evaluating Budget Support Methodological Approach (DAC-nätverket om utvärdering av utvecklingsinsatser – en metod för att utvärdera budgetstöd), s. 3.

- 28 Resultaten brukar omfatta tre kategorier: output, utfall och effekter. Se s. 7 i särskild rapport nr 21/2015 *Genomgång av risker med en resultatnriktad strategi för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder för exakta definitioner* (<http://eca.europa.eu>).
- 29 Särskild rapport nr 21/2015 *Genomgång av risker med en resultatnriktad strategi för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder* (<http://eca.europa.eu>).
- 30 Särskild rapport nr 21/2015, s. 23.

Internationella indikatorer visar att Moldavien hade gjort få framsteg i reformen av rättsväsendet och korruptionsbekämpningen

Flera tankesmedjor och frivilligorganisationer publicerar indikatorer för rättsväsende och korruption runtom i världen. De ger en blandad bild av Moldaviens framsteg.

Freedom House sänkte sitt betyg (på en skala från 1–7) från 4,5 år 2012 till 4,75 år 2015 när det gällde rättslig ram och oberoende medan betyget på korruption förbättrades något från 6 till 5,75³¹.

Enligt den globala konkurrenskraftsrapporten från Ekonomiskt världsforum för 2014–2015 ligger Moldavien på plats 141 av 144 länder när det gäller det rättsliga oberoendet³².

Världsbankens indikator för rättsstatsprincipen försämrades från percentilvärdet 45 år 2012 till 42,7 år 2013 men förbättrades till 46,6 år 2014³³.

Enligt Public Policy Institute (offentligt politikinstitut) hade medborgarnas förtroende för rättsväsendet minskat de senaste tio åren från 41 till 23 % i slutet av 2014³⁴.

Moldavien har åkt ner på Transparency Internationals korruptionsindex: landet hamnade på plats 94 av 176 länder 2012 och på plats 103 av 168 länder 2015. Moldavier betraktade rättsväsendet som näst mest korrupt efter polissektorn³⁵.

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 Public Policy Institute i Moldavien, ett mått på den offentliga opinionen i november 2014 (<http://www.ipp.md>)

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

42

Inom det sektorsuppdelade budgetstödet betalades 43,5 miljoner euro ut, vilket motsvarar 99,2 % av budgeten. Att man lyckades betala ut en så stor andel berodde på att man vid den sista delbetalningen kunde betala ut medel som inte hade betalats ut på grund av att de villkor som var knutna till de föregående delbetalningarna inte hade uppfyllts (se punkt 33). Innan dess låg utbetalningsgraden på 89,7 %.

43

I Världshälsoorganisationens bedömning från 2012 tecknas en blandad bild av utfallet i den moldaviska hälsosektorn. Framstegen motsvarar inte förväntningarna när det gäller ekonomiskt skydd (dvs. i vilken omfattning människor är skyddade mot ekonomiska konsekvenser vid sjukdom) och rättvisa i finansieringen av hälso-systemet. Den ojämlika tillgången till hälsotjänster var fortfarande ett problem. Det är visserligen svårt att bedöma den övergripande kvaliteten på tillhandahållandet av hälsotjänster, men i undersökningen görs bedömningen att vissa framsteg har gjorts, särskilt inom den förebyggande vården³⁶. Det är överlag svårt att bedöma hur SBS-programmet har bidragit till att förbättra hälsosystemen och därmed också den moldaviska befolkningens hälsa. Andra faktorer spelade roll, till exempel förbättringar i socioekonomisk status³⁷, och relevanta uppgifter samlades inte in systematiskt och fanns inte tillgängliga³⁸. Detta förklaras också av att man inte gjorde någon uppföljningsbedömning av effekten av det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa efter det att programmet hade avslutats 2013.

44

Det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten levde inte upp till förväntningarna avseende den output som angavs i finansieringsöverenskommelsen. Externa faktorer, som den ekonomiska kris som drabbade Moldavien 2009 och politisk instabilitet i landet, i kombination med svaga institutioner i vattensektorn och avsaknaden av tekniskt stöd, innebar att villkoren endast hade uppfyllts delvis för alla rörliga delbetalningar. Därför betalade kommissionen endast ut 68 % av den tredje delbetalningen.

36 Europeiska observationsorganet för hälso- och sjukvård, ett partnerskap med WHO som värd, *Republic of Moldova, Health system review* (Moldavien, översyn av hälso- och sjukvårdssystem) *Health Systems in Transition*, Vol. 14 nr. 7, 2012, s. 131-139.

37 Det är alltid svårt att lösgöra det bidrag som hälsovärden ger för att förbättra hälsan från den övergripande förbättringen av den socioekonomiska statusen. Det gäller särskilt för Moldavien som har en relativt liten befolkning, vilket betyder att vissa trender över tid måste behandlas med försiktighet, se ovan, s. 135.

38 Det är svårt att bedöma den övergripande kvaliteten på hälsotjänster eftersom de uppgifter som krävs för sådana indikatorer inte samlas in och görs tillgängliga rutinmässigt. Till exempel använder man inte patientrapporterade utfallsmått rutinmässigt och samlar inte in uppgifter om dödligheten på sjukhus vid akuta intagningar. Uppgifter om patientsäkerhet samlas inte heller in och analyseras rutinmässigt. Trots att uppgifter om postoperativa komplikationer i allmänhet samlas in delas de inte upp efter orsak eller bidragande faktorer och kan därför inte användas som indikatorer för patientsäkerhet, se ovan, s. 136.

lakttagelser

45

Moldaviens offentliga vattentjänster är fortfarande bristfälliga. Endast cirka 50 % av befolkningen har tillgång till rent dricksvatten, sektorn är kraftigt underutvecklad, den institutionella kapaciteten är bristfällig och kommunernas kapacitet att hantera vattenförsörjning och vattensystem är begränsad. I en rapport från 2012 om vattensektorns resultat kom Moldaviens högre revisionsorgan fram till att situationen vad gäller vattenförsörjning och sanitetstjänster i landets kommuner är svår och har hamnat i ett dödläge. I en annan rapport från revisionsorganet 2012 uppgavs att man för att uppnå de förväntade fördelarna på området upprustning och uppförande av dricksvatten- och sanitetssystem måste förbättra förvaltningen av de offentliga medel som är inriktade på dessa fördelar och förvaltningssystemet vid de offentliga myndigheter som ansvarar för projektgenomförandet på området. Men en ny undersökning från WHO och Unicef visar att användningen av vattenkällor och sanitetsanläggningar förbättrades mellan 1995 och 2015³⁹.

46

SBS-medlen ger kanske endast ett litet mervärde till de nationella sektorbudgetarna. Vi konstaterade att det var fallet med det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa eftersom de nationella hälsobudgetarna, som justerats med hänsyn till inflationen, minskade under programgenomförandet 2010 och 2011⁴⁰ (se exempel 2 i **ruta 4**). Det sågs som ett tecken på att man gav begränsad prioritet till sektorn och väckte tvivel om hälsoministeriets förmåga att genomföra den nationella hälsopolitiken. I en undersökning som WHO publicerade 2012 angavs att de totala hälsoutgifterna fortfarande var mycket låga jämfört med andra europeiska länder, vilket markant begränsade volymen och kvaliteten på det tjänstepaket som tillhandahölls⁴¹.

47

På liknande sätt hade det sektorsuppdelade stödet för vatten gjort få framsteg på grund av det pågående valet, tomta sektorsinvesteringsbudgetar och förvaltningsproblem vid miljöministeriet (se även exempel 2 i **ruta 4**). Situationen visar hur viktigt det är att de åtaganden som gjorts i samband med EU:s budgetstödåtgärder speglas i de statliga budgetarna genom att de medel som krävs för att de berörda ansvariga ministerierna ska uppfylla utbetalningsvillkoren tillhandahålls.

- 39 WHO/UNICEF gemensamma övervakningsprogram för vattenförsörjning och sanitet (JMP) – juni 2015 (wssinfo.org).
- 40 De statliga hälsoutgifterna i reella termer minskade 2010 och 2011 enligt de flesta källor (WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (en översyn av hälsofinansieringsreformer i Moldavien), 2012, s. 4; beräkningar med inflationsdata (konsumtprisindex, BNP-deflator) från Världsbanken (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) och konsumentprisindex från Moldaviens nationella statistikkontor (<http://www.statistica.md>)). De faktiska utgifterna ökade något 2011 när det nationella statistikkontorets BNP-deflator användes.
- 41 Europeiska observationsorganet för hälso- och sjukvård, ett partnerskap med WHO som värd, *Republic of Moldova, Health system review* (Moldavien, översyn av hälso- och sjukvårdssystemet) *Health Systems in Transition*, Vol. 14 nr. 7, 2012, s. 43, se även WHO, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (en översyn av hälsofinansieringsreformer i Moldavien) 2012, s. 3 där det anges att den andel av den statliga budgeten som är avdelad till hälso- och sjukvård ofta används som en indikation på hur regeringen prioriterar hälso- och sjukvård jämfört med andra sektorer av ekonomin. Det framgår tydligt att hälso- och sjukvårdssektor har fått minskad betydelse.

Projekten bidrog delvis till att stärka den offentliga förvaltningen

48

I det här avsnittet undersöker vi om projekten bidrog till att stärka den offentliga förvaltningen i Moldavien. Vi tittar på projektens utformning, projektens stöd till SBS-program och resultatens hållbarhet (se *bilaga III*).

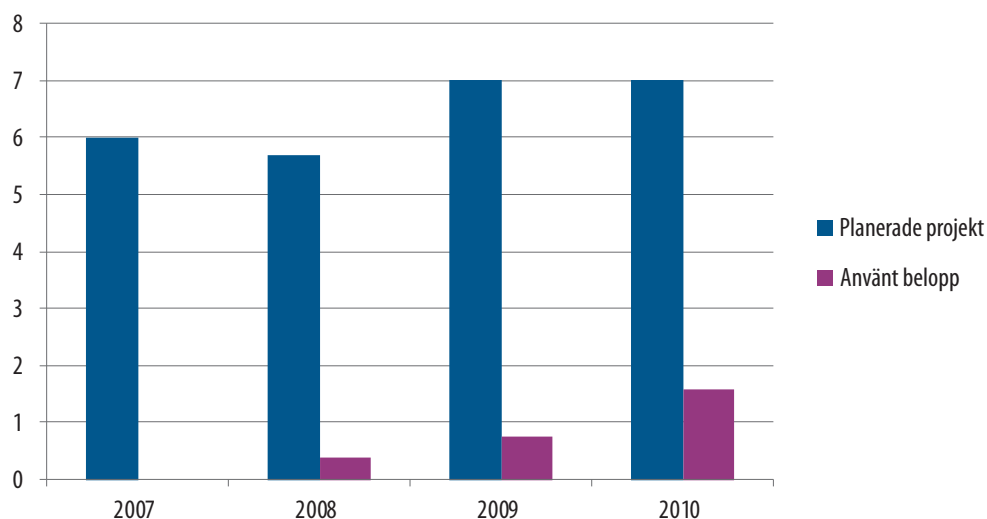
Projekten var relevanta men behovsanalyserna hade brister

49

EU gav betydande stöd för att stärka de centrala moldaviska offentliga myndigheternas kapacitet att förvalta och samordna EU-stöd. Stödet gick i huvudsak till statskansliet som fungerade som den nationella samordningsenheten⁴² för EU-medel. Denna typ av stöd är relevant med tanke på de moldaviska myndigheternas begränsningar när det gäller att förvalta medel, vilket till exempel deras problem med att starta projekt för partnersamverkan visade (se *diagram 2*).

42 Den nationella samordningsenheten har befogenhet att samordna utländskt stöd från givare på nationell nivå.

Diagram 2 Partnersamverkan: planerade projekt jämfört med projekt som faktiskt genomfördes 2007–2010 (i miljoner euro)



Källa: Det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris).

50

Som visas i **bilaga III** (fråga 1.1) konstaterade vi att de behovsanalyser som gjordes för projekten överlag var tillfredsställande: endast två projekt i granskningsurvalet byggde på en otillräcklig analys. Men när det gällde nio projekt hade analysen en del brister, vilket ledde till att projektutformningarna inte var helt anpassade till den moldaviska förvaltningens behov eller mål.

51

I vissa fall kunde bristerna åtgärdas under projektgenomförandet eller i senare stadier. När det gäller projektet för tekniskt stöd nr 13 (se **bilaga III**) försökte konsulten anpassa de ursprungliga kravspecifikationerna flera månader efter projektstarten efter samråd med Högsta domstolen, domarnas högsta råd, regionala domstolar och andra givare⁴³. När det gäller faserna I och II i projektet för politisk rådgivning på hög nivå till moldaviska ministerier (EUHLPAM-projektet) gjorde EU-delegationen ingen strukturerad behovsanalys för att bekräfta den moldaviska förvaltningens faktiska behov och problem för att kunna prioritera dem på ett ändamålsenligt sätt och inrikta stödet på dem mer specifikt. Den uppgiften överläts åt enskilda rådgivare. Eftersom det inte fanns några överlämningsförfaranden blev varje ny rådgivare tvungen att göra en egen behovsanalys. Under fas III av projektet uppmärksammades dock sådana analyser mer.

Projekten var inte alltid väl samordnade med SBS-programmen

52

I följande två delavsnitt tittar vi på samordningen mellan sektorsuppdelat budgetstöd och projekt inom två olika typer av projekt. I det första delavsnittet granskar vi det sektorsuppdelade budgetstödet för tekniskt stöd som är planerat i SBS-finansieringsöverenskommelsen (se punkt 7 och **diagram 1**) och i det andra tittar vi på annat tekniskt stöd och projekt för partnersamverkan (se punkt 8).

43 Tolv aktiviteter som listades i de ursprungliga kravspecifikationerna ansågs inte längre vara relevanta på grund av en minskad efterfrågan från stödmottagaren.

Det särskilda sektorsuppdelade budgetstödet för tekniskt stöd till utvecklingen av den administrativa kapaciteten kom sent på grund av upphandlingsförfarandena

53

Kommissionen gav särskilt tekniskt stöd för att hjälpa den moldaviska förvaltningen att genomföra det sektorsuppdelade budgetstödet i de fyra granskade finansieringsöverenskommelserna. Partnerlandets förvaltningar kännetecknas nämligen ofta av begränsningar i den institutionella kapaciteten, vilket kan motverka genomförandet av den strategi som får sektorsuppdelat budgetstöd.

54

Men det tekniska stödet är inte samordnat i tiden med det huvudsakliga budgetstödprogrammet. Det kan inte påbörjas förrän finansieringsöverenskommelsen för SBS-programmet har undertecknats, och med tanke på de fördröjningar som anbuds- och upphandlingsförfarandena medför startar det flera månader efter det huvudsakliga programmet (se **tabellen**).

Tabell Fördröjning mellan budgetstöd och särskilt sektorsuppdelat budgetstöd för tekniskt stöd i de granskade kontrakten¹

SBS-program	Tekniskt stöd som planeras i finansieringsöverenskommelsen för SBS (miljoner euro)	SBS-programmets start (finansieringsöverenskommelsen undertecknas)	Åtgärder för tekniskt stöd startar (kontraktet undertecknas)	Tidsglapp
Hälsa	3,15	Februari 2009	Juni 2010	16 månader
Rättsväsende	1,8 ²	Juni 2013	Startade inte	–
Reformer av finanspolitiken	4	Oktober 2014	Oktober 2015	12 månader
Vatten	3	Augusti 2009	September 2011	25 månader

1 Endast tekniskt stöd som särskilt gjordes tillgängligt via SBS-bidraget. Det finns andra projekt i samma sektor, t.ex. inom rättsväsendet.

2 Detta belopp används till att finansiera utvärderingsuppdrag innan delbetalningarna betalas ut.

Källa: Det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris).

55

Fördröjningarna hade en negativ effekt på genomförandet av det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa och vatten eftersom landet inte hade tillräcklig administrativ kapacitet att förvalta programmen. Inom det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa var flera villkor inte uppfyllda på grund av att det tekniska stödet startade sent. I övervakningsrapporten om det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten anger man att en bättre samordning i tiden mellan det planerade tekniska stödet och det sektorsuppdelade budgetstödet vore mer fördelaktigt och skulle trygga ett framgångsrikt genomförande. I sin slutrapport rekommenderade entreprenören att budgetstödet skulle föregås av tekniskt stöd, inte följas av det, såsom nu var fallet.

Annat tekniskt stöd och projekt för partnersamverkan användes inte alltid till att utarbeta eller stödja SBS-program.

56

EU-delegationen försökte skapa synergier mellan SBS och projekt som var inriktade på samma sektor. Partnersamverkan och tekniskt stöd användes i allmänhet som komplement till SBS-program. Så var det till exempel i ett program för landsbygdsområden (även om det programmet inte ingick i revisionen). Projekt banade även väg för det sektorsuppdelade budgetstödet, till exempel i ett program avseende frihandelsområdet. Slutligen omfattade fyra projekt för tekniskt stöd inom rättsväsendet behov som hängde ihop med de behov som budgetstödet tillgodosåg (se projekt nr 12–14 i *bilaga III*).

57

Trots dessa insatser användes inte alltid projekten i de granskade fallen till att utarbeta eller stödja SBS-program (se punkterna 58–63 och *ruta 6*). De metoder för att tillhandahålla stöd som kommissionen främst använde var budgetstöd och partnersamverkan, även om det fanns behov av tekniskt stöd och en stor efterfrågan på det från regeringens sida, särskilt på de områden där budgetstöd planerades i efterhand, för att man skulle få bättre resultat på området.

Utbildningen i budgetstöd för moldaviska tjänstemän kom sent

En fullvärdig utbildning i budgetstöd för moldaviska tjänstemän anordnades första gången via ett projekt för tekniskt stöd i mars 2014 som uppgick till 40 000 euro (se projekt nr 9 i **bilaga III**). Då hade budgetstöd använts i mer än sju år i Moldavien.

Utbildningen, som pågick i sex dagar och följdes av 24 tjänstemän, visade att deltagarna hade en begränsad förståelse för denna metod att tillhandahålla stöd. De gjorde inga nämnvärda framsteg eftersom resultatet i det första och slutliga provet endast förbättrades från 3,3 till 3,9 poäng av 10 möjliga. Resultatet försämrades till och med på fyra av de tio områden som bedömdes.

Kommissionen gjorde ingenting åt det dåliga resultatet och följde inte heller upp det ordentligt eftersom ingen fullvärdig utbildning i budgetstöd har getts sedan dess. Kommissionen anordnade dock flera halvdagar med rundabordssamtal och presentationer i Moldavien.

58

År 2011 finansierade kommissionen en förhandsbedömning av rättsväsendet. I bedömningen rekommenderades att man i första hand skulle använda tekniskt stöd för att tillhandahålla stöd före planeringen av det sektorsuppdelade budgetstödet. Tekniskt stöd på förhand krävs eftersom regeringen inte kan utforma en strategi för reform av rättsväsendet utan att samordna det med den dömande grenen, som konstitutionellt är skild från den verkställande. År 2011 när strategin för reform av rättsväsendet höll på att utarbetas väckte brister i den verkställande grenens interna samordningsinsatser tvivel om dess förmåga att utarbeta en sammanhängande reformstrategi som skulle få fullt stöd från den dömande makten.

59

I enlighet med denna bedömning hade fyra projekt för tekniskt stöd planerats inom rättsväsendet sedan 2011, men de blev försenade på grund av personalbrist i EU-delegationen. Ett projekt startade två månader innan finansieringsöverenskommelsen för det sektorsuppdelade budgetstödet undertecknades i april 2013, de tre övriga 18 månader senare (se projekt nr 12–14 i **bilaga III**).

60

Strategin för reform av rättsväsendet i Moldavien antogs 2011 med målet att sektorn skulle få rätt till sektorsuppdelat budgetstöd. Genomförandet av strategin hindras av otillräckliga framsteg i reformen av åklagarämbetet och otillräckligt stöd från rättsväsendet. Ett nytt reforminitiativ, som tagits fram av Högsta domarrådet och Högsta domstolen, presenterades offentligt i maj 2015 med logistiskt stöd från projekt nr 13 för tekniskt stöd.

61

Projekt nr 12 för tekniskt stöd hjälper för närvarande arbetsgrupper med att se över budgetuppskattningarna för strategin för reform av rättsväsendet och förklara de särskilda villkoren för sektorsuppdelat budgetstöd (se punkterna 27–31). Detta projekt för tekniskt stöd är ett exempel på en smidig anpassning till nya behov som uppstår när ett SBS-program genomförs, också i de fall då sådant stöd inte uttryckligen var planerat i det ursprungliga projektkontraktet.

62

Inom sektorn för offentlig ekonomisk förvaltning finns exempel på olika typer av stöd, till exempel Sigma⁴⁴, tekniskt stöd, partnersamverkan och sektorsuppdelat budgetstöd. Projekten för partnersamverkan vid offentlig upphandling och intern finansiell kontroll avslutades 2012 och 2013. I rapporterna om dem betonas behovet av att konsolidera resultaten (se projekt nr 2 och 4 i **bilaga III**). Insatser på dessa områden fortgår via Sigma och en politisk dialog. Men i de särskilda villkoren för sektorsuppdelat budgetstöd till reformer av finanspolitiken nämns inte dessa brister. EU-finansierade rådgivare (inom EUHLPAM-projektet) placeras ut på institutioner som är av betydelse för den offentliga ekonomiska förvaltningen, till exempel den statliga skatteinspektionen, men ingen av dem tillträdde en tjänst vid någon av de tre institutioner som genomför SBS-programmet (det högre revisionsorganet, finansdepartementet och parlamentet).

63

Sedan 2014 har dock kommissionen satsat mer på att skapa synergieffekter mellan det sektorsuppdelade budgetstödet och projekt, vilket ett projekt för partnersamverkan vid Moldaviens högre revisionsorgan (se projekt nr 5 i **bilaga III**) och utplaceringen av en EUHLPAM-rådgivare vid parlamentet 2016 visar.

44 Sigma (stödprogram för förbättring av förvaltningen och ledningen i central- och östeuropeiska länder) är ett gemensamt EU- och OECD-initiativ. Sigma-experten ger stöd på sex centrala områden av den offentliga förvaltningen (<http://www.sigmaweb.org>).

Resultaten var inte alltid hållbara på grund av bristande politisk vilja och andra yttre faktorer

64

Projektet levererade överlag den planerade outputen. Exempel på sådana konkreta resultat är en online-plattform för övervakning av aktiviteter som genomförs av organisationer i det civila samhället i Moldavien, strategisk rådgivning till olika ministerier, ett lagförslag om statligt stöd och en handbok om förfaranden för förvaltning av EU-stöd.

65

Det finns farhågor om huruvida de resultat som projektet har uppnått är hållbara, ofta på grund av att det saknas politisk vilja från de nationella myndigheternas sida att undanröja en del av hindren för att offentliga myndigheter ska kunna stärkas (se **ruta 7**). Såsom visas i **bilaga III** (fråga 1.2) hyste man vissa farhågor om hälften av de 14 utvärderade projekten och stora farhågor om resten.

66

Kommissionen gav tekniskt stöd till det moldaviska statskansliet i samband med TTSIB-projektet (Twinning, Taix, Sigma, Comprehensive Institution Building, CIB) (se **ruta 7**) från 2011 till 2013. Syftet med projektet var att bygga upp statskansliets kapacitet för tekniskt ledarskap vid kartläggning, utarbetande och genomförande av aktiviteter som finansieras med externt stöd, men TTSIB-konsulterna tillhandahöll även tjänster som delvis ersatte statskansliets operativa uppgifter. I TTSIB-projektets rapporter uppgav man att många förväntade resultat visserligen hade uppnåtts, men att statskansliet inte hade tillräcklig kapacitet att genomföra uppgifter, ta till sig utbildningen och tillämpa förvärvade färdigheter.

67

Eftersom det saknades hållbara delar i tidigare projekt uppmuntrade EU-delegationen landet att som exempel på god praxis ta fram exitstrategier för både TTSIB- och EUHLPAM-projekt under fas III. Syftet var att se till att hållbarhetsproblem åtgärdades av varje rådgivare innan han eller hon slutade. Men när det gällde TTSIB genomfördes inte strategin eftersom de moldaviska myndigheterna tyckte att den var för resurskrävande.

Hållbarhetsproblem i ett projekt: tekniskt stöd till Moldavien som skulle bygga upp kapaciteten att tillämpa stödordningar (1,9 miljoner euro)

Ett projekt för tekniskt stöd hjälpte det moldaviska statskansliet med den övergripande samordningen av EU-stödet och mer specifikt med att bygga upp kapaciteten att använda partnersamverkan, Taiex⁴⁵ och Sigma och med utarbetandet och genomförandet av ett omfattande program för institutionsuppbyggnad (TT-SIB-projektet, se projekt 6 i *bilaga III*).

Efter det att projektet avslutades 2013 fördes en del av EU-stödets samordningsfunktion över från statskansliet till utrikesministeriet. De moldaviska myndigheterna såg inte till att de kunskaper som statskansliet hade förvärvat genom åren bevarades, antingen genom att överföra utbildad personal eller genom att coacha personal vid ministeriet. EU-delegationen planerade ett projekt för tekniskt stöd till ministeriet, men med mer begränsad omfattning än TTIB. Det finns planer på att flytta tillbaka samordningsfunktionen till statskansliet, men en väsentlig del av personalen där har slutat sedan 2013.

⁴⁵ Taiex är Europeiska kommissionens instrument för tekniskt stöd och informationsutbyte. Taiex stöder offentliga förvaltningar med att närma, tillämpa och verkställa EU-lagstiftning och underlätta utbyte av bästa praxis inom EU.

68

EU står inför stora utmaningar när det gäller att genomföra stöd i Moldavien. Politisk och makroekonomisk instabilitet, dålig samhällsstyrning och en svag offentlig förvaltning minskar markant kommissionens möjligheter att uppmuntra reformer.

69

Vi undersökte om EU-stödet till Moldavien hade bidragit på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den offentliga förvaltningen. I det syftet bedömde vi hur väl kommissionen hade utformat och genomfört det ekonomiska stöd som ges dels via SBS-programmen, dels via traditionella projekt. Vid revisionen tittade vi på projekt och sektorsuppdelat budgetstöd inom de sektorer som fick merparten av EU-stödet, nämligen rättsväsendet, de offentliga finanserna, hälsa och vatten.

70

Utifrån granskningsarbetet drog vi slutsatsen att EU-stödet endast delvis bidrog till att stärka den offentliga förvaltningen. Yttre faktorer låg bakom ett antal av de konstaterade bristerna. Andra kunde tillskrivas brister i utformningen och genomförandet av de granskade programmen och projekten.

71

Eftersom endast små framsteg hade gjorts i stödets målsektorer drog vi slutsatsen att budgetstödet hade begränsad effekt när det gällde att stärka den offentliga förvaltningen (se punkterna 38–47).

72

Vi konstaterade även att kommissionen kunde ha reagerat snabbare när de risker som är kopplade till stödet blev verklighet. Programmen var inte tillräckligt anpassade till Moldaviens strategier (se punkterna 13–28).

73

Den potentiella nyttan med programmen minskade på grund av att man inte utnyttjade möjligheten att ställa villkor tillräckligt: vissa särskilda villkor uppfylldes mellan programförhandlingarna och starten på det sektorsuppdelade budgetstödet eller var inte direkt mätbara. Kommissionen kunde ha varit striktare när den bedömde om betalningsvillkoren var uppfyllda (se punkterna 29–34). Dessutom beviljades incitamentbaserade medel utan ordentlig motivering (se punkterna 35–37).

Slutsatser och rekommendationer

74

Projekten hade i allmänhet en lämplig utformning. EU-stöd som kanaliserades via projekt var delvis ändamålsenligt när det gällde att stärka den offentliga förvaltningen.

75

Projektens omfattning och tidpunkt var inte alltid väl samordnade med SBS-programmen (se punkterna 52–63). Det särskilda budgetstödrelaterade tekniska stödet för utveckling av den administrativa kapaciteten startade inte förrän flera månader efter det huvudsakliga budgetstödprogrammet. Annat tekniskt stöd och projekt för partnersamverkan användes inte alltid till att utarbeta eller stödja budgetstödprogram.

76

Projekten levererade i allmänhet den förväntade outputen. Resultaten var dock inte alltid hållbara på grund av bristande politisk vilja och andra yttre faktorer (se punkterna 64–67).

77

På grundval av slutsatserna ovan rekommenderar vi följande:

Rekommendation 1 **Minska de risker som är kopplade till budgetstödåtgärder**

Kommissionen bör vidta de åtgärder som finns när det gäller systemet för tidig varning striktare för att förebygga eller minska risker och fastställa ett tydligare arbetssätt som ska följas när riskerna blir verklighet. Sådana åtgärder bör vidtas snabbt.

Rekommendation 2 **Anpassa SBS-programmen till en väldefinierad nationell reformstrategi**

Kommissionen bör koppla budgetstödprogrammen bättre till nationella strategier. Den bör dela upp stödet och se till att det finns en väldefinierad nationell reformagenda. Den bör särskilt bedöma relevansen för och trovärdigheten i landets strategi i fråga om tillgängliga institutionella och ekonomiska resurser.

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 3 Stärka användningen av villkor och resultatindikatorer

Kommissionen bör stärka användningen av villkorlighet. Det bör i) ställa tydliga och relevanta villkor och resultatindikatorer så att man bättre kan bedöma och visa på resultat och ii) att reagera fast, proportionellt och snabbt i de fall då den moldaviska regeringen inte visar tillräckligt åtagande att följa det som man har kommit överens om.

Rekommendation 4 Koppla ytterligare incitamentbaserade medel tydligare till påvisbara framsteg

Incitamentsbaserade medel bör tilldelas utifrån en striktare tillämpning av den befintliga metoden.

Rekommendation 5 Samordna projekt med SBS-program

Kommissionen bör använda projekt mer systematiskt till att förbereda eller stödja SBS-program. Sektorsuppdelat budgetstöd för tekniskt stöd bör komma bättre i tiden så att SBS-programmet får stöd redan från början.

Rekommendation 6 Se till att projekten blir hållbara

Kommissionen bör se till att hållbarhetsaspekter finns med i planeringen av alla projekt genom att mer systematiskt bedöma de offentliga myndigheternas kapacitet och politiska åtagande att upprätthålla resultaten.

Denna särskilda rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 april 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

Förteckning över granskade kontrakt

Projekt				
Kontraktår	Status	Namn på kontraktet	Planerat belopp (euro)	Betalat (euro)
Reform av rättsväsendet				
2009	Avslutat	Stöd till Moldaviens uppgradering av fängelsesystemet och reform av strafflagstiftningen	850 500	850 500
2010	Avslutat	Bedömning av rättsstatsprincipen och förvaltningen av rättsväsendet för sektorsövergripande programplanering	198 193	198 193
2011	Avslutat	Stöd till formuleringen av det sektorsuppdelade budgetstödet och förberedelse av anbudsinfördan inom sektorn för rättsväsendet	139 304	139 304
2012	Pågår	Övervakning av reformen av rättsväsendet när det gäller regeringens ökade ansvarighet	274 105	246 695
2013	Pågår	Stöd till samordningen av reformen av rättsväsendet i Moldavien	2 231 800	1 476 324
2014	Pågår	Ökad effektivitet, ansvarighet och insyn vid Moldaviens domstolar	2 078 700	709 357
2014	Pågår	Stöd till förundersökningar, åklagarämbetet och försvarssidan i Moldavien	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458
Annan central offentlig förvaltning				
2009	Avslutat	Stöd till Moldaviens reform av förvaltningen av de offentliga finanserna	114 474	114 474
2010	Avslutat	EU:s uppdrag politisk rådgivning på hög nivå (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Avslutat	Stöd till systemet för offentlig upphandling i Moldavien	914 008	914 008
2011	Avslutat	Stöd till genomförandet och verkställandet av konkurrenspolitiken och politiken för statligt stöd	926 244	926 244
2011	Avslutat	Stöd till genomförandet av programmet för omfattande institutionsuppbyggnad i Moldavien	111 370	111 370
2011	Pågår	Stöd till Moldaviens regering på områdena korruptionsbekämpning, reform av inrikesministeriet, inbegripet polisskydd och skydd av personuppgifter	2 853 790	2 832 718
2011	Avslutat	Tekniskt stöd till Moldaviens regering att bygga upp kapaciteten att tillämpa instrumenten partnersamverkan, Taiex och Sigma och ge stöd vid utarbetandet och genomförandet av programmet för omfattande institutionsuppbyggnad	1 900 859	1 900 859
2011	Avslutat	Stärkande av förvaltningen av de offentliga finanserna i Moldavien	1 369 926	1 369 926
2012	Avslutat	EU:s uppdrag politisk rådgivning på hög nivå II (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Pågår	EU:s uppdrag politisk rådgivning på hög nivå III (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Pågår	Utbildning i EU:s budgetstöd för Moldaviens regering	39 148	37 533
2014	Pågår	Kapacitetsuppbyggnad avseende förvaltningen av EU:s institutionsuppbyggnadsprogram	225 018	211 448
2014	Pågår	Konsolidering och stärkande av den externa offentliga revisionen i Moldavien	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Totalt			26 826 755	22 547 579

Projekt				
Kontraktår	Status	Namn på kontraktet	Planerat belopp (euro)	Betalat (euro)
Offentlig förvaltning – övergripande funktioner				
2013	Pågår	Stöd till rättsväsendet	58 200 000	28 200 000
2014	Pågår	Stöd till reformer av finanspolitiken i Moldavien	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000

Offentlig förvaltning – tillhandahållande av offentliga tjänster				
2009	Avslutat	Program för stöd till sektorpolitiska åtgärder – Hälsa	43 114 336	43 114 336
2009	Avslutat	Program för stöd till sektorpolitiska åtgärder inom vattensektorn EGPI AAP 2009	35 777 200	35 777 200
2010	Avslutat	Sektorsuppdelat budgetstöd för hälsa – tekniskt stöd	2 992 753	2 992 753
2010	Pågår	Upprustning av vattenförsörjningssystem i kommunen Nisporeni, Moldavien	5 000 000	4 500 000
2011	Pågår	Tekniskt stöd till genomförandet av programmet för stöd till sektorpolitiska åtgärder inom vattensektorn	2 771 010	1 611 437
2012	Avslutat	Program för stöd till sektorpolitiska åtgärder i vattensektorn EGPI AAP 2009 – tillägg 01 till finansieringsöverenskommelsen 2009/020-520 (ytterligare fem miljoner euro till budgetstödkomponenten)	5 000 000	5 000 000
2013	Avslutat	Program för integration och samarbete med länderna i det östliga partnerskapet (EaPIC) – Moldavien – utvidgat program för stöd till sektorpolitiska åtgärder – hälsa (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Totalt			191 855 299	135 195 726
Totalsumma			218 682 054	157 743 305

Sammanfattande betyg på kontrakt om sektorsuppdelat budgetstöd i granskningsurvalet

Namn		Stöd till reformer av finanspolitiken i Moldavien	Stöd till reformen av rättsväsendet	Programmet för stöd till sektorpolitiska åtgärder inom vattensektorn	SBS-programmet "program för stöd till sektorpolitiska åtgärder – hälsa"	
Kontraktslängd i månader		60	72	108	60	
Kontraktår		2014	2013	2009	2009	
Granskningsfråga 2: Bidrog programmen för sektorsuppdelat budgetstöd (SBS-program) på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den offentliga förvaltningen?	2.1 Var SBS-programmen väl utformade?	Programmen bidrog till en tydlig övergripande strategi				
		Det fanns tydligt formulerade nationella prioriteringar som det sektorsuppdelade budgetstödet grundade sig på				
		Programmålen motsvarar nationella prioriteringar				
		Politiska och ekonomiska risker bedömdes vara begränsade innan sektorsuppdelat budgetstöd beviljades				
		Förvaltningsrisken minskades genom en förhandsbedömning av kostnaden för reformen				
		Det fanns dokumenterade, tydliga, objektiva och relevanta skäl att använda sektorsuppdelat budgetstöd som stödform				
		Tidigare utvärderingar/erfarenheter beaktades				
	2.2 Genomfördes SBS-programmen väl?	Moldaviens förvaltning genomförde projektet fullt ut och i tid	Programmet pågår	Programmet pågår		
		Det tekniska stödet var riktat, snabbt och skapade hållbar kapacitet		e.t.		
		Delbetalningar betalades endast ut när villkoren var uppfyllda	Ingen rörlig delbetalning har gjorts			
		Målen var direkt mätbara				
		Tillägg till budgetarna var motiverade	e.t.			
		Övervakningsramen innehåller SMART-mål och mätbara indikatorer				
		Det finns information för att fastställa utgångsvärden och övervaka/utvärdera framsteg				
		Övervakningen och utvärderingen gjordes fortlöpande				
	2.3 Producerade SBS-programmen konkreta och hållbara resultat?	Korrigerande åtgärder vidtogs när projekten släpade efter	Programmet pågår	Programmet pågår		
		Förväntad output/ förväntade resultat uppnåddes	Programmet pågår	Programmet pågår		
		Villkoren stimulerade reformer på ett ändamålsenligt sätt	Ingen rörlig delbetalning har gjorts	Programmet pågår		
		Programmen hade en positiv effekt på den administrativa kapaciteten	Programmet pågår	Programmet pågår		
		Det sektorsuppdelade budgetstödet gav relevant stöd och skapade hållbar kapacitet inom den moldaviska förvaltningen	Programmet pågår	Programmet pågår		
De finansierade åtgärderna ger ett tydligt mervärde jämfört med vad Moldavien gjorde innan landet fick stöd						
Det sektorsuppdelade budgetstödet fick förväntad effekt	Programmet pågår	Programmet pågår				

Bildförklaring – Följande betyg har satts:

Kriteriet har uppfyllts
 Kriteriet har delvis uppfyllts
 Kriteriet har inte uppfyllts

Sammanfattande betyg på projektkontrakt i granskningsurvalet

Projekt-nummer	Kontraktår	Kontraktslängd i månader	Namn
1	2009	2	Tekniskt stöd – stöd till Moldaviens reform av förvaltningen av de offentliga finanserna
2	2010	24	Partnersamverkan – stöd till systemet för offentlig upphandling
3	2011	30	Tekniskt stöd – stöd till Moldaviens regering på områdena korruptionsbekämpning och reform av inrikesministeriet (komponent III)
4	2011	24	Partnersamverkan – stärka förvaltningen av de offentliga finanserna
5	2014	24	Partnersamverkan – konsolidering och stärkande av den externa offentliga revisionen
6	2011	38	Tekniskt stöd – stöd till Moldaviens regering när det gäller att bygga upp kapaciteten att tillämpa partnersamverkan, Taiex, Sigma och programmet för omfattande institutionsuppbyggnad (TTSIB)
7	2011	21	Partnersamverkan – stöd till genomförandet och verkställandet av konkurrenspolitiken och politiken för statligt stöd
8	2011	5	Undersökning – stöd till genomförandet av programmet för omfattande institutionsuppbyggnad
9	2014	3	Tekniskt stöd – utbildning i EU:s budgetstöd för Moldaviens regering
10	2014	12	Tekniskt stöd – kapacitetsuppbyggnad till förvaltningen av EU:s institutionsuppbyggnadsprogram
11	2012	24	Övervakning av reformen av rättsväsendet för regeringens ökade ansvarighet (Promolex)
12	2013	36	Tekniskt stöd – stöd till samordningen av reformen av rättsväsendet i Moldavien
13	2014	36	Tekniskt stöd – ökad effektivitet, ansvarighet och insyn i Moldaviens domstolar
14	2014	36	Tekniskt stöd – stöd till förundersökningar, åklagarämbetet och försvarsupplägg
15	2009	24	Partnersamverkan – uppgradering av fängelsesystemet
16	2010	26,5	EU:s uppdrag politisk rådgivning på hög nivå EUHLPAM I
17	2012	20	EU:s uppdrag politisk rådgivning på hög nivå EUHLPAM II
18	2013	18	EU:s uppdrag politisk rådgivning på hög nivå EUHLPAM III
19	2010	18	<i>Bedömning av rättsstatsprincipen (konsultverksamhet)</i>
20	2011	17	<i>Stöd till utarbetande av det sektorsuppdelade budgetstödet (konsultverksamhet)</i>

Granskningsfråga 1: Bidrog projekten på ett ändamålsenligt sätt till att stärka den offentliga förvaltningen?											
1.1 Var projekten väl utformade?		1.2: Var projekten väl genomförda?						1.3 Producerade projekten konkreta och hållbara resultat?			
En behovsanalys underbyggde projektet	Tidigare utvärderingar/erfarenheter beaktades	Moldaviens förvaltning genomförde projektet fullt ut och i tid	Det finns synergieffekter och samordning med pågående SBS-program	Övervakningsramen innehåller SMART-mål och mätbara indikatorer	Det finns information för att fastställa utgångsvärden och övervaka/utvärdera framsteg	Övervakningen och utvärderingen gjordes fortlöpande	Korrigerande åtgärder vidtogs när projekten släpade efter	Förväntad output/förväntade resultat uppnåddes	Det går att hitta en koppling mellan den övergripande utvecklingen i den administrativa kapaciteten och projektet	Projektet gav relevant stöd och skapade hållbar kapacitet inom den moldaviska förvaltningen	De finansierade åtgärderna ger ett tydligt mervärde jämfört med vad Moldavien gjorde innan landet fick stöd
			e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.		
		projektet pågår					projektet pågår	projektet pågår	projektet pågår	projektet pågår	
			e.t.								
		e.t.	e.t.								
	e.t.	e.t.	e.t.								
		projektet pågår						projektet pågår	projektet pågår	projektet pågår	
		projektet pågår						projektet pågår	projektet pågår	projektet pågår	
		projektet pågår					projektet pågår	projektet pågår	projektet pågår	projektet pågår	
			e.t.								
e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.
e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.

Bildförklaring – Följande betyg har satts:

Kriteriet har uppfyllts
 Kriteriet har delvis uppfyllts
 Kriteriet har inte uppfyllts

Sammanfattning

V

Kommissionen påpekar att det har skett framsteg, om än bara delvis, i två av fyra granskade sektorer som mottagit budgetstöd (vatten och folkhälsa). Inom de andra två sektorerna (rättsväsende och reformen av offentliga finanser) finns det dock fortfarande program som inte är avslutade och slutresultatet kan därför ännu inte mätas.

Faktum är att kommissionen reagerade snabbt på riskerna med hänsyn till det faktiska händelseförloppet och interna beslut, vilket kommissionens svar på punkterna 13–28 visar.

Den nuvarande situationen när det gäller utbetalningar av budgetstöd i Moldavien är att man avvaktar med alla betalningar tills samtliga allmänna villkor har uppfyllts, däribland makroekonomisk stabilitet och budgetinsyn. Ett avtal med Internationella valutafonden (IMF) är i detta avseende nödvändigt.

I fråga om anpassning till nationella strategier är kommissionens strategiutkast inte statiskt och formellt. Kommissionen var uppmärksam på de nödvändiga och avgörande aspekter som bör ingå i en strategi, samtidigt som den löpande anpassade sig till de brådskande behov som en ambitiös associeringsdagordning och en krävande geopolitisk miljö innebär. Det faktum att kommissionen inte tvekade att gå utöver den ibland snäva räckvidd som kännetecknar vissa nationella strategier visar att kommissionen säkerställde att villkoren skulle ge en så stor reformeffekt som möjligt.

Kommissionen betonar att budgetstöd som stödform är ett omfattande åtgärds paket som inbegriper finansiering, kapacitetsuppbyggnad, politisk dialog och resultatindikatorer. Politisk dialog, även i programmets utformningsfas, kan leda till att regeringen vidtar åtgärder innan några medel överförs. Detta är mycket positivt.

Vidare understryker kommissionen att delvis uppfyllelse av resultatkriterierna skulle rättfärdiga delvis betalning. Kommissionen erkänner att den vid bedömningen av särskilt ett av fallen kunde ha varit mer sträng, men detta är inte systemberoende.

Kommissionen påpekar att finansiering enligt principen om "mer för mer" beviljades efter interna granskningar. Kommissionen fattade dessa beslut i enlighet med sitt genomförandemandat för externt stöd, med politisk vägledning från Europeiska utrikestjänsten, stöd av medlemsstaterna och i full överensstämmelse med kommittéförfarandet.

VI

Revisionsrätten framhåller med rätta kvaliteten på projektens utformning, deras ändamålsenlighet och resultat.

Kommissionen instämmer i att det finns ett behov av att bestämma ordningsföljden för tekniskt stöd, projekt för partnersamverkan och budgetstöd. Enligt nuvarande finansiella regler kommer det emellertid alltid att finnas en ledtid mellan tekniskt stöd eller projekt för partnersamverkan och budgetstödåtgärder.

Inledning

05

Brister inom offentlig förvaltning, framför allt inom system för offentliga finanser eller i samband med korruption, hindrar utvecklingen i allmänhet och stödets ändamålsenlighet. Deras potentiella effekter är inte begränsade till budgetstöd. Det är tydligt att förbättringen av den finansiella kontrollen och de offentliga upphandlingssystemen inom ramen för budgetstödprogrammen effektivt minskar utrymmet för korruption.

07

Kommissionen understryker att det utöver kompletterande stöd inom samma program finns många viktiga exempel på projektbaserat stöd som utnyttjas före budgetstödåtgärderna.

I fråga om de granskade programmen gäller detta framför allt rättsväsendet, men det förekommer även i andra sektorer såsom yrkesutbildning och programmet för europeiskt grannskapsstöd till jordbruk och landsbygdsutveckling.

Iakttagelser

14

Kommissionen betonar att budgetstödet genom de nationella systemen stärker egenansvaret och minskar transaktionskostnaderna för det stödmottagande landet.

Annat sektorsuppdelat stöd än riktat budgetstöd är utformat för att belöna resultat snarare än att finansiera aktiviteter. Därför är det tydligt att kontroller och granskningar i allmänhet inte kan sträcka sig längre än till det skede där medlen överförs efter att överenskomna villkor har uppnåtts.

Budgetstödet ingår i ett utvecklingssammanhang där centrala statliga system, såsom för förvaltningen av offentliga medel, kan ha stora brister. I iakttagelsen har man emellertid underlåtit att betona att sektorsuppdelat budgetstöd stärker landets system för hållbar utveckling, stöder de nationella institutionernas roll, gynnar insyn och främjar inhemsk ansvarighet samt stärker den politiska dialogen.

Villkoren för stödberättigande är rigorösa. Ett partnerland kan komma i fråga för budgetstöd endast om det har infört en relevant och trovärdig statlig strategi för att råda bot på dessa brister. Kommissionen kan också kräva särskilda åtgärder på kort sikt för att minska riskerna. Riktlinjerna för budgetstöd sågs över 2012 till följd av kommissionens förslag och rådets slutsatser av den 14 maj 2012 om det framtida upplägget för budgetstödet, och innehåller nu ett antal nya bestämmelser för att ytterligare klargöra reglerna. Det rör sig bland annat om nya stödberättigandekriterier vad gäller insyn och kontroll, en formell riskbedömningsprocess och en ram för god styrning på ledningsnivå.

Kriterierna för förvaltning av de offentliga finanserna ingår i de allmänna villkoren för alla nya SBS-program och granskas vid varje utbetalningsbeslut. Revisionsrätten nämner användningen av landets system för förvaltning av de offentliga finanserna som en risk, men underlåter att nämna att ett välfungerande system för förvaltning av de offentliga finanserna och en solid inhemsk intäktsbas är nödvändiga för god ekonomisk styrning och hållbar utveckling.

Denna mekanism för tillhandahållande av bistånd är ett exempel på hur kommissionen svarat på uppmaningarna från det internationella utvecklingssamfundet och EU-aktörer om att göra biståndsinsatserna effektivare, resultat-riktade, inriktade på att främja ägarskap och mindre byråkratiska i syfte att minska partnerländernas transaktionskostnader. Den är ett sätt att hantera de begränsningar som är förknippade med traditionella projektformer vid stöd av viktiga reformer.

16

Kommissionen påpekar att budgetstöd och decentraliserad förvaltning är två olika former för stödgenomförande vars beroende av landets system skiljer sig åt.

Såsom förklaras ovan ingår budgetstödet i ett utvecklings-sammanhang där viktiga statliga system, exempelvis för förvaltningen av offentliga medel, kan ha stora brister. Trots det är villkoren för stödberättigande rigorösa. Ett partnerland kan komma i fråga för budgetstöd endast om det har infört en relevant och trovärdig statlig strategi för att råda bot på dessa brister. Kommissionen kan också kräva särskilda åtgärder på kort sikt för att minska riskerna. Riktlinjerna för budgetstöd sågs över 2012 till följd av kommissionens förslag och rådets slutsatser av den 14 maj 2012 om det framtida upplägget för budgetstödet, och innehåller nu ett antal nya bestämmelser för att ytterligare klargöra reglerna. Det rör sig bland annat om nya stödberättigandekriterier vad gäller insyn och kontroll, en formell riskbedömningsprocess och en ram för god styrning på ledningsnivå.

Kommissionen påpekar även att den andel stöd i form av budgetstöd som revisionsrätten anger i realiteten omfattar allt ytterligare stöd, såsom projekt för partnersamverkan eller tekniskt stöd vilka beviljas genom samma finansieringsöverenskommelser och utbetalas direkt till stödgivarna och inte överförs till landets statskassa.

17

Kommissionen påpekar att korruption hindrar stödets ändamålsenlighet i allmänhet och att dess effekter inte är begränsade till allmänna budgetstödprogram. Det är tydligt att den förbättring av finansiella kontroller och offentlig upphandling som har gjorts inom ramen för budgetstödprogrammen effektivt minskar utrymmet för korruption.

18

Kommissionens betonar beskrivningen av det faktiska händelseförloppet och interna beslut nedan.

Bankskandalen blev känd i november 2014, vilket ledde till att kommissionens styrkommitté för budgetstöd i december 2014 mycket riktigt beslutade att se över stödformerna i samband med programplaneringen för 2015 och att införa ytterligare riskreducerande åtgärder. Dessa åtgärder inbegrep följande: att systematiskt ta upp frågan på hög nivå med de moldaviska myndigheterna, ett beslut i styrkommittén för budgetstöd i februari om att öka Moldaviens riskbetyg som ledde till förstärkt kontroll av alla budgetstödtransaktioner, anvisningar till EU:s delegation om att utöka övervakningen av risker. Vidare ledde detta även till en markant minskning av andelen planerat budgetstöd för 2015 jämfört med de föregående åren.

Från juni 2015, efter att tre större banker hade ställts under statligt kontrollerad förvaltning, hade brottsutredningarna av bankbedrägerierna inte kommit särskilt långt, ingen återhämtningsstrategi hade utarbetats och ett IMF-uppdrag som planerats till mitten av juni fick ställas in på grund av premiärministerns avgång. Detta ledde till att kommissionen i juli 2015 offentligt meddelade att budgetstödbetalningarna drogs in i avvaktan på ett avtal mellan Internationella valutafonden (IMF) och Moldavien.

Vidare bör det klargöras att de miljarder US-dollar som försvann i de tre moldaviska bankerna består av insättares pengar – huvudsakligen moldaviska – och inte, såvitt kommissionen känner till, EU-skattebetalares pengar.

Ruta 1 – Bakgrundsinformation om Moldaviens bankkris

Kommissionen har så fort tillfälle givits och i alla relevanta institutionella sammanhang uppmanat de moldaviska myndigheterna att utreda de förskingrade medlen och vidta nödvändiga åtgärder för att återkräva dessa.

EU:s ståndpunkt, som bekräftades i rådets slutsatser från februari 2016, innebär att insatserna för att återkräva medlen ska fortsätta och att dessa därför inte kan anses vara definitivt förlorade.

Vid tidpunkten för granskningen – och med stöd av internationella samarbetspartner – är Moldaviens regering i färd med att inrätta en mekanism för att återkräva en så stor andel av alla missbrukade tillgångar som möjligt.

20

Kommissionen påpekar att betalningarna i december 2014 gjordes efter diskussioner vid ett möte med dess styrkommitté för budgetstöd om de politiska och makroekonomiska riskerna förknippade med landets situation. På det hela taget var dess övergripande slutsats att utbetalningarna skulle godkännas, samtidigt som stödformerna skulle granskas och riskreducerande åtgärder införas. Detta skedde mycket riktigt under de följande veckorna och månaderna, vilket beskrivs ovan.

22

Kommissionen betonar att både budgetstödet för rättsväsendet och det för de offentliga finanserna var förankrade i de nationella strategierna även om de gick längre än dessa i särskilda fall som beskrivs nedan.

Detta ambitiösa tillvägagångssätt överensstämmer även med kommissionens förväntan om en så stor effekt av villkoren på reformerna som möjligt (se kommissionens svar på punkterna 29–34).

Ruta 2 – De särskilda villkoren var inte anpassade till en nationell strategi: sektorsuppdelat budgetstöd för reformer av finanspolitiken

Kommissionen betonar att det sektorsuppdelade budgetstödet för reformer av finanspolitiken går längre än den snävare strategin för förvaltning av de offentliga finanserna och stöder den nationella utvecklingsstrategin Moldavien 2020 samt målen om reformer av förvaltningen av de offentliga finanserna. Det sektorsuppdelade budgetstödet för reformer av finanspolitiken är inte bara beroende av en nationell strategi i fråga om aspekter av förvaltning av de offentliga finanserna, utan mer strategiskt av en utveckling av finanspolitik i syfte att uppnå ett öppet och tillförlitligt genomförande av Moldaviens nationella utvecklingsstrategi. Detta dokumenterades under den kvalitetsgranskning som ledde till det slutliga antagandet av reformen av budgetstödprogrammet för offentliga finanser.

Såsom förklaras ovan är det sektorsuppdelade budgetstödet förankrat i ett bredare strategidokument och i tydligt definierade fall som beskrivs nedan tillämpas ytterligare strategiska mål som fastställts.

Kommissionen förväntar sig en så stor effekt av villkoren på reformerna som möjligt (se kommissionens svar på punkterna 29–34).

Inrättandet av ett finansråd baseras på artikel 47 i associeringsavtalet mellan EU och Moldavien och på allmän praxis i flera EU-medlemsstater, samt på den gemensamma stödramen. Dessutom återspeglar nämnda förväntningar god internationell praxis inom förvaltningen av offentliga medel. Med tanke på Moldaviens utvecklingsnivå måste landet göra framsteg på områdena för budgetdisciplin, budgetering på medellång sikt och ökad insyn.

23

Kommissionen anser att det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet i huvudsak överensstämmer med landets strategi för reform av rättsväsendet 2011–2016, även om en formell överensstämmelse saknas. Ett anmärkningsvärt undantag är ett viktigt villkor i fråga om att utarbeta, lägga fram och anta lagen om ratificering av protokoll 12 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Detta var för att hantera en viktig fråga och för att överensstämma med de nya riktlinjerna för budgetstöd. Kommissionen förväntar sig en så stor effekt av villkoren på reformerna som möjligt (se kommissionens svar på punkterna 29–34).

24

Kommissionen konstaterar att sektorspecifika strategier för kostnader dessvärre ännu inte är särskilt vanligt i många länder. Detta är inte i sig ett krav för stödberättigande. I nämnda bilaga, de nya riktlinjerna för budgetstöd från 2012 som trädde i kraft 2013 (efter att SBS-programmet för hälsa skulle inrättas) fastställs en ram för analys, men beslut om berättigande baseras på förekomsten av en trovärdig och relevant sektorsstrategi. Detta utvärderas utifrån många kriterier och omfattar en bedömning.

I det aktuella fallet baserades SBS-programmet som ska förbättra tillhandahållandet av hälsotjänster på utvecklingsstrategin för hälsovårdssystemet, som är en sektorspecifik strategi där frågor såsom finansiering av hälsosektorn och tillhandahållande av hälsotjänster behandlas. Det SBS-program som ska förbättra tillhandahållandet av vattentjänster byggde emellertid inte på en tydligt formulerad moldavisk reformstrategi. Det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten var utformat för att ge stöd till den nationella vattenstrategin från 2007. Men denna strategi visade sig under genomförandet av programmet vara alltför ambitiös eftersom den var inriktad på ett stort antal mål, utan någon tidsbunden åtgärdsplan eller ett tydligt institutionellt upplägg för genomförandet. Riskreducerande åtgärder, exempelvis en åtgärd kopplat till tekniskt stöd för att hantera de institutionella frågorna, vidtog.

26

Kommissionen påpekar att grunden för fastställandet av stödbelopp anges i åtgärdsdokumentet:

- I fråga om kriteriet om partnerlandets finansieringsbehov genomfördes en behovsbedömning i utformningsfasen av programmet för reformer av finanspolitiken för att bedöma de tekniska och finansiella resurser som krävs för att genomföra strategin för förvaltning av offentliga finanser 2013–2020. De huvudsakliga slutsatserna sammanfattas i det slutliga åtgärdsdokumentet. Åtgärdsdokumentet för reformer av finanspolitiken innehåller även en kortfattad analys av kriteriet om partnerlandets åtagande att anslå nationella budgetmedel till utvecklingsstrategin och utvecklingsmålen.
- I fråga om kriteriet om resultatniriktning i partnerlandets utvecklingsstrategi, system för uppföljning av resultat bedöms systemet för uppföljning av resultat för genomförande av den nationella utvecklingsstrategi som inrättats av statskansliet i ett tilläggsdokument till åtgärdsdokumentet om offentlig politik.
- När det gäller kriteriet om facit av tidigare utbetalningar, absorptionskapacitet i samband med tidigare utbetalningar, grad av uppnående av avtalade mål vid tidigare budgetstödinsatser rapporteras särskild information löpande i utbetalningsfilen för varje budgetstödprogram (exempelvis Esra och budgetstöd för energi).

28

Kommissionen erinrar om att en anledning till att budgeten i fråga om det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet varierade var beslutet att lägga till en komponent avseende skydd av de mänskliga rättigheterna.

30

Kommissionen betonar att budgetstöd som stödform är ett omfattande åtgärdspaket som inbegriper finansiering, kapacitetsuppbyggnad, politisk dialog och resultatindikatorer. Genom sin utformning uppnår budgetstödet reformeffekter genom att belöna regeringars egna framsteg snarare än att lämna synpunkter. Politisk dialog, även i programmets utformningsfas, kan leda till att regeringen vidtar åtgärder innan några medel överförs. Detta är mycket positivt.

Vidare innebär de långa programperioderna, som fastställs i budgetförordningen och förordningarna om instrument att regeringarna är medvetna om villkoren långt innan de faktiska finansieringsavtalen undertecknas. I de granskade fallen vidtogs åtgärder efter programmets identifieringsfas.

Ruta 3 – Exempel på särskilda villkor

Exempel 1 – Vissa villkor krävde endast begränsade insatser från de moldaviska myndigheterna

Kommissionen anser inte att detta villkor i budgetstödprogrammet för reformer av finanspolitiken var särskilt lätt att uppfylla. Finansministeriet offentliggjorde inte halvårsrapporter med nödvändiga uppgifter. Pefa 2011 och 2015 avser endast månadsrapporter. I fråga om insyn i budgeten och kvalitet på rapporterna om budgetgenomförande ansåg kommissionen med rätta att sådana förbättringar var viktiga och nödvändiga.

Exempel 2 – Vissa villkor var redan uppfyllda mellan programförhandlingen och starten för det sektorsuppdelade budgetstödet

Kommissionen bekräftar att efter att projektfastställandet hade ägt rum och man kommit en bra bit in i projektutformningen vidtog mottagarna av det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa några av de åtgärder som krävdes enligt indikatorerna.

Kommissionen understryker att i fråga om det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet inleddes identifieringen av uppdraget i juli 2010, vilket ledde till ett förslag i april 2011. En kvalitetsgranskning av programmet skedde den 5 mars 2012, dvs. innan lagarna antogs. På grund av interna moldaviska förfaranden ratificerades det finansieringsavtal som låg till grund för den formella budgetstödkomponenten den 25 september 2013.

31

När det gäller i vilken omfattning villkoren för det sektorsuppdelade budgetstödet var mätbara betonar kommissionen behovet av att både hantera ständigt förändrade omständigheter och de långa programperioder som fastställs i budgetförordningen och förordningarna om instrument

I fråga om det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet hade den förklarande tabellen tagits fram för att öka tydligheten mellan parterna, EU:s delegation och justitieministeriet, och med en överenskommelse att bedömningen av varje delbetalning också bygger på en extern utvärdering.

32

Kommissionen påpekar att medlen delvis betalades ut när de relevanta kriterierna delvis hade uppfyllts. Kommissionens egen bedömning av ansökningar om utbetalningar kan leda till att den uppdaterar bedömningen av uppfyllandet av villkor och betalar ut mindre, eller mer, än vad som rekommenderas i den externa utvärderingsrapporten.

Ruta 4 – Medel betalades ut, också när de särskilda villkoren och resultatindikatorerna inte var uppfyllda

Exempel 1 – Mer medel betalades ut än vad som rekommenderades i den externa utvärderingsrapporten

Kommissionen framhåller att den har ansvar för att granska de externa granskarnas rekommendationer och, utifrån sin bedömning och egna informationskällor, betala ut mindre eller mer i enlighet med avtalsvillkoren.

När det gäller det sektorsuppdelade budgetstödet för hälsa är den tid som passerade mellan expertens analys och EU-delegationens granskning en förklaring till skillnaden mellan expertens rekommendationer och kommissionens andra delbetalning som följde det betalningsunderlag som delegationen utarbetade i maj 2012. Vissa framsteg registrerades mellan december 2011 (slutförandet av expertrapporten) och maj 2012.

Exempel 2 – Utbetalningar gjordes efter en alltför mild bedömning av om villkoren var uppfyllda

Kommissionen understryker att medlen delvis betalades ut när de relevanta kriterierna delvis hade uppfyllts. I fråga om det sektorsuppdelade budgetstödet för vatten kunde regeringen presentera bevis för att villkoret i fråga om nationellt budgetanslag till sektorerna för vatten och avloppsvatten delvis var uppfyllt.

Kommissionen erkänner att den särskilt i det här fallet kunde ha varit mer stringent i tillämpningen av villkor, men detta är inte systematiskt.

Vidare är det viktigt att hålla i åtanke att Moldavien har den största andelen statliga utgifter för hälsa, uttryckt som procent av de totala statliga utgifterna bland alla Världshälsoorganisationens europeiska länder. Därför bör de små variationerna i denna indikator till följd av budgetutrymme inte tolkas som att hälsosektorn är lågprioriterad av regeringen. Budgeten för hälsosektorn ökade inte bara i reella termer, vilket dokumenteras i de granskade dokumenten, utan ökade även i förhållande till de övergripande statliga utgifterna. Regeringens åtagande i fråga om hälsovård bekräftas ytterligare genom att dessa ökade utgifter möjliggjorde en ökning av förmånspaketet för befolkningen (inbegripet de som saknar försäkring) sedan 2009, införandet av kostnadsfri tillgång till offentlig hälsovård och akutvård för hela befolkningen, samt en ytterligare utökning av tillgången till kostnadsfria diagnostjänster och behandlingstjänster för ineliggande patienter.

34

Kommissionen bekräftar de betydande insatser som redan har gjorts för att uppnå ytterligare reformframsteg genom tillgängliga resurser och nya villkor.

37

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten påpekar att interna granskningar genomfördes dessa år. Vidare fattade kommissionen detta beslut i enlighet med sitt genomförandemandat för externt stöd, med politisk vägledning från Europeiska utrikestjänsten, stöd av medlemsstaterna samt i full överensstämmelse med kommittéförfarandet.

I EGP:s lägesrapporter för 2011, 2012 och 2013 nämns både viktiga framstegsaspekter och frågor som ger upphov till oro. Enligt 2013 års framstegsrapport genomgick Moldavien under årets första sex månader sin djupaste politiska kris på årtal, och den beskrevs som en institutionell kollaps som gav bestående skador för trovärdigheten i Moldaviens demokratiska institutioner. Denna mening måste emellertid beaktas i sitt sammanhang, framför allt den övergripande slutsatsen i den föregående meningen där det fastställs att Moldavien trots att ha gått bakåt under den första hälften av 2013 lyckades göra framsteg på viktiga och känsliga områden i EGP:s handlingsplan, som fastställdes som prioriterade områden i EGP:s föregående lägesrapport. Ett antal konkreta reformåtgärder, däribland granskning av lagar och genomförande av handlingsplaner, underbyggde beslutet om framsteg mot en djupgående och hållbar demokrati 2013 i enlighet med den bedömning som gjordes i EGP:s lägesrapport för Moldavien samma år.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten understryker att så länge det inte finns något särskilt regelverk, uttryckliga normer eller ens någon identisk praxis bland EU:s medlemsstater när det gäller en djupgående och hållbar demokrati kommer alla bedömningar av värdet av särskilda reformer som genomgås omfatta ett visst mått av subjektivitet.

54

Kommissionen påpekar att det tekniska stödet inte alltid är tidsmässigt samordnat med det huvudsakliga budgetstödprogrammet. Det kan inte påbörjas förrän finansieringsöverenskommelsen för SBS-programmet har undertecknats, och på grund av de fastställda perioderna för anbuds- och upphandlingsförfarandena startar det inte förrän flera månader efter det huvudsakliga programmet.

57

Kommissionen betonar att de fyra projekten för tekniskt stöd inom rättsväsendet utformades i syfte att stödja genomförandet av strategin för reform av rättsväsendet (2011–2016). Det sektorsuppdelade budgetstödet för rättsväsendet bygger på landets strategi för reform av rättsväsendet.

59

Kommissionen påpekar att det projekt för tekniskt stöd som det sektorsuppdelade budgetstödet avsåg och som låg till stöd av samordningen av reformen av rättsväsendet inleddes den 9 april 2013, dvs. ett halvår före ratificeringen av det finansieringsavtal som låg till grund för den officiella inledningen av SBS-programmet för rättsväsendet den 25 september 2015.

61

Detta är ett exempel på en smidig anpassning till nya behov som uppstår när ett SBS-program genomförs, också i de fall då sådant stöd inte uttryckligen var planerat i det ursprungliga projektkontraktet.

Slutsatser och rekommendationer

70

Kommissionen påpekar att det har skett framsteg, om än bara delvis, i två av fyra granskade sektorer som mottagit budgetstöd (vatten och folkhälsa). Inom de andra två sektorerna (rättsväsende och reformen av offentliga finanser) finns det dock fortfarande program som inte är avslutade och slutresultatet kan därför ännu inte mätas. Revisionsrätten framhåller med rätta kvaliteten på projektens output. Traditionella stödprojekt skiljer sig till sin utformning från budgetstöd genom att egenansvaret är mindre, vilket kan påverka hållbarheten. Revisionsrättens detaljerade slutsatser pekar snarare på att hållbarhet delvis uppnåtts.

71

Kommissionen påpekar att det har skett framsteg, om än bara delvis, i två av fyra granskade sektorer som mottagit budgetstöd (vatten och folkhälsa). Inom de andra två sektorerna (rättsväsende och reformen av offentliga finanser) finns det dock fortfarande program som inte är avslutade och slutresultatet kan därför ännu inte mätas.

72

Kommissionen instämmer i att svarsåtgärderna kunde ha varit snabbare. Faktum är att kommissionen reagerade snabbt på riskerna med hänsyn till det faktiska händelseförloppet och interna beslut, vilket kommissionens svar på punkterna 13–28 visar.

Den nuvarande situationen när det gäller utbetalningar av budgetstöd i Moldavien är att man avvaktar med alla betalningar tills samtliga allmänna villkor har uppfyllts, däribland makroekonomisk stabilitet och budgetinsyn. Ett avtal med Internationella valutafonden (IMF) är i detta avseende nödvändigt.

I fråga om anpassning till nationella strategier är kommissionens strategibegrepp inte statiskt och formellt. Kommissionen var uppmärksam på de nödvändiga och avgörande aspekter som bör ingå i en strategi, samtidigt som den löpande anpassade sig till de brådskande behov som en ambitiös associeringsdagordning och en krävande geopolitisk miljö innebär.

Det faktum att kommissionen inte tvekade att gå utöver den ibland snäva räckvidd som kännetecknar vissa nationella strategier visar att kommissionen säkerställde att villkoren skulle ge en så stor reformeffekt som möjligt.

73

Kommissionen betonar att budgetstöd som stödform är ett omfattande åtgärds paket som inbegriper finansiering, kapacitetsuppbyggnad, politisk dialog och resultatindikatorer. Politisk dialog, även i programmets utformningsfas, kan leda till att regeringen vidtar åtgärder innan några medel överförs. Detta är mycket positivt.

Vidare understryker kommissionen att delvis uppfyllelse av resultatkriterierna skulle rättfärdiga delvis betalning. Kommissionen erkänner att den vid bedömningen av särskilt ett av fallen kunde ha varit mer stringent, men detta är inte systematiskt.

Kommissionen påpekar att finansiering enligt principen om "mer för mer" beviljades efter interna granskningar. Kommissionen fattade dessa beslut i enlighet med sitt genomförandemandat för externt stöd, med politisk vägledning från Europeiska utrikestjänsten, stöd av medlemsstaterna och i full överensstämmelse med kommittéförfarandet.

74

Kommissionen betonar kvaliteten på projektens utformning, ändamålsenlighet och output.

75

Kommissionen instämmer i att det finns ett behov av att bestämma ordningsföljden för tekniskt stöd, projekt för partnersamverkan och budgetstöd. Enligt nuvarande finansiella regler kommer det emellertid alltid att finnas en ledtid mellan tekniskt stöd eller projekt för partnersamverkan och budgetstödåtgärder.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 3

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar rekommendationen.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	24.3.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	15.2.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	19.4.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	25.5.2016

Moldavien får det högsta EU-stödet per invånare av EU:s östra grannländer. Vi bedömde om EU-stödet hade bidragit på ett ändamålsenligt sätt till att stärka landets offentliga förvaltning.

Vi kom fram till att budgetstödet endast hade haft begränsad effekt. Kommissionen kunde ha reagerat snabbare när risker blev verklighet, och programmen var inte tillräckligt anpassade till Moldaviens strategier. Kommissionen utnyttjade inte fullt ut möjligheten att ställa upp villkor för utbetalning, och ytterligare incitamentbaserade medel motiverades inte ordentligt. De projekt som vi granskade var relevanta och hade levererat den förväntade outputen. Men de var inte alltid väl samordnade med budgetstödprogrammen och resultaten var inte alltid hållbara.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån