



Haushaltskontrollausschuss

24.10.2016

ARBEITSDOKUMENT

zum Sonderbericht Nr. 13/2016 des Europäischen Rechnungshofs (Entlastung 2015): EU-Hilfe zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung in der Republik Moldau

Haushaltskontrollausschuss

Verfasser: Tomáš Zdechovský

Introduction

The EU cooperates with the Republic of Moldova under the European Neighbourhood Policy and its eastern regional dimension, the Eastern Partnership. Since 2007, Moldova has been allocated EU aid amounting to 782 million EUR. This represents 37 EUR per inhabitant annually, which is the highest per capita aid allocation among any EU's eastern neighbours.

The Court examined whether EU assistance had contributed effectively towards strengthening the public administration. The ECA sample covered four budget support programmes, in the sectors of justice, public finance, public health and water. It also included 20 projects in various public authorities.

ECA findings

The ECA arrived at the conclusion that:

- the EU faces significant challenges with regard to implementing assistance in Moldova. Political and macroeconomic instability, poor governance and weak public administration significantly reduce the Commission's leverage to encourage reform;
- the EU assistance only partially contributed to strengthening the public administration. External factors explained a number of the shortcomings observed. Others could be attributed to weaknesses in the design and implementation of the audited programmes and projects;
- budget support had a limited effect in strengthening the public administration;
- the Commission could have responded more quickly when risks associated with the support materialised. Programmes were not sufficiently aligned to Moldovan strategies;
- the potential benefit of the programmes was reduced because conditionality was not sufficiently exploited: some specific conditions were fulfilled between programme negotiation and the start of the SBS or were not directly measurable. The Commission could have been more stringent when assessing compliance with disbursement conditions. Also, the granting of additional incentive-based funds was not fully justified;
- the scope and timing of projects was not always well coordinated with SBS programmes. The specific, budget support related, technical assistance for the development of administrative capacity did not start until months after the main budget support programme. Other technical assistance and twinning projects were not always used to prepare or support budget support programmes;
- projects generally delivered the expected outputs. However, the results were not always sustainable due to lack of political will and other external factors.

ECA recommendations

In light of its findings the ECA recommended that the Commission should:

- apply the existing measures in the context of the early warning system more rigorously to prevent or mitigate risks and set out more clearly the course of action to be followed

where risks become a reality. Such action should be taken in a timely manner;

- better link the budget support programmes to national strategies. It should sequence the aid, ensuring that there is a well-defined national reform agenda. It should specifically appraise the relevance and credibility of the country's strategy in relation to the available institutional and financial resources. The Commission should strengthen its use of conditionality. This should involve:
 - (i) setting clear and relevant conditions and performance indicators to better assess and demonstrate results;
 - (ii) responding firmly, proportionally and quickly where the Moldovan government shows insufficient commitment to comply with what has been agreed;
- allocate the incentive-based funds on a more stringent application of the existing methodology;
- use projects more systematically to prepare or support SBS programmes. SBS technical assistance should be better timed to provide support for SBS programmes from the outset;
- ensure that sustainability aspects are embedded in the planning of all projects, by more systematically assessing the capacity and political commitment of public authorities to sustain outcomes.

Empfehlungen des Verfassers zur möglichen Aufnahme in den Bericht über die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 2015

1. begrüßt den Bericht des Rechnungshofs, billigt seine Empfehlungen und fordert die Kommission auf, diesen Empfehlungen im Hinblick auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten der Republik Moldau Rechnung zu tragen;
2. nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass die EU nur bedingt dazu beigetragen hat, die öffentliche Verwaltung zu stärken, und dass der Europäische Rechnungshof eine Reihe von Mängeln festgestellt hat, wie etwa Unzulänglichkeiten bei der Gestaltung und Umsetzung der geprüften Programme und Projekte;
3. weist jedoch darauf hin, dass die Kommission in einem schwierigen politischen Kontext agieren muss und mit weit verbreiteter Korruption und vielen Unzulänglichkeiten in den öffentlichen Einrichtungen (ausufernde Bürokratie, Vernachlässigung der Kernaufgaben, hohe Personalfluktuation, geringe Effizienz, mangelnde Rechenschaftspflicht usw.) zu kämpfen hat; weist ferner darauf hin, dass politische Instabilität, wirtschaftliche Turbulenzen, bittere Armut und massenhafte Auswanderung die Republik Moldau besonders hart treffen;
4. weist darauf hin, dass die besonderen politischen Umstände und externe Faktoren zwar erheblich zum Erfolg der veranschlagten Programme beigetragen und sich in der Tat in vielen Fällen der Kontrolle der Kommission entzogen haben, es aber durchaus konkrete Mängel gab, die die Kommission hätte beheben können;
5. weist darauf hin, dass unter anderem die langsame Reaktionszeit der Kommission auf

plötzliche Entwicklungen, die unzureichende Abstimmung der Programme mit den nationalen Strategien der Republik Moldau, der Mangel an ehrgeizigen Zielen, die ungenauen und unklaren Bedingungen und die unbegründete Rechtfertigung für zusätzliche, als Anreiz konzipierte Finanzmittel zu den Mängeln zählen, die der Europäische Rechnungshof festgestellt hat;

6. fordert die Kommission auf, die entsprechenden Behörden in der Republik Moldau dazu anzuhalten, systematische, klar formulierte nationale Strategien mit klaren, messbaren Zielen auszuarbeiten, und die Entwicklung der Programme in dem Land besser mit diesen Strategien abzustimmen;
7. legt der Kommission nahe, ex-ante-Bewertungen vorzunehmen, um den finanziellen Bedarf eindeutig zu bewerten und eine gezielte und gerechtfertigte Haushaltsplanung auszuarbeiten;
8. fordert die Kommission auf, der Bekämpfung der Korruption Vorrang einzuräumen, und bedauert das Fehlen einer wirklich wirksamen Regierungsstrategie zur Korruptionsbekämpfung; begrüßt die Berufung des hochrangigen Beraters für Korruptionsbekämpfung in das Kabinett des Ministerpräsidenten; weist jedoch erneut darauf hin, dass eine ehrgeizigere und wirksamere Strategie verfolgt werden muss und sich die staatlichen Stellen stärker politisch engagieren müssen, damit in dieser Hinsicht nachhaltige Ergebnisse erzielt werden; fordert die staatlichen Stellen auf, sich auf die Korruptionsbekämpfung zu konzentrieren und sich vorrangig für mehr Transparenz und Integrität in der öffentlichen Verwaltung einzusetzen;
9. fordert die Kommission auf, den Dialog mit führenden Politikern aller Parteien, den staatlichen Stellen sowie Experten aus den Bereichen Justiz und Strafverfolgung fortzuführen, um eine Einigung hinsichtlich der aktiven Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität und der Umsetzung strenger Maßnahmen und Mechanismen zur Prävention von Korruption und Wirtschaftskriminalität gemäß dem Strafrecht des Landes zu erzielen;
10. fordert die Kommission auf, Projekte auszuarbeiten, mit denen die Rechte und die Position von Hinweisgebern, die die Öffentlichkeit auf Korruptionsfälle und Betrug aufmerksam machen, gestärkt werden;
11. weist darauf hin, dass die beiden meistverwendeten Methoden zur Bereitstellung von Hilfen die sektorbezogene Budgethilfe (74 %) und Projekte sind; stellt mit Bedauern fest, dass die Budgethilfe nur begrenzt zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen hat;
12. nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass die Methode der sektorbezogenen Budgethilfe vor allem im moldauischen Kontext eine hochriskante Art der Mittelaufteilung ist, da die öffentliche Verwaltung in der Republik Moldau durch massive Korruption gelähmt ist und von Oligarchen vor Ort beherrscht wird; ersucht die Kommission, die angewandten Methoden auf der Grundlage einer eingehenden Risikoanalyse zu überdenken;
13. ersucht die Kommission, Methoden einzusetzen, mit denen sicht- und greifbare Ergebnisse für die moldauischen Bürger erzielt werden;

14. weist darauf hin, dass die Projektentwürfe in der Regel relevant, jedoch im Hinblick auf den Umfang und den Zeitpunkt nicht hinreichend koordiniert waren und die technische Unterstützung für den Ausbau der Verwaltungskapazitäten später als erforderlich eintraf;
15. bedauert, dass die Projekte zwar grundsätzlich zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben, diese jedoch nicht immer nachhaltig waren, wofür zum Teil der politische Wille und externe Faktoren verantwortlich zeichnen; appelliert an die Kommission, auf den Ergebnissen erfolgreicher Projekte, die nachhaltig sind, einen messbaren Mehrwert haben und gemäß den Vorschriften umgesetzt und eingesetzt wurden, aufzubauen; fordert die Kommission auf, die strategische Planung zu verbessern und die Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit der Projekte zu sichern, indem eine strategische Planung für die Projekte vorausgesetzt wird;
16. weist darauf hin, dass die Projekte teilweise zur Stärkung der öffentlichen Verwaltung beigetragen haben, jedoch nicht immer den Bedürfnissen bzw. Zielen der moldauischen Verwaltung entsprochen haben; fordert die Kommission auf, die Projekte stärker an den konkreten nationalen Bedürfnissen auszurichten;
17. fordert die Kommission auf, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung weiterhin einzuhalten; ersucht die Kommission, zur Entwicklung von Projekten beizutragen, die als Ausgangsbasis für weitere Investitionen in dem Land dienen, und zu diesem Zwecke eine Zusammenarbeit mit der IFI einzugehen; fordert die Kommission auf, Projekte mit hohem Potenzial in Kernbereichen – wie die Vergabe öffentlicher Aufträge oder Auswahlverfahren – vorrangig zu behandeln und von der Finanzierung von Projekten mit begrenzter Aussicht auf Nachhaltigkeit abzusehen;
18. nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass die Kommission zwar 2012 eine systematischere Risikoanalyse, hochrangige Lenkungsausschüsse für Budgethilfemaßnahmen und ein Frühwarnsystem für neuentstandene Risiken einführte, jedoch nicht in der Lage war, beizeiten den „Diebstahl des Jahrhunderts“ aufzudecken, in dessen Zuge Einlagen in Höhe von 1 Milliarde US-Dollar, die womöglich sogar Beiträge aus dem EU-Haushalt umfassten, in einem ungeheuren Korruptionsskandal unterschlagen wurden; weist darauf hin, dass die Zahlungen von Budgethilfe schließlich im Juli 2015 ausgesetzt wurden und erst wieder aufgenommen werden, wenn sich die makroökonomische und steuerliche Lage verbessert hat und ein Abkommen mit dem IWF geschlossen worden ist;
19. fordert die Kommission auf, das Frühwarnsysteme und die Risikoanalyse zu verbessern, um schneller und flexibler auf mögliche Risiken reagieren zu können;
20. stellt fest, dass der Aufbau von Verwaltungskapazitäten in der Republik Moldau von maßgeblicher Bedeutung ist, da das Land nicht sein gesamtes Hoheitsgebiet unter völliger Kontrolle hat, was die separatistischen Tendenzen prorussischer Kräfte begünstigt; weist darauf hin, dass die Republik Moldau eine europäische Perspektive einnimmt und für die Europäische Union daher ein strategischer Partner ist;
21. bedauert, dass die anhaltende politische Instabilität in der Republik Moldau der Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen des Landes nachhaltig schadet,

wodurch nur begrenzt Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie erzielt werden, die Unterstützung für die EU-Integration schwindet und prorussische politische Initiativen zunehmen;

22. fordert die Kommission auf, ihr Engagement in der Republik Moldau mit dem Ziel fortzuführen, die politische Assoziierung und die wirtschaftliche Integration zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau voranzutreiben; hält es für überaus wichtig, dass die vorrangigen Reformen, mit denen die Politisierung der staatlichen Institutionen, die systemische Korruption und die Reform der öffentlichen Verwaltung angegangen werden sollen, seitens der EU unterstützt, angeleitet und überwacht werden, damit diese Ziele verwirklicht werden.