

Zvláštní zpráva | **Pomoc EU
Tunisku**



4
1977 - 2017



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7010-8	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/450504	QJ-AB-17-002-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-6995-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/368229	QJ-AB-17-002-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6954-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/79089	QJ-AB-17-002-CS-E

© Evropská unie, 2017

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Zvláštní zpráva

Pomoc EU Tunisku

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za audit výdajové oblasti v rámci vnější činnosti, bezpečnosti a práva. Členem odpovědným za zprávu je předsedající tohoto senátu Karel Pinxten. Při vypracování zprávy mu podporu poskytovali vedoucí jeho kabinetu Gerard Madden, vyšší manažer Alejandro Ballester Gallardo, vedoucí úkolu Nikolaos Zompolas a auditoři Thomas Haellstrom, Erika Sovegesová a Nicola Berloco.



Zleva doprava: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Sovegesová, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

Bod

Zkratky

I - VIII Shrnutí

1 - 11 Úvod

1 - 6 Situace v zemi

7 - 8 Rámec spolupráce EU

9 - 11 Financování rozvoje

12 - 15 Rozsah a koncepce auditu

16 - 61 Připomínky

16 - 28 **ESVČ a Komise se zabývaly většinou klíčových výzev, měly k tomu dostatek dodatečných prostředků a svůj postup koordinovaly s hlavními dárci, pomoc však nebyla dostatečně zacílena**

17 - 22 **Finanční prostředky byly výrazně navýšeny, aby pokryly naléhavé potřeby**

23 - 25 **Finanční prostředky se rozdělovaly mezi příliš mnoho oblastí**

26 - 28 **Opatření EU byla dobře koordinována s hlavními dárci, společného programování s členskými státy ale nebylo dosaženo**

29 - 61 **Opatření EU Tunisku výrazně pomohla, provádění programů Komise však mělo nedostatky**

30 - 44 **Obecná rozpočtová podpora byla vyplacena rychle, ale její podmínky byly příliš flexibilní**

45 - 47 **Úvěr makrofinanční pomoci poskytl navzdory zpožděním a nízké míře úhrad cenný přístup k financování**

48 - 54 **Programy odvětvové rozpočtové podpory byly relevantní, ale chyběla jim věrohodná strategie**

55 - 61 **Projekty se zaměřily na relevantní problémy, ale zpožďovaly se a měly koncepční nedostatky**

62- 73 **Závěry a doporučení**

Příloha I — Seznam programů rozpočtové podpory a makrofinanční pomoci

Příloha II — Seznam projektů

Odpovědi Komise a ESVČ

ADB: Africká rozvojová banka (*African Development Bank*)

AFD: Francouzská rozvojová agentura (*Agence française de développement*)

BSP: Programy rozpočtové podpory (*Budget Support Programmes*)

CRIS: Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů (*Common Relex Information System*)

EBRD: Evropská banka pro obnovu a rozvoj (*European Bank for Reconstruction and Development*)

EIB: Evropská investiční banka

ENI: Evropský nástroj sousedství (*European Neighbourhood Instrument*)

ENPI: Evropský nástroj sousedství a partnerství (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)

ESVČ: Evropská služba pro vnější činnost

EUD: Delegace Evropské unie

MFA: Makrofinanční pomoc (*Macro-Financial Assistance*)

MMF: Mezinárodní měnový fond

NIF: Investiční nástroj sousedství (*Neighbourhood Investment Facility*)

NOP: Národní orientační program

PAR: Program podpory obnovy (*Programme d'Appui à la Relance*)

PEFA: Veřejné výdaje a finanční odpovědnost (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

SPRING: Podpora pro partnerství, reformy a růst podporující začlenění (*Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth*)

SSF: Jednotný rámec podpory (*Single Support Framework*)

I
Tuniská „jasmínová revoluce“ z ledna 2011 se považuje za první z řady povstání tzv. arabského jara. Od té doby, kterou charakterizovala politická nestabilita, sociální nepokoje a teroristické útoky, učinilo Tunisko v politickém přechodu k demokracii výrazný pokrok. EU poskytla Tunisku značnou politickou a finanční podporu, aby mu pomohla vyrovnat se s novými výzvami. V období 2011–2015 přidělila na bilaterální pomoc Tunisku částku 1,3 miliardy EUR.

II
Zkoumali jsme, zda pomoc EU poskytnutá Tunisku po revolučních událostech z jara 2011 byla dobře vynaložena. Dospěli jsme k závěru, že peníze byly obecně vydány dobře, neboť v porevolučním období výrazně přispěly k přechodu k demokracii a ekonomické stabilitě Tuniska. Komisi zajišťovaná správa pomoci však vykazovala řadu nedostatků.

III
Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) a Komise reagovaly rychle nabídkou finanční pomoci k řešení dvou hlavních výzev: hospodářské krize a přechodu k demokracii. Zjistili jsme, že Komise se snaží zabývat se příliš mnoha oblastmi, což ve výsledku vede k tomu, že možný dopad její pomoci se rozmělnuje a řízení četných opatření je obtížné. Opatření EU byla dobře koordinována s hlavními dárci a s orgány a útvary EU, společného programování s členskými státy ale nebylo dosaženo.

IV
EU poskytovala finanční prostředky v různé formě: jako obecnou a odvětvovou rozpočtovou podporu, makrofinanční pomoc nebo financováním samostatných projektů.

V

Značný objem prostředků byl rychle převeden prostřednictvím čtyř velkých programů rozpočtové podpory a pomohl tuniským protějškům formovat reformní agendu. Podmínky úhrad byly nicméně až příliš pružné a snížily motivaci partnera přijímat opatření uvedená v dohodách o financování. Od roku 2010 se neprovádělo posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA), které by mohlo být nezpochybnitelným testem skutečného pokroku reforem v sektoru veřejných financí. Očekává se, že nové posouzení PEFA bude dokončeno v březnu 2017.

VI

Pomalá realizace byla hlavním nedostatkem, který byl u úvěru makrofinanční pomoci i většiny odvětvové rozpočtové podpory a projektů běžný. Úvěr makrofinanční pomoci pomohl Tunisku získat přístup k financování za příznivých podmínek. Odvětvová rozpočtová podpora byla poskytnuta třem odvětvím, dvě z nich však neměla věrohodnou strategii. Jak u odvětvové rozpočtové podpory, tak u projektů jsme zjistili případy, kdy cíle opatření nebyly ani konkrétní, ani měřitelné.

VII

Tuniské orgány zavedly určité významné reformy, jejich tempo však bylo velmi pomalé. Důvodem pomalé realizace byly především četné změny ve vládě a počet a význam výzev. Komise se zavázala, že bude Tunisku při zvládnutí těchto výzev i nadále poskytovat podporu, a to jak politickou, tak finanční.

VIII

Zpráva stanoví řadu doporučení na zlepšení plánování pomoci a řízení opatření EU.

Situace v zemi

01

Tunisko je severoafrická země spadající do kategorie zemí s nižšími středními příjmy. V roce 2015 mělo 11 milionů obyvatel a hrubý národní důchod na hlavu činil 3 970 USD¹. Po 23 letech u moci byl v lednu 2011 prezident Zine El Abidine Ben Ali svržen tuniskou revolucí, také známou jako „jasmínová revoluce“. Ta je považována za první z povstání, jež se souhrnně označují za arabské jaro.

02

Ze zemí, které si prošly arabským revolučním jarem, je Tunisko zemí, v níž politická transformace pokročila nejvíce. V uplynulých čtyřech letech přijalo novou ústavu a uspořádalo troje svobodné a spravedlivé volby. V roce 2015 byla udělena² Kvartetu pro národní dialog Nobelova cena za mír „za rozhodný příspěvek k budování pluralitní demokracie v Tunisku po Jasmínové revoluci z roku 2011“.

03

Po roce 2011 prošla země obdobím výrazné nejistoty, sociálních nepokojů a útoků na civilní cíle ozbrojenými radikály. V tomto období se snažila o zachování krátkodobé makroekonomické stability tvář v tvář obtížné mezinárodní ekonomické situaci a nárůstu chaosu v regionu.

04

Posílení hospodářské aktivity je jednou z nejvýznamnějších výzev Tuniska, současně je to i předpoklad udržitelného řešení hlavních socioekonomických problémů země, zejména vysoké nezaměstnanosti a nerovností mezi regiony. V první dekádě tohoto století Tunisko hospodářsky rostlo v průměru o 4,4 %, v revolučním roce 2011 se ale míra růstu snížila o 1,9 %. Celková míra nezaměstnanosti je vysoká. Poté, co v roce 2011 stoupla na 19 %, se situace zlepšila, když nezaměstnanost v roce 2015 klesla na 15 %. Zejména mezi ženami (23 %), mladými absolventy (67 %) a mladými lidmi obecně (35 %) se však pohybuje na vysoké úrovni³.

05

Tunisko se potýká s problémy, které souvisejí s nedostatečnou institucionální kapacitou, nadměrnou centralizací rozhodování a korupcí. Na indexu vnímání korupce organizace Transparency International bylo Tunisko v roce 2015 přibližně uprostřed na 76. místě ze 174⁴. Zpráva organizace Projekt světové spravedlnosti (*World Justice Project*) Index právního státu (*Rule of Law Index*) 2015 řadí Tunisko celkově na 43. místo a hodnotí je jako jednu z nejlepších zemí v regionu.

- 1 Světová banka, Světová datová banka, rozvojové ukazatele.
- 2 Kvartet pro národní dialog vznikl v roce 2013 a zahrnuje čtyři organizace tuniské občanské společnosti: Tuniský generální svaz práce, Tuniskou konfederaci průmyslu, obchodu a řemesel, Tuniskou ligu na obranu lidských práv a Tuniskou advokátní komoru.
- 3 Mezinárodní měnový fond, Žádost o prodloužení režimu v rámci rozšířené finanční facility (*Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility*), květen 2016.
- 4 Hodnocení transparentnosti Tuniska se snížilo z 41 v roce 2012 a 2013, na 40 v roce 2014 a 38 v roce 2015.

06

Bezpečnost se v rostoucí míře stává velkou výzvou. Po střetech se salafisty (2012) a politických vraždách (2013) zasadily těžkou ránu ekonomice země⁵ i společnosti teroristické útoky na muzeum Bardo v roce 2015, v letovisku Sousse a na prezidentskou stráž.

Rámec spolupráce EU

07

Asociační dohoda EU s Tuniskem z července 1995 funguje na bázi bilaterálních vztahů. V listopadu 2006 Komise vypracovala strategický dokument pro Tunisko, v němž stanovila rámec spolupráce EU s Tuniskem na období 2007–2013. V listopadu 2010 Komise vypracovala hodnocení v polovině období této strategie a Národního orientačního programu na období 2011 až 2013⁶, kterým se strategie uvádí do praxe.

08

Spolupráce EU se po revolucích arabského jara z roku 2011 výrazně změnila. V březnu 2011 se EU zavázala podpořit všechny své jižní sousedy, kteří jsou „schopni a odhodláni se do [...] reformem pustit, prostřednictvím Partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu“⁷. V květnu 2011 schválila Evropská služba pro vnější činnost a Komise nový přístup k šestnácti zemím Evropského sousedství⁸. Tento nový přístup se soustředil na posilování partnerských vztahů mezi EU a zeměmi a společnostmi sousedství, budování a konsolidaci zdravých demokracií, snahu o udržitelný hospodářský růst a navazování kontaktů mezi lidmi a občanskou společností zemí v regionu. V souladu s novým strategickým přístupem uzavřela EU v roce 2012 s Tuniskem politickou dohodu o akčním plánu na období 2013–2017, kterou ustavila privilegované partnerství⁹. Klíčovými prvky tohoto partnerství jsou:

- a) hlubší politická spolupráce, včetně rámcového politického dialogu, parlamentní spolupráce, spolupráce v otázkách bezpečnosti, demokracie a práva;
- b) větší sociální a ekonomická integrace s Evropskou unií s cílem vybudovat společný hospodářský prostor, jakož i vypracovat *prohloubenou a komplexní dohodu o volném obchodu mezi EU a Tuniskem*;
- c) užší partnerské vztahy mezi lidmi posilováním vazeb jednotlivců i organizací v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, zdravotnictví, kultury, imigrace a mobility.

- 5 V roce 2015 byl zaznamenán 54% pokles turistických aktivit (doklady o výměně měny).
- 6 ESVČ / Evropská komise, Národní orientační program Tuniska 2011–2013.
- 7 KOM (2011) 200 v konečném znění ze dne 8. března 2011 „Partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu s jižním Středomořím“.
- 8 KOM(2011) 303 v konečném znění ze dne 25. května 2011 „Nový přístup k sousedství, jež prochází změnami“.
- 9 ESVČ, „Vztahy Tuniska a Evropské unie: privilegované partnerství. Akční plán 2013–2017“ https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

Financování rozvoje

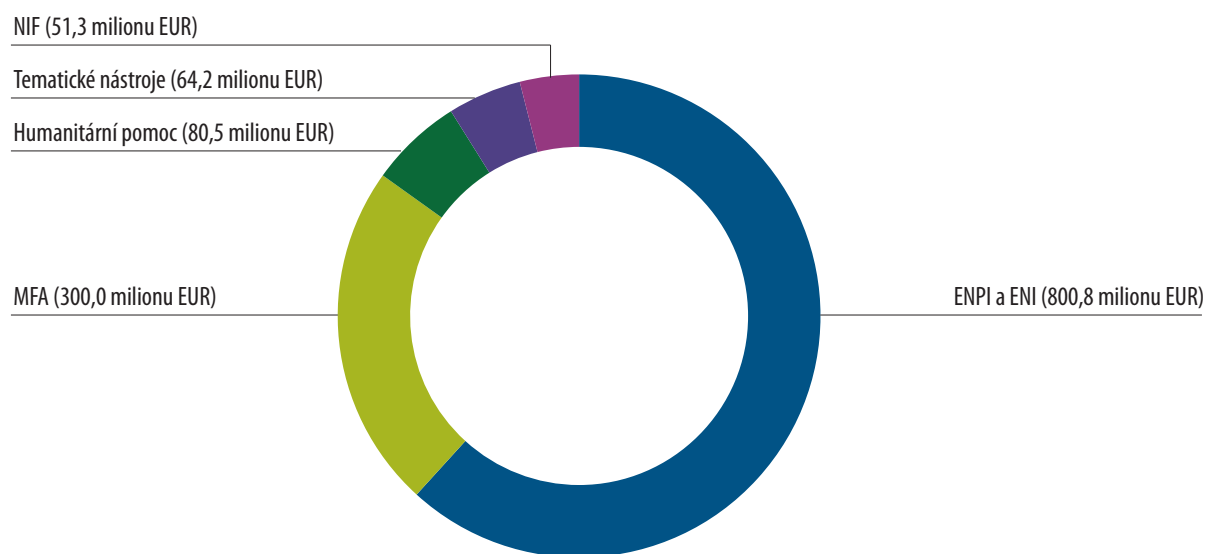
09

Podpora na dvoustrannou spolupráci přidělená Tunisku na období od 2011–2015 činila 1,3 miliardy EUR. Tyto finanční prostředky obsáhly programy evropského nástroje sousedství a partnerství (ENPI) a evropského nástroje sousedství (ENI), tematické nástroje a programy¹⁰, humanitární pomoc, investiční nástroj sousedství (NIF) and podpis jedné dohody o makrofinanční pomoci v roce 2014 (viz **graf 1**).

10 Tematické nástroje zahrnují evropský nástroj pro demokracii a lidská práva, nástroj přispívající ke stabilitě a míru, program přeshraniční spolupráce (Itálie-Tunisko) a program pro nevládní subjekty a místní orgány.

Graf 1

Závazky vůči Tunisku podle finančních nástrojů za období 2011–2015



Zdroj: Delegace Evropské unie (EUD) v Tunisku, zpráva 2015, Spolupráce Evropské unie v Tunisku (Coopération de l'Union européenne en Tunisie), květen 2016 a databáze Společného informačního systému pro oblast vnějších vztahů (CRIS).

10

V období 2011–2015 Komise plánovala a prováděla programy rozpočtové podpory (viz **rámeček 1**), a to jak obecné, tak odvětvové, úvěr MFA a samostatné projekty. Programy obecné rozpočtové podpory sestávaly ze skupiny pěti následných programů¹¹, které se zaměřovaly na nový rozjezd ekonomiky a zahrnovaly opatření týkající se strukturálních reforem v různých oblastech. Programy odvětvové rozpočtové podpory by v podstatě zřízeny již před rokem 2011, úhrady se ale většinou prováděly až po revoluci. Týkaly se různých oblastí, jako je vzdělávání, voda, životní prostředí a reforma státního rozpočtu. Komise dále financovala projekty zahrnující služby, zadávání zakázek na vybavení a twinningové programy a uzavřela smlouvy s různými typy prováděcích subjektů, jako jsou agentury OSN, národní agentury a organizace občanské společnosti.

11 PAR1 je víceodvětvová rozpočtová operace a PAR2 až PAR5 jsou dohody o budování státu (SBC). SBC poskytují rozpočtovou podporu v přelomových dobách, kdy je situace nejistá. Komise je zavedla v roce 2012 a pro účely kódování používaného ve výboru pro rozvojovou pomoc (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) se považují za obecnou rozpočtovou podporu.

Rámeček 1

Modalita rozpočtové podpory

Rozpočtová podpora představuje převod finančních zdrojů do vnitrostátního rozpočtu partnerské země poté, co tato země splní dohodnuté podmínky pro platbu. Rozpočtová podpora se neposkytuje všem zemím. Před zahájením programu a po dobu jeho trvání je nutno dodržovat kritéria způsobilosti a provedení plateb je podmíněno splněním podmínek.

Součástí rozpočtové podpory je dialog, finanční převody na účet ministerstva financí partnerské země, hodnocení výkonnosti a rozvoje kapacit, a to na základě partnerství a vzájemné odpovědnosti.

Rozpočtová podpora se vyplácí v pevných nebo proměnných tranších. Pevné tranše mají fixní hodnotu předem stanovenou v dohodě o financování. Vyplácí se v plné výši (jsou-li splněny všechny podmínky) nebo vůbec (není-li splněna jedna podmínka či více podmínek). Maximální hodnota variabilních tranší je stanovena předem v dohodě o financování. Hradí se v plné výši nebo v částečné výši a vyplácená částka se odvozuje od výkonnosti dosažené ve vztahu k předem specifikovaným cílům nebo stanoveným ukazatelům výkonnosti (za předpokladu, že jsou současně splněny všechny obecné podmínky).

Výňatky z pokynů Evropské komise pro rozpočtovou podporu, září 2012.

11

K dalším velkým bilaterálním dárcům patří Francie a Německo¹². Hlavními věřiteli Tuniska jsou Evropská investiční banka (EIB)¹³ a Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)¹⁴. Značné finanční prostředky rovněž poskytují mezinárodní finanční instituce. Světová banka od roku 2012 přijala závazky k prostředkům v souhrnné výši 2,1 miliardy USD. V Tunisku je značně zainteresován i Mezinárodní měnový fond (MMF). V květnu 2016 schválil MMF druhý program pro zemi, prodloužený režim v délce 48 měsíců obnášející 2,9 miliardy USD¹⁵.

- 12 Od roku 2011 poskytly Tunisku půjčky a dotace v hodnotě 776 milionů EUR (Francie) a 950 milionů EUR (Německo).
- 13 Od roku 2011 činní celkové finanční prostředky poskytnuté Tunisku 1,5 miliardy EUR (v odvětvích jako průmysl, vodohospodářství, doprava, energetika a služby).
- 14 Od roku 2013 financovala EBRD 25 projektů a vyplatila celkem 300 milionů EUR.
- 15 Jde o druhý program MMF v Tunisku. V období 2013–2015 bylo Tunisku v rámci programu dohody o úvěrové výpomoci vyplaceno 1,6 miliardy USD.

12

Při auditu se zkoumalo, zda pomoc EU poskytnutá Tunisku po revolučních událostech z jara 2011 byla dobře vynaložena. Aby bylo možné toto posouzení provést, hledaly se v rámci auditu účinnosti a účelnosti odpovědi na níže uvedené dílčí otázky:

- i) Zabývala se ESVČ a Komise hlavními výzvami, jimž Tunisko čelí?
- ii) Prováděla Komise své programy dobře?

13

Audit se vztahoval na výdaje prováděné prostřednictvím ENPI a ENI. Zaměřil se na programy, které reagovaly na hospodářskou krizi, a opatření EU týkající se přechodu k demokracii, správy a řízení, práva a hospodářského růstu. Audit zahrnul i kontrolu makrofinanční pomoci.

14

Auditní vzorek pokrýval 70 % podpory na dvoustrannou spolupráci přidělenou Tunisku od roku 2011 do roku 2015¹⁶. Kromě úvěru na makrofinanční pomoc jsme provedli také kontrolu sedmi programů rozpočtové podpory a čtrnácti projektů. Podrobnější informace o všech opatřeních EU, která byla předmětem auditu, uvádí **přílohy I a II**.

15

Auditní práce se prováděla od března do července 2016. Důkazní informace pro naše posouzení jsme shromažďovali prostřednictvím dokumentárního přezkumu a pohovorů s ESVČ, Komisí a delegací EU v Tunisu, tuniskými orgány a organizacemi občanské společnosti a také s mezinárodními finančními institucemi a dalšími dárčí¹⁷. Rovněž jsme provedli dvoutýdenní návštěvu Tunisu v květnu 2016.

16 Celková podpora na bilaterální pomoc na období 2011–2015 činila 1,3 miliardy EUR. Tato částka zahrnuje programy s využitím ENPI, ENI, tematických nástrojů, NIF a úvěru makrofinanční pomoci.

17 MMF, Africká rozvojová banka, Světová banka a Francouzská rozvojová agentura.

ESVČ a Komise se zabývaly většinou klíčových výzev, měly k tomu dostatek dodatečných prostředků a svůj postup koordinovaly s hlavními dárci, pomoc však nebyla dostatečně zacílena

16

V tomto oddíle zkoumáme, zda byly priority a přidělování prostředků po roce 2011 vhodným způsobem upraveny tak, aby se zaměřovaly na klíčové výzvy, jimž Tunisko čelí. Rovněž posuzujeme, zda se problémy řešily promptně formou dobře koordinovaných opatření.

Finanční prostředky byly výrazně navýšeny, aby pokryly naléhavé potřeby

17

V roce 2010, tj. před revolucí, měla Komise program rozvojové pomoci¹⁸ na období 2011–2013 ve výši 240 milionů EUR. Program stanoví tyto prioritní oblasti rozvojové pomoci: zaměstnanost, hospodářské reformy a podpora soukromého sektoru a právo. Průřezovým cílem bylo šířit dobrou správu a řízení.

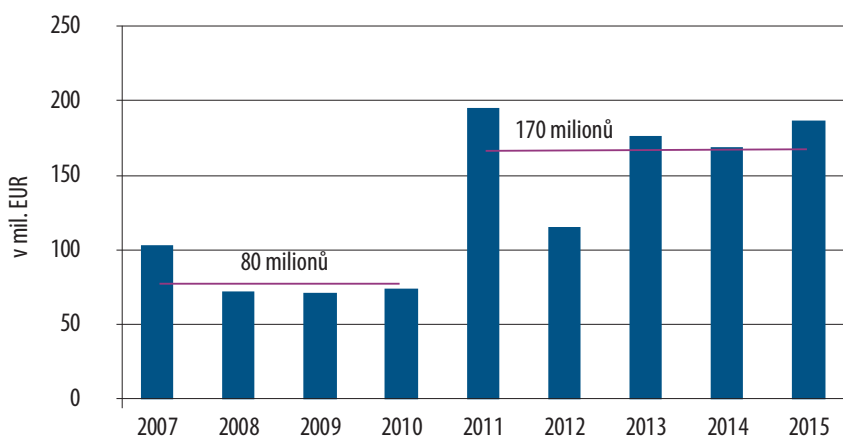
18

V porevolučním období byly přidělené prostředky výrazně navýšeny a zaměření dvoustranné spolupráce EU se změnilo. Prostředky přidělené na období 2011 až 2013 se téměř zdvojnásobily na 445 milionů EUR. Průměrné roční přídělky z ENPI a ENI¹⁹ prudce vzrostly z 80 milionů EUR v období před revolucí na 170 milionů EUR na období 2011–2015 (viz **graf 2**). Tyto výrazně navýšené finanční prostředky se poskytovaly zejména prostřednictvím pobídkového mechanismu „více za více“, který poskytoval dodatečnou pomoc těm partnerským zemím, které dostály svému závazku provést reformy a zajistit jejich pokrok²⁰.

- 18 Strategie pro víceletou rozvojovou pomoc na období 2007–2013 byla definována ve strategickém dokumentu pro Tunisko. Přidělené prostředky a priority byly podrobněji stanoveny v Národním orientačním programu na období 2011–2013. NOP odkazoval na prostředky přidělené v rámci ENPI.
- 19 Od roku 2014 nahradil ENPI jako hlavní nástroj rozvojové pomoci pro země sousedství nástroj ENI.
- 20 Pobídkový mechanismus „více za více“ (v kontextu ENPI (do roku 2013) nazývaný SPRING a prostředky zastřešujícího programu v kontextu nástroje ENI (viz také tabulka 1 o dodatečných příspěvcích)).

Graf 2

Roční závazky ENPI a ENI vůči Tunisku v období 2007–2015



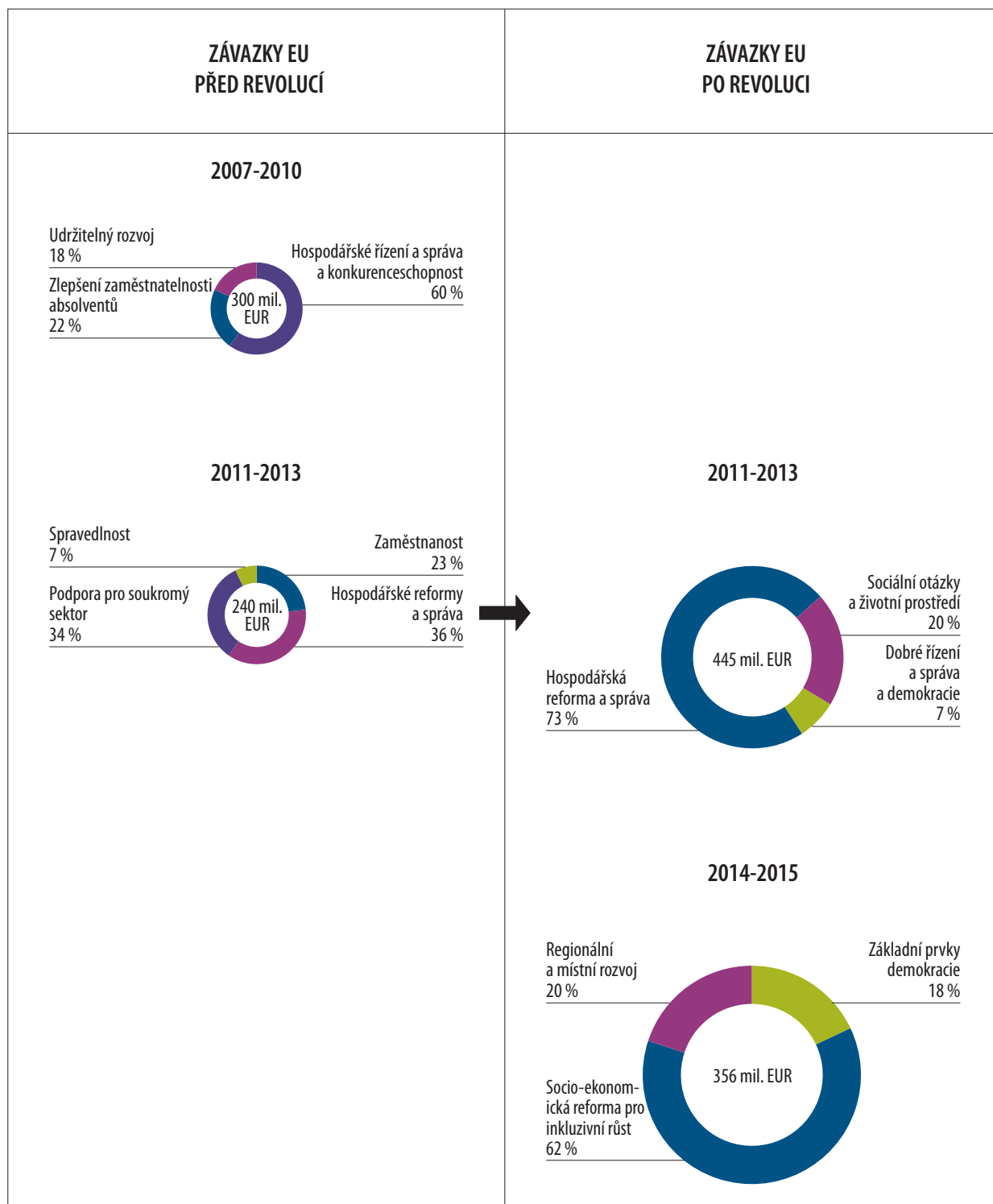
Zdroj: databáze CRIS.

19

Jednou z oblastí, na něž od roku 2011 cílila pomoc, byla podpora demokracie (viz **graf 3**). K zajištění řádného průběhu voleb byly vyslány volební pozorovatelské mise EU. Další podporu přechodu k demokracii poskytovaly programy na podporu občanské společnosti, práva a činnosti nového parlamentu. Po roce 2011 Komise vypracovala programy, které se zabývají nerovnostmi mezi regiony, jež jsou jednou z příčin vzniku bezpečnostních a sociálních tlaků. Tyto programy podporovaly marginalizované oblasti, obnovu nízkopříjmových lokalit a zdravotnictví.

Graf 3

Závazky ENPI a ENI k Tunisku před rokem 2011 a po něm podle prioritních oblastí (velikost v poměru k přidělům na rok)



Zdroj: Evropské komise, národní orientační programy a aktuální stav, říjen 2015.

20

Dodatečné prostředky, které byly zpřístupněny po revoluci, umožnily ESVČ a Komisi poskytnout národnímu programu pro ekonomickou obnovu značnou podporu. V křehké a zhoršující se makroekonomické situaci byl program podpory obnovy (PAR) rozsáhlým zahajovacím programem, který sdružil výrazný objem prostředků od různých dárců a finančních institucí, aby poskytl tolik potřebné finance na řešení naléhavých ekonomických potřeb. Příspěvek Komise na program podpory obnovy byl jejím největším výdajem z hlediska objemu prostředků, k nimž byly v souvislosti s Tuniskem přijaty závazky. Součástí tohoto financování bylo pět programů obecné rozpočtové podpory, v jejichž rámci byly na období pěti let přijaty závazky v hodnotě 448 milionů EUR, což představuje více než polovinu prostředků přidělených v rámci ENPI a ENI na období 2011–2015. Tato částka byla v období 2001–2015 navýšena o další prostředky ve výši 155 milionů EUR přidělenými v souladu se zásadou „více za více“ (viz bod 18 a **tabulka 1**). Podpora souhrnného rozpočtu byla pro tuniské orgány obzvláště významná, protože většina ostatního financování od jiných dárců měla podobu půjček s náklady na dluhovou službu a povinností dluhy splatit.

Tabulka 1

Příspěvek přidělů podle zásady „více za více“ k programům PAR

(v mil. EUR)

Program PAR	Rok	Celková přidělená částka	Prostředky přidělené na programy PAR v souladu se zásadou „více za více“	Celkové prostředky přidělené v souladu se zásadou „více za více“ ročně
PAR1	2011	100	10	20
PAR2	2012	68	0	80
PAR3	2013	110	45	55
PAR4	2014	100	47	50
PAR5	2015	70	53	71,8
Celkem		448	155	276,8¹

1 „Zůstatek prostředků poskytnutých podle zásady „více za více“ ve výši 121,8 milionu EUR byl využit na projekty z celé řady oblastí, např. spravedlnosti, obnovy infrastruktury chudých obcí atd.

Zdroj: databáze ESVČ a CRIS.

21

Komise řešila ekonomické potřeby země primárně prostřednictvím programů PAR, dodatečná podpora měla formu úvěru makrofinanční pomoci a konkrétních projektů. Na základě žádosti tuniských orgánů byl jako doplněk půjčky MMF v roce 2014 poskytnut úvěr ve výši 300 milionů EUR na podporu hospodářské stabilizace vlády a reformního programu.

22

Zatímco výzvy souvisejí s makroekonomickou situací a demokratickými reformami bylo možné vyřešit poměrně rychle, v sektoru bezpečnostních služeb tomu tak nebylo. Tuniská vláda poprvé požádala EU o podporu této reformy již na začátku října 2011. Komise na tuto žádost zareagovala rychle, ale trvalo dva roky, než tuniské orgány s podmínkami zadání nezávislého vzájemného posouzení bezpečnostního sektoru v Tunisku souhlasily. V prosinci 2013 dvanáct bezpečnostních expertů z členských států EU vypracovalo zprávu o nezávislém posouzení. Po schválení ze strany tuniských orgánů proběhla v lednu 2015 identifikační a formulační mise. Teroristické útoky z března a června 2015 urychlily politický dialog a v listopadu 2015 tuniská vláda schválila návrh Komise na program reformy sektoru bezpečnosti s rozpočtem 23 milionů EUR. To bylo pět let po původní žádosti. Po schválení programu byla v červnu 2015 podepsána smlouva o obnově bezpečnostní infrastruktury a dodávce vybavení.

Finanční prostředky se rozdělovaly mezi příliš mnoho oblastí

23

Tuniským orgánům se nepodařilo vypracovat spolehlivý a ucelený národní rozvojový plán. Protože takový plán neexistoval, dárci neměli obecný přehled o prioritách země, požadovaných prostředcích a pokroku u klíčových ukazatelů. Opatření EU byla proto koncipována na základě průběžného a intenzivního dialogu s tuniskými orgány a zpráv o různých posouzení potřeb a misích organizovanými ESVC a Komisí k identifikaci potřeb.

24

Opatření EU pokrývala širokou škálu činností. Po revoluci v roce 2011 byla velká poptávka po podpoře v mnoha oblastech. Akční plán pro privilegované partnerství na období 2013–2017 (viz bod 8) stanoví třináct priorit a ke každé byla přidělena četná opatření. Komise vzhledem k nárůstu dostupných prostředků rozšířila rozsah spolupráce a pokusila se tuto poptávku naplnit. Ve strategických dokumentech, jako je NOP na léta 2011–2013 a jednotný rámec podpory (SSF) na období 2014–2015, jsou prioritní oblasti stanoveny velmi obecně. Rozhodnutí, která se přijímala, a plánované projekty se proto vztahovaly na příliš mnoho oblastí. V jednotném rámci podpory na období 2014–2015 zahrnovalo jedno z prioritních odvětví (základní prvky demokracie) šest různých komponentů týkajících se celé řady oblastí: právo, rovné příležitosti, migraci a správu hranic, reformu médií, reformu sektoru bezpečnosti a podporu pro kulturu²¹. Výroční zpráva EUD²² uvádí opatření rozprostřená napříč více než 20 okruhy (včetně vzdělávání, zdraví, zemědělství, životního prostředí, změny klimatu, dopravy, výzkumu a tematických oblastí, jako je přeshraniční spolupráce).

21 Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření, seznam finanční pomoci Tunisku, aktuální stav: říjen 2015.

22 Zpráva delegace EU 2015, Spolupráce Evropské unie v Tunisku (*Coopération de l'Union européenne en Tunisie*).

25

Obrovská různorodost oblastí činnosti byla v rozporu s vlastním cílem Komise zaměřit pomoc na malý počet oblastí. V souladu s uznávaným osvědčeným postupem při přidělování rozvojové pomoci, jak jej stanoví Evropský konsensus o rozvoji²³ a Pařížská deklarace o účinnosti pomoci²⁴, by se dárci EU měli snažit zaměřit svou aktivní účast v konkrétní zemi na maximálně tři odvětví každý. Nedostatečným soustředěním svého úsilí Komise oslabila možný dopad financování a zkomplikovala jeho řízení.

Opatření EU byla dobře koordinována s hlavními dárci, společného programování s členskými státy ale nebylo dosaženo

26

Opatření EU byla dobře koordinována s hlavními zainteresovanými stranami mezinárodního rozvoje v Tunisku, jako je MMF, Světová banka, Africká rozvojová banka (ADB) a Francouzská rozvojová agentura (AFD). EU plánovala a prováděla důležité programy spolu s ostatními dárci – zejména rozpočtovou podporu a makrofinanční pomoc. Některé projekty EU prováděly agentury OSN, národní rozvojové agentury a rozvojové banky. Od roku 2016 rovněž běželo devět twinningových projektů s celkovým rozpočtem 12 milionů EUR, které byly financovány EU a prováděly je členské státy²⁵.

27

EU jako dárci poskytuje Tunisku největší objem dotací a působí v mnoha různých oblastech. Delegation EU má tedy v dárcovské obci významnou úlohu. Aktivně usnadňuje koordinaci dárců, kteří se setkávají minimálně jednou měsíčně a podrobně diskutují plánování programů i případné problémy při jejich provádění.

28

ESVČ a Komise úzce spolupracovaly s členskými státy formou pravidelných konzultací a časté výměny relevantních informací ve všech fázích programového cyklu, zejména v kontextu výboru evropského nástroje sousedství. Tato spolupráce se však nevztahovala na společné programování s členskými státy, které doporučuje nařízení o evropském nástroji sousedství²⁶. ESVČ a Komise s členskými státy EU o postupném nástupu společného programování v případě Tuniska v uplynulých čtyřech letech diskutovaly.

23 Rada, Evropský parlament a Komise o Evropské unii, (2006/C46/01), Společné prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Evropského parlamentu a Komise o rozvojové politice Evropské unie: „Evropský konsensus“.

24 OECD, Pařížská deklarace o účinnosti pomoci, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

25 Německo, Španělsko, Francie, Itálie, Nizozemsko a Rakousko.

26 Článek 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 232/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje evropský nástroj sousedství (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 27).

Opatření EU Tunisku výrazně pomohla, provádění programů Komisí však mělo nedostatky

29

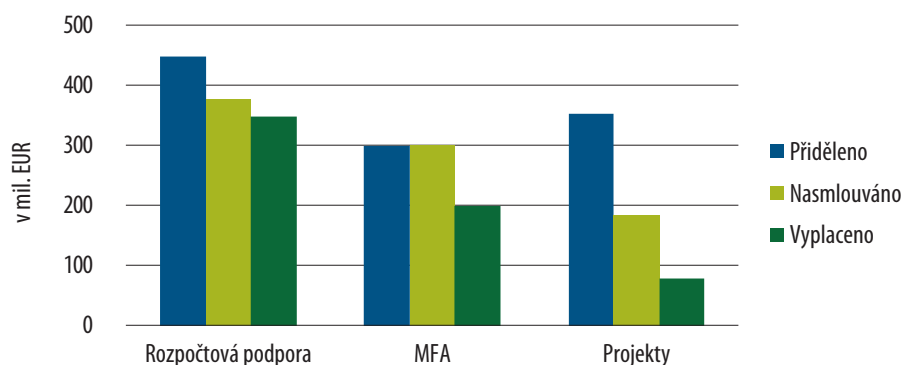
V tomto oddíle zkoumáme, jak dobře Komise prováděla své programy bilaterální rozvojové pomoci. Posuzujeme čtyři typy programů: a) čtyři programy obecné rozpočtové podpory, b) tři programy odvětvové rozpočtové podpory, c) úvěr makrofinanční pomoci a d) 14 projektů. Hodnotíme jejich koncepci, provedení a dodané výstupy.

Obecná rozpočtová podpora byla vyplacena rychle, ale její podmínky byly příliš flexibilní

30

Programy PAR (viz bod 20) představují přibližně 56 % závazků ENPI a ENI. Těmito programy byly do Tuniska relativně rychle nasměrovány podstatné finanční prostředky. Od sjednání podmínek podpory k úhradě většiny nasmlouvaných částek uplynuly zpravidla jeden až dva roky. Do konce roku 2015 tak programy PAR vyplatily 78 % částek, k nimž byly přijaty závazky na období 2011–2015, zatímco u úvěru makrofinanční pomoci to bylo 67 % a u projektů 22 %. Do konce roku 2015 bylo nasmlouváno pouze 60 % dostupných přidělů na projekty, zatímco u přidělů na rozpočtovou podporu to bylo 85 % a u makrofinanční pomoci 100 % (viz **graf 4**).

Graf 4 Alokované, nasmlouvané a uhrazené částky podle typu pomoci (k 31. 12. 2015, období 2011–2015)



Zdroj: databáze CRIS.

31

Tato pomoc EU byla koncipována tak, aby směřovala významné prostředky na podporu křehké ekonomiky a sociální soudržnosti a aby Tunisko motivovala k tomu, aby se prostřednictvím partnerství pro demokracii a sdílenou prosperitu pustilo do reforem²⁷. Související úhrady v období 2011–2015 činily přibližně 350 milionů EUR.

32

První program podpory obnovy (PAR) byl naplánován a prováděn společně se Světovou bankou, Africkou rozvojovou bankou (ADB) a Francouzskou rozvojovou agenturou (AFD)²⁸, v případě druhého programu se Světovou bankou a ADB. Celkový rozpočet PAR1 činil 1 miliardu EUR v půjčkách a grantech (z toho 100 milionů EUR činil příspěvek EU). Celkový rozpočet PAR2 činil 720 milionů EUR v půjčkách a grantech (z toho 68 milionů EUR činil příspěvek EU). Společné plánování a provádění těchto programů umocnilo vliv dárců na provádění reforem v partnerské zemi. Díky němu rovněž nedocházelo ke zdvojení úsilí dárců. Následné programy PAR 3 a 4 financovala pouze EU.

Podmínky úhrady byly příliš flexibilní

33

EU přispívala na programy PAR formou obecné rozpočtové podpory. Od roku 2013 se tato podpora klasifikovala jako „dohody o budování státu“ (SBC – *State Building Contracts*). Jde o nejpružnější formu rozpočtové podpory koncipovanou pro země v nestabilní situaci či ve fázi přechodu. Podmínky úhrady u tohoto typu rozpočtové podpory jsou flexibilnější, například se nevyžaduje, aby partnerské země dodržely podmínku způsobilosti mít vypracován spolehlivý a věrohodný národní rozvojový plán, pokud se vláda zaváže takový plán v budoucnu vypracovat. Podle vlastních pokynů Komise k rozpočtové podpoře se nemají dohody o budování státu uzavírat na dobu delší než jeden nebo dva roky. Tunisku již byla tato forma rozpočtové podpory poskytnuta na dobu tří let (PAR 3 a 4), bude ale využita znovu v posledním programu PAR (PAR5), a to po dobu dalších tří let.

27 KOM(2011) 200 v konečném znění.

28 Příspěvek tří spoludárců měl podobu úvěrů.

34

Programy PAR operují úhradou jedné nebo dvou tranší v průběhu maximálně dvou let. Podle osvědčených postupů pro programy rozpočtové podpory se Komise má napřed s partnerskou zemí dohodnout na programu reformem. Na základě tohoto programu pak Komise rozhodne o podmínkách úhrady, podepíše dohodu o financování a dá partnerské zemi čas na realizaci reformem a následně na splnění podmínek úhrady. V případě programů PAR však byly podmínky v podstatné míře splněny před podpisem dohody o financování, již ve fázi plánování. Tento postup Komise systematicky využívala, aby urychlila platbu první tranše programů PAR. Úhrada první tranše programu PAR1 tak byla provedena dva měsíce po podpisu dohody o financování, v případě PAR2 a PAR3 to byly pouze dva týdny (viz **tabulka 2**).

Tabulka 2

Realizace programů PAR

Programy PAR				Rychlost realizace				
Program	Rok rozhodnutí	Přiděleno	Vyplaceno	Datum podpisu dohody o financování	Datum platby (1. tranše)	Datum platby (2. tranše)	Časový rozdíl mezi dohodou o financování a první platbou	Časový rozdíl mezi dohodou o financování a druhou platbou
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	–	13	–
PAR 3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	zatím neuplynul	150	zatím neuplynul

Zdroj: databáze CRIS (říjen 2016).

35

V jednom případě (PAR1) nebyla opatření pro druhou tranši stanovena v podepsané dohodě, ale až o rok později. Opatření nutná pro splnění podmínek platby všech programových tranší by měla být dohodnuta k okamžiku podpisu dohody o financování, aby měla partnerská země na provedení reformem dostatek času.

36

Jelikož dodatečné prostředky „více za více“ tvořily téměř třetinu rozpočtu programů, zkoumali jsme, zda byly využity ke stanovení nových podmínek a vedly ze strany tuniských orgánů k přijetí nových opatření. Zjistili jsme, že pouze v případě PAR3 byla s přidělením dodatečných prostředků „více za více“ přidána jedna variabilní tranše. Tato tranše měla tři konkrétní podmínky. Dodatečné prostředky „více za více“ byly stanoveny a vyhrazeny ke konci plánování programu (viz **rámeček 2**) a tato skutečnost situaci komplikovala, stanovení podmínek a opatření to ale nevyklučovalo.

Rámeček 2

Postup při alokaci dodatečných prostředků v rámci zásady „více za více“

Jednotlivé kroky postupu:

- v prosinci roku N vypracuje delegace EU první návrh zprávy o pokroku;
- v březnu roku N+1 ESVC a Komise vypracují společný dokument o pokroku ve všech zemích sousedství;
- v červnu roku N+1 je přijato (a výborem evropského nástroje sousedství (ENI) schváleno) rozhodnutí. Prostředky musí být přiděleny na konkrétní programy do konce roku N+1.

37

Úhrady v rámci PAR byly podmíněny splněním řady konkrétních opatření. Každý ze čtyř zkoumaných programů v průměru zahrnoval 27 konkrétních opatření. Ta pokrývala řadu různých oblastí, zejména: a) transparentnost, demokratickou účast, spravedlnost a boj proti korupci, b) veřejné finance, c) nerovnost mezi regiony, d) nezaměstnanost a sociální začleňování, e) mikrofinancování a f) hospodářský růst. Značný počet řešených rozměňuje zaměření dialogu o opatřeních s partnerskou zemí.

38

Komise přijímala rozhodnutí o platbách poté, co posoudila celkový pokrok a odhodlání vlády plnit národní rozvojový plán, aniž by čekala na dokončení všech opatření, jež se od tuniských orgánů vyžadovala. V praxi to znamenalo, že Komise posoudila celkový pokrok jako uspokojivý, i když některá opatření nebyla přijata. Tento přístup oslaboval motivaci partnera přijímat opatření stanovená v dohodě o financování i vliv, který Komise mohla mít na realizaci tolik potřebných reforem tuniskými orgány.

39

Kvůli politické nestabilitě v zemi se Komise nezaměřovala na dlouhodobé výsledky, ale na výstupová opatření. Většina programů PAR byla koncipována tak, aby byla realizovatelná v krátkodobém horizontu, a často měla podobu prohlášení „vláda přijme výnos X“ nebo obdobného znění. Je nicméně možné, že výnos je vládou přijat, ale není návazně a řádně uplatňován státní správou. Ve skutečnosti je realizace některých reforem i nadále neuspokojivá nebo pomalá, a to i v oblastech, kde tuniská vláda určitá opatření přijala.

Hodnocení řízení veřejných financí se zpozdilo

40

Neproběhlo žádné obecné hodnocení programů PAR. S ohledem na velikost a složitost těchto programů mohlo celkové hodnocení nabídnout užitečnou zpětnou vazbu o pokroku reforem a poukázat na koncepční nedostatky.

41

Komise využívala různá hodnocení specifických aspektů správy, která prováděly různé mezinárodní organizace. Ty však nebyly zamýšleny jako náhrada hodnocení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti PEFA, což je velmi důkladné a široce respektované obecné hodnocení řízení veřejných financí. I když pokyny Komise k rozpočtové podpoře doporučují provádět hodnocení PEFA každé čtyři roky, poslední hodnocení proběhlo v roce 2010. V roce 2014 se EU, Světová banka a ADB zavázaly spolufinancovat nové hodnocení. Uzavření smlouvy s příslušným odborníkem se však významně zpozdilo, stejně jako diskuse o formulaci návrhu zprávy s tuniskými orgány. Očekává se tedy, že nové hodnocení bude dokončeno v březnu 2017.

42

Hodnocení PEFA nemělo poskytnout jen jistotu ohledně všech aspektů řízení veřejných financí, ale bylo potřeba i jako ukazatel možných nedostatků, které mohou nutně vyžadovat rychlé řešení. Z těchto důvodů a vzhledem ke značné výši částek rozpočtové podpory vyplacené ministerstvu financí, je neuspokojivé, že toto hodnocení nebylo k dispozici v době, kterou stanoví pokyny.

Pomalé tempo reforem

43

Obecně bylo v některých oblastech v rámci programu dosaženo pokroku, tempo reforem však bylo pomalé.

- a) Pokud jde o transparentnost a účast, došlo k pokroku v oblasti přístupu k administrativním informacím, sdružovacích práv, transparentnosti rozpočtu a zveřejňování zpráv tuniského účetního dvora. Získání přístupu ke správním informacím týkajícím se vlády a veřejných organizací je však i nadále nesnadné.
- b) Pokud jde o účast občanské společnosti, ustavování nevládních organizací se zjednodušilo, stále však jde o zdlouhavý proces. I když právní rámec umožňuje založit nevládní organizaci v řádu několika týdnů, v praxi to kvůli administrativním překážkám trvá šest měsíců až rok.
- c) Pokud jde o řízení veřejných financí, podmínkou lepšího plnění rozpočtu je přijetí národního rozvojového plánu a ústavního zákona o rozpočtu. Provádění reforem týkajících se partnerství veřejného a soukromého sektoru a zadávání veřejných zakázek probíhalo pomalu. Byl přijat nový zákon o zadávání veřejných zakázek, který splňuje mezinárodní standardy, a nyní probíhá akční plán, jehož cílem je změnit zdlouhavé postupy. Zbývajícím klíčovým úkolem je nyní zvýšit transparentnost, odpovědnost a účinnost externího a interního auditu.
- d) Co se týče regionálních rozdílů, opatření přijatá v kontextu programů PAR zlepšila příjmy obcí. Nicméně vzhledem ke strukturálním nedostatkům, např. snížené hospodářské činnosti a neexistenci místních daní, se většina obcí potýká s finančními obtížemi, které lze vyřešit pouze rozsáhlou restrukturalizací jejich financí, k níž nakonec dojde v rámci procesu decentralizace, jež má být zahájena na začátku roku 2017.
- e) Co se týče sociálního začleňování, vláda posílila síť sociálního zabezpečení zvýšením měsíčních dávek a počtu příjemců. Nezlepšila ale zacílení potenciálních příjemců, které čeká na vznik jednotného registru domácností²⁹.

29 Evropská komise, Informativní poznámka určená Evropskému parlamentu a Radě, Makrofinanční pomoc Tuniské republice, výplata druhé tranše, 26.11.2015.

- f) Pokud jde o mikrofinancování, i když byl v souladu s mezinárodními standardy zaveden regulační rámec, přístup k mikrofinancování je stále omezený. V této oblasti by rovněž pomohla aktualizace regulatorního a dohledového rámce, odstranění stávajících limitů pro úvěrové sazby a náležité účetní reformy³⁰. Je nutno podotknout, že Komise realizuje projekt zaměřený na podporu rozvoje mikrofinancování v méně rozvinutých oblastech země.
- g) K podpoře hospodářského růstu byl v souladu s cílem chránit přístup na trh, zredukovat investiční omezení a racionalizovat výjimky vypracován nový investiční kodex, ale parlament ho dosud nepřijal.

44

MMF zaznamenal zpoždění v realizaci reforem, které vyžaduje jeho vlastní program na období 2013–2015. MMF ve svém hodnocení³¹ uvádí, že pouze přibližně 60 % ze 46 strukturálních měřítek zavedených v rámci programu bylo splněno. Dále uvedl, že odhodlání státních orgánů a široké řady zainteresovaných stran naplnit reformní agendu je zásadním předpokladem toho, aby při realizaci programu nedocházelo ke zvrátům.

Úvěr makrofinanční pomoci poskytl navzdory zpožděním a nízké míře úhrad cenný přístup k financování

45

V srpnu 2013 požádala tuniská vláda EU o úvěr makrofinanční pomoci. Tunisko v té době velmi naléhavě potřebovalo externí finanční prostředky. Od prvotní žádosti o tuto urgentní pomoc do první platby uběhlo 21 měsíců (viz **tabulka 3**). Parlament a Rada prohlásily, že EU by měla být schopna neprodle- ně poskytnout makrofinanční pomoc, pokud okolnosti vyžadují okamžitou reakci³². Zpoždění, jako například doba, kterou Tunisko potřebovalo na ratifikaci memoranda o porozumění k operaci makrofinanční pomoci, však bylo z valné části mimo kontrolu EU. V kontextu žádosti o naléhavé financování však proces přípravy tohoto úvěru na úrovni EU i tak trval příliš dlouho.

30 MMF, Tunisko, konzultace 2015 podle článku IV, šestý přezkum v rámci dohody o pohotovostním úvěru a žádost o změnu znění, říjen 2015.

31 MMF, Žádost o přístup v prodlouženém režimu v rámci rozšířené finanční facility, příloha I. Kontext, koncepce a efekty SBA v období 2013–15, červen 2016.

32 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 778/2013/EU ze dne 12. srpna 2013 o poskytnutí další makrofinanční pomoci Gruzii (Úř. věst. L 218, 14.8.2013, s. 15).

Časová linie makrofinanční pomoci

Datum	Opatření	Měsíce od žádosti programu
Srpen 2013	Žádost Tuniska	Začátek
Prosinec 2013	Návrh Komise	4
Květen 2014	Přijetí Radou a Parlamentem	9
Červenec 2014	Výbory MFA	11
Srpen 2014	Tunisko podepisuje memorandum o porozumění	12
Březen 2015	Ratifikováno tuniským parlamentem	19
Květen 2015	Výplata 1. tranše	21
Prosinec 2015	Výplata 2. tranše	28
Říjen 2016	Výplata 3. tranše se očekává	38

Zdroj: Evropská komise.

46

EU schválila úvěr ve výši 300 milionů EUR rozdělený do tří tranší. Komise tento úvěr financovala z půjček od finančních institucí. Podmínky splátek a úrok pro Tunisko byly stejné, jako podmínky, které Komisi poskytly finanční instituce. Úrokové míry jsou zatím nízké, pohybují se mezi 0,498 % a 1,125 %. Rizika související se splácením úvěru makrofinanční pomoci pokryl Záruční fond pro vnější vztahy, který je financován z rozpočtu EU.

47

Kromě k přístupu k financování s nízkými úrokovými sazbami stanovila úvěrová dohoda k úvěru makrofinanční pomoci konkrétní reformy podmiňující vyplacení prostředků. Koncepce úvěru byla koordinována s MMF. Hlavní podmínkou výplaty prostředků bylo úspěšné plnění programu MMF³³. Součástí úvěru bylo dále devět podmínek (podobných podmínkám programu rozpočtové podpory): čtyři podmínky týkající se druhé úhrady a pět podmínek pro třetí úhradu. Komise zajistila dobrou koordinaci úvěru s programy PAR a technickou pomocí poskytovanou EU a dalšími dárci. Program makrofinanční pomoci poskytl tolik potřebné finanční prostředky s nízkými náklady. Stanovením omezeného počtu podmínek a monitorováním jejich plnění se díky němu podařilo podpořit přijetí dodatečných reforem. Komise, která připravuje poskytnutí dodatečného úvěru ve výši 500 milionů EUR, v této souvislosti uvedla: „Celkově zůstává pokrok v oblasti reforem omezený, což je zčásti dáno obtížnou politickou transformací, avšak nedávný pozitivní vývoj je povzbudivý a vláda je i nadále odhodlána pokračovat v pozitivní cestě reforem³⁴.“

33 Program dohody o úvěrové výpomoci 2013–2015.

34 COM(2016) 67 final ze dne 12. února 2016 „Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o poskytnutí další makrofinanční pomoci Tunisku“.

Programy odvětvové rozpočtové podpory byly relevantní, ale chyběla jim věrohodná strategie

Chybějící věrohodná strategie a robustní podmínky

48

Programy odvětvové rozpočtové podpory byly relevantní, neboť se zabývaly řešením potřeb partnerské země. Nicméně dva ze tří kontrolovaných programů týkajících se vodohospodářství a podpory obcí nevycházely z věrohodné strategie pro tuto odvětví. I když byly k dispozici určité plány a studie, neexistoval ucelený plán s prioritami a definovanými postupy jejich řešení.

49

Tunisko, které těží z dohod o budování státu především proto, že nemá obecný národní rozvojový plán, který by zahrnoval odvětvové strategie, v současné době rovněž využívá fondy programů odvětvové rozpočtové podpory. Tato praxe je v rozporu s osvědčenými postupy uvedenými v pokynech Komise.

50

Vyskytly se problémy s koncipováním podmínek. Hlavní nedostatky jsou názorně popsány v **rámečku 3**:

- a) východiska podmínek nebyla v době podpisu programu známa;
- b) některé podmínky nebyly vhodné;
- c) některá kritéria způsobilosti nebyla v době podpisu smlouvy o financování známa.

Případy nedostatků zjištěných v koncepci programů odvětvové rozpočtové podpory

- a) U odvětvové podpory 6 (voda) definoval program určité ukazatele a příslušná kritéria výkonnosti, aniž by stanovil výchozí hodnoty těchto ukazatelů. Například platební podmínkou u variabilní tranše ve výši 5 milionů EUR bylo zvýšení počtu objemových počítadel pro hluboké studny o 300 v prvním roce, o 700 ve druhém roce a o 1 200 ve třetím roce. Nicméně v době dohody nebylo Komisi jasné, kolik studní je vybaveno objemovými počítadly, a rozsah problému, k němuž se tato podmínka vztahuje, tedy nebyl znám. Další platební podmínka u variabilní tranše rozpočtové podpory, která se týká výběru poplatků za čerpání podzemní vody, státem dosud nebyla splněna.
- b) V případě RP6 stanovil program podmínky, jež bylo snadné splnit. Například platební podmínkou u variabilní tranše ve výši 2,5 milionu EUR bylo zvýšení počtu techniků v příslušných odděleních o pět osob v prvním roce, o 10 ve druhém roce a o 25 ve třetím roce. Ministerstvo však v prvním roce vykázalo zvýšení počtu technických pracovníků o 71 osob. V tomto případě nevyházela podmínka platby z adekvátní analýzy potřeb pracovníků. Došlo i na opačnou situaci, kdy se splnění jiných podmínek ukázalo být příliš obtížné, a zpozdilo tak celkové plnění programů.
- c) V případě RP5 a RP6 nebyla v době podpisu dohody o financování splněna všechna kritéria způsobilosti. Dohoda o financování RP5 stanovila, že obecné podmínky platby (kritéria způsobilosti) se vztahují pouze na druhou a třetí tranši. U první tranše ve výši 9 milionů EUR tedy kritéria způsobilosti nebyla uplatněna a prostředky byly vyplaceny pouze na základě podpisu smlouvy o rozpočtové podpoře. Pokud jde o RP6, i když jedna z podmínek způsobilosti byla splněna pouze částečně, dohoda o financování byla přesto podepsána. Podle pokynů k rozpočtové podpoře se eventuální využití odvětvové rozpočtové podpory jako modality odvozuje od výsledku posouzení kritérií způsobilosti.

51

Komise určovala způsobilost pro platby v rámci programu (RP7) na základě svého posouzení **celkového** „uspokojivého pokroku“ u matice platebních podmínek. Tato praxe partnera nemotivuje k provedení všech jednotlivých opatření (viz bod 38). Rovněž vede k otázce, proč byly určité podmínky platby stanoveny, když se neměly používat.

Zpoždění v realizaci programu

52

Realizace dvou ze tří kontrolovaných programů byla podstatně opožděna. V jednom případě (RP5) byla doba na realizaci oproti původně stanovenému plánu prodloužena o 70 % (z 60 měsíců na 102 měsíců čtyřmi po sobě jdoucími opravnými rozpočty) a v jiném případě (RP6) o 33 % (dalších 24 měsíců). Ke zpožděním docházelo buď kvůli prostředí programu (tj. politické nestabilitě, institucionálnímu odporu ke změnám), nebo koncepčním nedostatkům (viz bod 50).

53

Projekty technické pomoci byly koncipovány paralelně s hlavním programem odvětvové rozpočtové podpory na podporu realizace dohodnutého reformního programu orgány státní správy. Ve dvou případech (RP5 a PR6) nicméně došlo ke zpožděním při uzavírání smluv na projekty technické pomoci a u RP7 nebyla žádná technická pomoc přímo související s realizací programových opatření.

54

V několika případech byl dopad programů podstatně omezen kvůli pomalému pokroku nutných reforem. Například pokud jde o RP5 (rozhodnutí z roku 2007), jedním z důležitých zamýšlených výsledků programu byla reforma ročního rozpočtu. Očekávalo se, že tato reforma po přípravě zákona výrazně pokročí. Parlament ji však zatím nechválil a i po schválení tohoto zákona potrvá plná realizace reformy dalších pět let.

Projekty se zaměřily na relevantní problémy, ale zpožďovaly se a měly koncepční nedostatky**Některé koncepční nedostatky ztěžovaly hodnocení výkonnosti projektů****55**

Polovina projektů v našem vzorku³⁵ měla jeden či více z níže uvedených koncepčních nedostatků (viz příklady v **rámečku 4**):

- a) neexistence relevantních, konkrétních a měřitelných projektových cílů;
- b) chybějící ukazatele, což znemožňovalo řádně měřit výkonnost, monitorovat činnosti a přijímat včasná nápravná opatření;
- c) neexistence výchozích ukazatelů, která omezila možnost srovnat situaci před realizací opatření a po ní.

35 Zejména PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 a 14.

Případy koncepčních nedostatků u přezkoumaných projektů

- a) PJ12 byl projekt technické pomoci zaměřený na posilování institucionální kapacity právnické komory. Takto formulovaný konkrétní cíl, jehož dosažení by se muselo vyhodnocovat později, je vágní. Smlouva uváděla konkrétní ukazatele, jako počet případů porušení lidských práv a průměrnou dobu trvání občanských a trestních soudních řízení. Tyto ukazatele se však projektu týkaly pouze marginálně a nepřímo a při posuzování dosažení cíle projektu nebyly nejvhodnějším srovnávacím měřítkem.
- b) Projekt PJ14 byl koncipován jako podpora přechodu k demokracii v Tunisku. Zaměřil se za zavádění osvědčených postupů, posilování kapacity poslanců a zlepšování správní kapacity parlamentu. I když smlouva uváděla popis hlavních činností, nebyly stanoveny žádné ukazatele, které by umožňovaly měřit výkonnost a posuzovat přidanou hodnotu projektu.
- c) Předmětem projektu PJ13 byla podpora občanské společnosti v Tunisku. Cíl a ukazatele byly vágní a měly podobu řady činností spíše než konkrétních ukazatelů. Posuzování přidané hodnoty projektu dále ztížila neexistence ukazatelů, které by indikovaly stav občanské společnosti před provedením opatření a po něm.

56

U čtyř³⁶ ze 14 zkoumaných projektů nebyly ve smlouvách uvedeny některé klíčové prvky (viz **rámeček 5**) a míra podrobnosti rozpočtů nedostačovala k posouzení přiměřenosti nákladů, což hodnocení efektivnosti komplikovalo.

36 Zejména PJ 7, 6, 7, 8 a 10.

Příklad projektu s nedostatečně formulovanými podmínkami ve smlouvě

Pokud jde o PJ10, smlouva byla podepsána na základě velmi obecného popisu a předběžných odhadů stavebních prací. Jedním z výstupů projektu byly hlavní stavební práce na budově soudu ve městě Nabeul. Původně měla být rekonstruována (předběžná studie, koncepce, technická studie, realizační složka, specifikace a složka zadávacího řízení) celá budova soudu. Příjemce nicméně provedl pouze jednu ze tří položek nabídkového řízení, protože rozpočet projektu k financování všech tří položek nedostačoval. S realizací zbývajících dvou položek (přibližně 30 % celkového rozpočtu) se podle tuniských orgánů počítá v pozdější fázi. V tomto případě neexistence podrobného popisu rozsahu díla ve smlouvě znemožnila řádné posouzení efektivnosti a účinnosti projektu.

57

V souvislosti se dvěma projekty nasmlouvanými s prostředníkem³⁷ se Komise zavázala tomuto prostředníkovi vyplatit 1,2 milionu EUR jako správní poplatek. Plánovací dokumentace nicméně neuváděla analýzu přidané hodnoty využití služeb prostředníka ve srovnání s přímým kontaktem s konečným příjemcem³⁸.

Výrazná zpoždění při provádění projektů

58

U deseti ze 14 projektů ve vzorku byla doba realizace projektů výrazně prodloužena (viz **tabulka 4**). V šesti případech³⁹ byla doba realizace prodloužena o více než 50 % dohodnutého realizačního období. Příčinou zpoždění při plnění byla z valné části skutečnost, že čas nutný k dosažení určitých výsledků se na začátku podcenil. Ve většině případů se prodlužováním doby realizace zvyšují náklady v některých kategoriích, například osobní náklady, které se pak musí financovat z pevného příspěvku Komise⁴⁰. Na financování hlavních projektových činností potom zbývá méně prostředků. Jelikož tyto smlouvy byly podepsány po roce 2011, byla si Komise obtížné situace v zemi vědoma, přesto časový rámec a rozsah projektu odpovídajícím způsobem neupravila.

37 Projekty PJ7 a PJ8, s kumulovaným rozpočtem ve výši 41 milionů EUR, se zaměřily na snižování sociálních nerovností a regionálních rozdílů v městských a předměstských oblastech prostřednictvím stavebních prací na infrastruktuře, které zlepšily kvalitu života, zvýšily zaměstnanost a zajistily přístup k mikrofinancování.

38 Jako to udělala EIB v kontextu téhož opatření.

39 Zejména PJ 1, 2, 6, 8, 12, 13 a 14.

40 Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 3/2011 „Efektivnost a účelnost příspěvků EU poskytovaných prostřednictvím organizací OSN v zemích zasazených konfliktem“ (<http://eca.europa.eu>).

Tabulka 4

Prodloužení realizační doby projektů

(v měsících)

Projekt	Rok uzavření smlouvy	Původní doba trvání	Doba trvání		Prodloužení doby trvání
			1. dodatek	2. dodatek	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Původní smluvní období stále trvá
PJ6	2012	36	56		20
PJ7	2012	48			0
PJ8	2013	42	69		27
PJ9	2013	36	48		12
PJ10	2013	43	53		10
PJ11	2011	30	34		4
PJ12	2011	18	24,5	34,5	16,5
PJ13	2013	36	42		6
PJ14	2012	32	39	51	19

Zdroj: databáze CRIS.

59

U tří zkoumaných projektů⁴¹ jsme zjistili, že dopad a udržitelnost zatím dosažených výsledků nebyly zabezpečeny řádnou strategií pro případ odchodu. V těchto případech projekty vytvořily převážně dočasná pracovní místa, ale pro zajištění jejich trvání jsou nutné další prostředky a politická opatření. Jelikož tuniská protistrana neměla dostatek prostředků a kapacitu na údržbu infrastruktury vytvořené projekty, bude udržitelnost záviset na dostupnosti další podpory od dárců.

60

Dopad čtyř projektů⁴² byl podstatně omezen pomalým pokrokem nutných reforem. Například v roce 2012 bylo vydáno přibližně 2,5 milionu EUR na zvláštní vybavení pro testování souladu elektronických produktů s předpisy EU, které bylo dodáno tuniským orgánům. Toto vybavení se však využívalo jen okrajově, protože Tunisko zatím nepřijalo příslušné standardy EU, které stanoví Dohoda o posuzování shody a akceptaci průmyslových výrobků.

61

I když dva faktory, a to koncepční nedostatky a pomalá realizace, posuzování projektů ztěžovaly, projekty se celkově zabývaly skutečnými potřebami země a přispěly k významnému pokroku v relevantních oblastech. Například projekty na podporu malých a středních podniků poskytly užitečnou podporu 700 firmám. K obnově chudých městských čtvrtí přispěly významně dva další projekty a projekt týkající se parlamentu zlepšil jeho infrastrukturu a posílil spolupráci s Evropským parlamentem.

41 Zejména PJ 6, 7 a 8.

42 Zejména PJ 3, 4, 11 a 12.

62

Finanční zdroje EU byly pro přechod k demokracii a ekonomickou stabilitu Tuniska významným přínosem. Dospěli jsme k názoru, že v období po revoluci z roku 2011 byly peníze EU obecně vynakládány dobře. Pro řešení nových výzev byly dány k dispozici dodatečné fondy a Komise při organizaci jejich směřování úzce spolupracovala s ostatními dárci. V řízení pomoci, jak je prováděla EU, však byla zjištěna řada nedostatků.

63

I když bylo dosaženo pokroku, byl pomalý, což bylo způsobeno řadou faktorů, mimo jiné mnoha změnami ve vládě a skutečností, že neexistoval obecný národní rozvojový plán. Neexistence tohoto plánu na straně tuniských orgánů řádné cílení pomoci Komise výrazně zkomplikovala (viz bod 23).

64

Obecně byla koncepce Komise velmi ambiciózní, neboť se zabývala příliš mnoha prioritami. Široká škála řešených otázek a činností realizovaných prostřednictvím rozpočtové podpory, projektů a úvěru makrofinanční pomoci je v rozporu s vlastní politikou Komise, která usiluje o soustředění pomoci na malý počet klíčových oblastí a činností (viz body 24–25).

65

Koordinace s ostatními dárci byla u celé řady činností dobrá, i když společného programování s členskými státy nebylo dosaženo (viz body 26–28).

Doporučení 1 – Posílit programování a zacílení pomoci EU

ESVČ a Komise by měly:

- a) využít politického dialogu a diskuse o opatřeních k tomu, aby zajistily, že tuniské orgány přijmou ucelený národní rozvojový plán;
- b) na další plánovací období vybrat omezený počet konkrétních priorit a snížit počet opatření za účelem lepšího zacílení a potenciální dopadu pomoci EU;
- c) zajistit společné programování s členskými státy s cílem zlepšit zaměření a koordinaci pomoci.

Závěry a doporučení

66

Pomoc se poskytovala prostřednictvím řady modalit, k nimž patřila zejména obecná rozpočtová podpora (dohody o budování státu), odvětvová rozpočtová podpora (smlouvy o odvětvových reformách), úvěr makrofinanční pomoci a projekty. Tunisko rovněž výrazně těžilo z iniciativy „více za více“, která významně zvýšila prostředky, jež byly k dispozici na obecnou rozpočtovou podporu (viz body 30–31).

67

Obecná rozpočtová podpora se poskytovala prostřednictvím programů PAR, které byly v prvních letech rovněž ve značné míře financovány Světovou bankou a půjčkami MMF. Tato forma podpory pomohla vládě vytvořit reformní agendu a v rámci dohod o budování státu umožnila větší flexibilitu než tradiční rozpočtová podpora. Tento přístup je však koncipován jako krátkodobý na jeden až dva roky, nikoliv jako dlouhodobé řešení (viz body 32–33).

68

Již při podpisu dohod o financování programů rozpočtové podpory byly některé podmínky uvedené v dohodách splněny nebo k jejich splnění došlo krátce poté. Motivační prvek podpory tak byl výrazně omezen. Realizace mnoha opatření, stanovených dohodami o financování, se posuzovala jako celek a ve výsledku byly platby provedeny i v případech, kdy některá relevantní opatření neproběhla (viz body 34–39).

69

O přidělení prostředků v souladu s iniciativou „více za více“ bylo rozhodnuto až v poslední fázi, což plánování nejlepšího využití pomoci zkomplikovalo. Dodatečný dopad, jehož mělo být dosaženo převody výrazného objemu prostředků v rámci iniciativy „více za více“, nebyl zcela zřejmý (viz bod 36).

70

Posouzení PEFA poskytuje mezinárodně uznávané, komplexní hodnocení řízení veřejných financí země. Podle vlastních pokynů Komise k rozpočtové podpoře by se toto posouzení mělo provádět každé čtyři roky. Vzhledem k velkým částkám vyplacným ve formě rozpočtové podpory a významu posouzení PEFA jako nástroje pro monitorování a plánování je neuspokojivé, že od roku 2010 nebylo žádné posouzení PEFA provedeno. Očekává se, že nové posouzení PEFA bude dokončeno v březnu 2017 (viz body 40–42).

Doporučení 2 – Posílit realizaci programů rozpočtové podpory EU

Komise by měla:

- a) u budoucích programů rozpočtové podpory snížit počet opatření, které podmiňují poskytnutí rozpočtové podpory, a zajistit, aby tato opatření byla významná. Komise by měla úhrady podmínit úspěšným dosažením cílů jednotlivých opatření a ukazatelů výkonnosti, nikoliv jen obecným pokrokem, a tuniské orgány tak motivovat k pokroku v provádění reforem.
- b) usilovat o to, aby se posouzení PEFA vzhledem k jeho významu pro plánování a monitorování provádělo minimálně každé čtyři roky.

71

Zorganizovat poskytnutí úvěru makrofinanční pomoci ve výši 300 milionů EUR, který tuniské orgány nutně potřebovaly, trvalo téměř dva roky. I když k některým zpožděním nedošlo na úrovni EU, i tak trvalo zpracování úvěru na úrovni EU více než 11 měsíců (viz body 45–47).

Doporučení 3 – Přicházet s návrhy, které urychlí postup schvalování makrofinanční pomoci

Komise by měla ve spolupráci se spolutvárci právních předpisů prozkoumat relevantní možnosti, jak zrychlit schvalovací řízení následných programů makrofinanční pomoci, zejména v případě nouzového financování.

72

Odvětová rozpočtová podpora se vyplácela v mnohem menším měřítku než obecná rozpočtová podpora. U dvou ze tří zkoumaných programů nebyla zřejmá věrohodná strategie pro daná odvětví. Dopad programů limitovala zpoždění a obecně pomalý pokrok v realizaci požadovaných reforem (viz body 48–54).

Závěry a doporučení

73

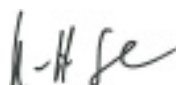
Byly provedeny některé významné projekty, ale s mnoha zpožděními. Bez jasných cílů a ukazatelů bylo ale u mnoha z nich obtížné posuzovat pokrok. V mnoha případech byly projekty příliš ambiciózní a jejich harmonogram příliš optimistický, což ve výsledku vedlo k nárůstu režijních nákladů (viz body 55–61).

Doporučení 4 – Zlepšit plánování projektů

Komise by měla při plánování budoucích projektů v Tunisku stanovovat cíle a ukazatele, které budou vzhledem k daným okolnostem příslušného projektu realistické.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 14. února 2017.

Za Účetní dvůr



Klaus-Heiner LEHNE
předseda

Seznam programů rozpočtové podpory a makrofinanční pomoci

(EUR)

Počet	Rozhodnutí č.	Rok rozhodnutí	Modalita	Název	Přidělená částka	Smluvní částka	Vyplacená částka
MFA	–	2013	MFA	MFA	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 a 23279	2011	BSP	Program podpory obnovy a podpora pro partnerství, reformu a inkluzivní růst (SPRING) (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	Program podpory obnovy (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	Třetí program podpory obnovy (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	Program podpory obnovy (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	Program podpory rozpočtového řízení podle cílů	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	Program podpory veřejných politik řízení vodních zdrojů za účelem rozvoje venkova a zemědělství	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	Tunisko – PRAL – bývalý program podpory konkurenceschopnosti (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Seznam projektů

(EUR)

Počet	Rozhodnutí č.	Rok uzavření smlouvy	Název	Smluvní částka	Vyplacená částka
PJ1	20216	2011	Krátkodobé nasazení odborníků ve prospěch průmyslových malých a středních podniků a tuniských institucí – „Technická a jiná než technická odborná příprava“	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	Krátkodobé nasazení odborníků ve prospěch průmyslových malých a středních podniků a orgánů poskytujících podporu – „Kvalita“	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Pořízení a instalace zčásti zvukotěsné místnosti pro testování elektromagnetické kompatibility na deset metrů s připojenými klecemi	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Pořízení a instalace laboratoře pro testování elektromagnetické kompatibility	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Program podpory malých podniků v tuniském sektoru služeb	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	Projekt vytváření pracovních míst a související integraci doplňujících nařízení státu v Tunisku	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	Financování vyrovnání pro obytné čtvrtě	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	Financování vyrovnání pro obytné čtvrti v Tunisku	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	Podpora na zlepšení právního systému ve vztahu k postavení dětí v Tunisu	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	Obnova soudů a věznic s dotací na vybavení IT podle mezinárodních standardů	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	Posilování institucionálních kapacit v Tunisku	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	Technická pomoc na posílení institucionálních kapacit advokátní komory	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	Program podpory občanské společnosti v Tunisu	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	Podpora ústavních a parlamentních procesů v Tunisku	1 809 778	1 364 907

Shrnutí

III

Komise a ESVČ souhlasí s posouzením rychlé reakce, ale chtějí zdůraznit, že některé oblasti bylo nutno řešit z důvodu velkého množství socioekonomických potřeb / mimořádných událostí, s nimiž byla tuniská vláda po revoluci konfrontována. V této souvislosti byla EU vyzvána, aby Tunisku poskytla pomoc v reakci na tyto potřeby, které byly jak otázkou politické důvěryhodnosti, tak operativní nutnosti. Výsledky dosažené v průběhu tohoto období jsou dobré, protože pomoc EU významně přispěla k ekonomické a politické stabilitě země po revoluci, zejména tím, že doprovázela významné socioekonomické a politické reformy.

Komise je toho názoru, že pomoc proto nebyla rozmělněna, ale že naopak reagovala na značné množství mimořádných reforem, kterým Tunisko v porevoluční době nevyhnutelně čelilo.

Kromě toho je třeba zdůraznit, že všechny projekty přijaté od roku 2014 se vztahovaly k jednomu ze tří klíčových odvětví zakotvených v jednotném rámci podpory na období 2014–2016 (socioekonomické reformy pro růst podporující začlenění, základní prvky demokracie a udržitelný regionální a místní rozvoj).

Komise uznává, že se tuniské orgány mohly při řízení veškeré této pomoci setkat s obtížemi vzhledem k porevoluční situaci a častému střídání vlád i změnám v rámci správy. Je však třeba rovněž zdůraznit, že míra absorpce u projektů EU je vyšší než u jiných dárců.

Společný proces programování byl pozastaven kvůli zpožděním na straně vlády při formulování a přijímání nového pětiletého plánu rozvoje. To umožní EU lépe sladit programování s prioritami uvedenými v tomto plánu s cílem posílit dělbů práce mezi dárci včetně členských států.

Společná programovací mise se konala souběžně s programovací misí ESVČ/GŘ NEAR, která proběhla v říjnu 2016. V současné době provádí poradce koordinaci se všemi členskými státy a společné programování začne pravděpodobně fungovat v roce 2017.

Makrofinanční pomoc Evropské unie zajišťuje podporu platební bilance, která umožňuje čelit akutním potřebám vnějšího financování Tuniska a představuje podporu programu finanční pomoci, na níž se EU dohodla s MMF. To umožňuje Tunisku zmírňovat tvrdost a náhlost nezbytné hospodářské korekce s cílem přispět k obnově ekonomické udržitelnosti země. Podmínky spojené s makrofinanční pomocí tedy řeší celou řadu priorit v několika vzájemně propojených oblastech strukturální reformy, jako je například komplexní přístup za účelem podpory programu hospodářské korekce.

Komise je toho názoru, že její pomoc Tunisku včetně makrofinanční pomoci je soustředěna jen na omezený počet odvětví. V některých oblastech podpory (jako je například statistika, řízení veřejných financí a řádná správa Účetního dvora) měla navíc z hlediska účinnějšího přispění makrofinanční pomoci k plnému provedení významných reforem zásadní význam intenzivní koordinace jak s ostatními dárci, tak v rámci jednotlivých útvarů Komise.

V

V situaci vyznačující se politickou nestabilitou bylo nezbytné dosáhnout správné rovnováhy mezi opatřeními rychlého dopadu a dlouhodobějšími procesy s využitím nástrojů, které nabízí politika rozpočtové podpory Evropské komise. Nástroj, který představuje dohoda o budování státu, je pružnější formou rozpočtové podpory speciálně navrženou pro nestabilní situace či situace po krizích. Komise v Tunisku sice použila tuto pružnější formu, nicméně přísně posuzovala podmínky vyplácení u každého ze čtyř programů rozpočtové podpory. Dokladem úspěšnosti koncepce i provedení těchto operací je navíc stabilizace situace v Tunisku a pokrok, kterého dosáhlo. Podrobnější analýza tohoto bodu je uvedena dále počínaje odstavcem 30.

Komise potvrzuje, že právě probíhající hodnocení finanční odpovědnosti a veřejných výdajů (PEFA) bylo skutečně zahájeno v roce 2014, tj. čtyři roky po posledním hodnocení PEFA. Při provádění stávajícího hodnocení PEFA docházelo ke zpožděním, která Komise nemohla ovlivnit a která byla způsobena zejména metodickými otázkami a jejich důsledky. Je třeba zdůraznit, že nová metodika hodnocení PEFA byla v roce 2015 přezkoumána. V současné době je dokončována nová zpráva PEFA pro Tunisko.

VI

Komise zdůrazňuje, že program reformem není možné vždy shrnout do jediného, komplexního a soudržného politického nebo strategického dokumentu. V takových případech je analýza založena na jednotlivých opatřeních a na reformním procesu, který používá vláda pro posílení systému.

V případě uvedené odvětvové rozpočtové podpory vyhodnotila Komise odvětvové politiky jako úplné a rovněž relevantní a věrohodné. Tyto operace odvětvové rozpočtové podpory byly přijaty před revolucí; později byly tyto programy přizpůsobeny nové situaci s cílem stabilizovat výsledky podporované uvedenými operacemi.

Komise se domnívá, že opožděné vyplácení úvěrů makrofinanční pomoci nebylo způsobeno pomalým prováděním této pomoci, ale bylo důsledkem spojení celé řady faktorů. Parlamentu a Radě trvalo přes pět měsíců, než přijaly návrh Komise v rámci řádného legislativního postupu. Tuniským úřadům navíc rovněž trvalo přes 6 měsíců, než ratifikovaly memorandum o porozumění mezi EU a Tuniskem obsahující podmínky spojené s makrofinanční pomocí. Vyplácení druhé částky se opozdilo vzhledem k tomu, že tuniská strana nesplnila všechny podmínky včas.

Úvod

09

Komise považuje za vhodné zmínit, že v okamžiku přijetí operace makrofinanční pomoci MFA-I ve výši 300 milionů EUR v dubnu 2014 šlo o největší makrofinanční pomoc, která kdy byla poskytnuta zemi jižního sousedství, až do doby, kdy Komise v únoru 2016 navrhla a v červenci 2016 přijala novou operaci makrofinanční pomoci, která byla určena rovněž Tunisku, ve výši 500 milionů EUR. Cílem této druhé makrofinanční pomoci je další podpora hospodářské transformace, zejména v souvislosti s teroristickými útoky v roce 2015 a s jejich negativním dopadem na hospodářskou aktivitu.

Připomínky

20

Komise zdůrazňuje, že program PAR 1 představoval víceodvětvovou rozpočtovou operaci a programy PAR 2 až PAR 5 představují operace v rámci dohody o budování státu.

22

Komise poukazuje na to, že kdykoli bylo nutné, aby provedla nějaké opatření, jednala vždy včas, a to i ve složité politické a bezpečnostní situaci. Komise rovněž poznamenává, že dokument o činnosti v rámci programu SSR byl na technické úrovni dokončen dne 18. června 2015 (zasedání skupiny na podporu kvality), tj. ještě před teroristickým útokem v červnu 2015. V průběhu tohoto období bylo rovněž zavedeno několik dalších opatření v oblasti bezpečnosti (regionální projekty, projekty financované v rámci nástroje stability, nástroj přispívající ke stabilitě a míru apod.), a to již před zahájením přípravy programu SSR nebo souběžně s ní.

23

Komise konstatuje, že v prvních letech po revoluci probíhala koordinace mezi dárci na základě plánu hospodářské obnovy tuniských orgánů a dopisů vlády týkajících se rozvoje. Tyto dokumenty vyústily v několik balíčků finanční podpory dárců v rámci tzv. Programmes d'Appui à la Relance (PAR), z nichž některé dokonce využívaly matici společné politiky. Následně byla na základě dohody mezi MMF a tuniskými orgány o komplexním makroekonomickém ozdravném programu a strukturálních reformách umožněna koordinace mezi dárci včetně EU prostřednictvím rozpočtové podpory a operací makrofinanční pomoci EU.

24

Komise by ráda zdůraznila, že finanční prostředky nebyly rozloženy do příliš mnoha oblastí a pomoc byla dostatečně soustředěná.

Pomoc EU sice skutečně zasahovala do celé řady odvětví, zpočátku tomu však bylo proto, že uznávala obrovské problémy a potřeby, jimž Tunisko v období po revoluci čelilo. Bylo tomu tak rovněž v důsledku konkrétních žádostí tuniských orgánů o pomoc v době, kdy vláda naléhavě potřebovala mezinárodní podporu. Mezi lety 2011 a 2013 byla skutečně přijata „záchranná opatření“ zaměřená na základní služby, která podporovala přechod k demokracii a doprovázela proces socioekonomických reforem.

Jakmile se však začínalo jevit, že se situace postupně stabilizuje (zhruba od roku 2014), Evropská unie se snažila svou pomoc koncentrovat. Toto úsilí vyústilo v jednotný rámec podpory na období 2014–2016, který ve snaze nasměrovat naši pomoc stanovil tři odvětví intervence (socioekonomické reformy pro růst podporující začlenění, základní prvky demokracie a udržitelný regionální a místní rozvoj). Tato tři odvětví byla systematicky zohledňována při navrhování ročních akčních programů ve prospěch Tuniska.

25

Komise a ESVĀ zdůrazňují, že jejich rozhodnutí nevedla k rozmělnění finančních prostředků ani k obtížím při řízení. Zpoždění a obtíže při řízení souvisely přímo a především s vnějšími faktory (tj. politická nestabilita, obtížná hospodářská situace v zemi).

Komise zdůrazňuje, že podmínky spojené s makrofinanční pomocí řeší omezené množství priorit v několika vzájemně propojených oblastech strukturální reformy, jako je například komplexní přístup za účelem podpory programu hospodářské korekce. To by nemělo být považováno za odklon od politiky Komise, která spočívá v soustředění pomoci do omezeného počtu odvětví. Kromě toho v některých oblastech podpory (jako je například statistika, řízení veřejných financí a řádná správa Účetního dvora) měla pro plné provedení významných reforem zásadní význam intenzivní koordinace jak s ostatními dárci, tak v rámci jednotlivých útvarů Komise.

26

Komise konstatuje, že koordinace opatření EU s členskými státy i s hlavními mezinárodními dárci byla dobrá, nepodařilo se však docílit společného programování s členskými státy vzhledem k pozdnímu přijetí národního plánu rozvoje. Koordinace a úzká komunikace s členskými státy probíhala pravidelně a byla konstruktivní.

28

Proces společného programování byl pozastaven s cílem sladit programování s pětiletým plánem rozvoje, a tak posílit dělbu práce mezi dárci včetně členských států.

Společná programovací mise probíhala zároveň s programovací misí ESVĀ/GŘ NEAR, která se konala v říjnu 2016. V současné době provádí poradce koordinaci se všemi členskými státy a společné programování začne pravděpodobně fungovat v roce 2017.

29

Komise konstatuje, že opatření EU Tunisku zásadním způsobem pomohla, avšak byly zjištěny některé drobné nedostatky v oblasti provádění programů ze strany Komise.

Komise by chtěla zopakovat, že program PAR 1 představoval víceodvětvovou rozpočtovou operaci a programy PAR 2 až PAR 5 představovaly operace v rámci dohody o budování státu. Rozdíl ve formě má dopad na analýzu programů.

32

Komise by ráda zdůraznila, že přestože programy PAR3 a PAR4 financovala pouze EU, byly tyto programy včetně opatření, která v nich byla stanovena, koordinovány s ostatními dárci.

33

Komise by ráda upozornila na skutečnost, že Programme d'appui à la relance 1 (PAR 1) představoval víceodvětvovou rozpočtovou podporu a že následné operace PAR používaly formu dohody o budování státu, která byla speciálně navržena tak, aby umožnila EU podpořit partnerské země v nestabilních situacích či situacích po krizi.

Forma dohody o budování státu sice umožňuje určitou flexibilitu, jak je uvedeno v politice přijaté v roce 2011, její provádění útvary Komise však bylo vždy důsledné. Po dlouhém a komplexním procesu politického dialogu s orgány byly definovány použité ukazatele výkonnosti. Tyto ukazatele umožnily uspořádání důležitých reformních procesů v průběhu sledovaného období. Naléhavost situace, na kterou musela Evropská unie reagovat, a krátkodobá povaha zvolené formy provádění dohod o budování státu by neměla být spojena s dojmem „flexibility“ podmínek vyplácení.

Komise zdůrazňuje, že příslušné pokyny k rozpočtové podpoře umožňují i předpokládají obnovu dohod o budování státu, zejména v případě, že přechod na jiné nástroje rozpočtové podpory není dosud proveditelný.

Je třeba mít na paměti, že v době, kdy byly pokyny k rozpočtové podpoře vztahující se dohodě o budování státu poprvé použity v zemi se střední úrovní příjmů procházející obrovskou politickou transformací, jako je Tunisko, jednalo se o novou formu (2012), která nebyla dosud vyzkoušena. Tato tuniská zkušenost, kterou potvrdilo i provádění dohod o budování státu v jiných zemích, vedla Komisi k revizi pokynů týkajících se doby trvání dohod o budování státu a možnosti uzavírat dohody o budování státu souběžně s operacemi odvětvové rozpočtové podpory. Toto poučení bude doloženo revizí pokynů k rozpočtové podpoře.

34

Komise uvádí, že v omezeném počtu případů byly ukazatele/opatření splněny před podepsáním dohod o financování. To je však spíše odrazem skutečnosti, že zdoluhavý administrativní proces Komise, který vede k přijetí rozhodnutí o financování, není vhodný pro tento druh mimořádného opatření, které se Komise a ostatní dárce (Světová banka a Africká rozvojová banka) snažili v dané době zavést v Tunisku s cílem reagovat na mimořádně nestabilní politickou a socioekonomickou situaci.

Je pravdou, že tato opatření byla formálně schválena úřady již celou řadu měsíců před podpisem dohody o financování. Mezi dobou odsouhlasení tohoto opatření a dobou, kdy Komise přijala rozhodnutí o financování, však vláda toto opatření fakticky přijala/provedla. Tento úspěch byl rovněž výsledkem intenzivního politického dialogu s příslušnými orgány, a proto by ho v případě, že by nebyly provedeny operace v rámci rozpočtové podpory, nebylo možné dosáhnout ve stejném rozsahu nebo ve stejném časovém rámci.

35

Rozhodnutí o financování předložené členskými státy a dohoda o financování uzavřená s tuniskou vládou jasně uváděly, že ukazatele výkonnosti pro druhou tranši budou identifikovány v průběhu druhého roku programu. Takové ujednání není v rozporu s těmito pokyny a je užitečné v nejistých situacích, kdy je formulace plnohodnotného programování na několik let obtížná, jako tomu bylo v Tunisku v roce 2011 (tj. prozatímní vláda, blížící se volby).

36

Komise upozorňuje na skutečnost, že strategie „více za více“ byla sice oficiálně oznámena až v květnu nebo v červnu roku N+1, Komise a ESVČ však v té době již provedly posouzení situace v jednotlivých zemích v daném regionu a měly již na počátku roku (v zásadě v lednu/únoru) jasnou představu o částce v rámci strategie „více za více“, kterou by každá země měla obdržet. Proto tým Komise ponechal při vyjednávání programů a matice ukazatelů určitý prostor pro manévrování a zohlednil buď doplňující programy, nebo v některých případech vyšší částku než tu, která byla oficiálně k dispozici na počátku těchto jednání.

37

Komise zdůrazňuje, že pomoc EU byla založena na požadavcích tuniských orgánů a potřeby byly dvoustranně projednány, schváleny a posouzeny. Na velký počet opatření zahrnutých do programů PAR 1–3 je nutno pohlížet z perspektivy společných operací v rámci rozpočtové podpory, které provádějí tři agentury pro rozpočtovou podporu, v porovnání s finančními závazky přesahujícími miliardu dolarů za jednu operaci.

Z tohoto důvodu lze konstatovat, že s ohledem na existenci několika dárcovských agentur (které poskytují nejmodernější odborné znalosti) a na významný objem těchto operací se počet opatření de facto blíží standardu běžnému pro tento typ operací.

Programům PAR se dostávalo vysoké míry pozornosti na pravidelných jednáních kabinetu zaměřených na kontrolu jejich provádění (u menšího programu by tomu tak nebylo) a je na místě řádně uvést, že převážná většina těchto opatření byla splněna.

38

Komise je toho názoru, že posouzení stavu všech jednotlivých matic programů PAR I–IV bylo provedeno se stejnou důsledností.

Komise zdůrazňuje, že při uplatňování sdělení z roku 2011 a souvisejících závěrů Rady z roku 2012 týkajících se budoucího přístupu k rozpočtové podpoře EU poskytované třetím zemím bude na kritéria způsobilosti i nadále uplatňován dynamický přístup. Tento přístup byl speciálně přizpůsoben s ohledem na nestabilní politickou situaci, která v dané době panovala, a na uplatnění dohody o budování státu, která byla v Tunisku použita poprvé.

Tento přístup je v souladu s ustanoveními pokynů k rozpočtové podpoře týkajícími se operací dohody o budování státu. Tato forma byla zahrnuta do pokynů k rozpočtové podpoře na rok 2012, které mají být použity v krizových, pokrizových a nestabilních situacích. Jedná se tedy o pružnější formu. Přesto Komise posuzuje spisy týkající se vyplácení prostředků stejně důkladně jako u kterékoli jiné formy rozpočtové podpory.

Je nutno dodat, že se nakonec podařilo dosáhnout všech předpokládaných výsledků až na několik málo (relativně marginálních) výjimek. Z toho vyplývá, že flexibilita poskytnutá v rámci programů PAR III a IV nevedla ve střednědobém horizontu k horším výsledkům nebo horšímu dopadu.

39

Komise konstatuje, že provádění některých strukturálních ekonomických reforem je i nadále pomalé nebo vyžaduje výrazné zlepšení, zatímco reformy doprovázející přechod k demokracii byly uspokojujivější. V kontextu dohod o budování státu, které jsou uzavírány na jeden nebo dva roky, by nebylo možné přijímat opatření nebo ukazatele orientované na výsledky, jak to připomínají pokyny k rozpočtové podpoře, které předpokládají, že „ukazatele výkonnosti ... budou především ukazateli procesními“ (s. 99).

Byly zajištěny dodatečné intervence v podobě technické pomoci, které tak podpořily úřady při navrhování a přijímání právních předpisů / nařízení (nebo správních postupů) nezbytných pro uvedení daného zákona nebo vyhlášky do praxe. Díky této kombinaci politik vedla většina opatření stanovených EU ke konkrétním výsledkům.

Obdobně jako v případě jiných porevolučních procesů se důsledky hlubokých politických a institucionálních změn, které v současné době v Tunisku probíhají, plně projeví až za delší dobu.

40

Komise by ráda zdůraznila, že v důsledku rychle se vyvíjející situace za přetížených a neustále se měnících správních a politických podmínek (v období 2011 až 2015 se vystřídalalo šest vlád) by bylo provedení vysoce kvalitního a objektivního hodnocení během tohoto období mimořádně obtížným úkolem. Z hlediska metodiky hodnocení by rovněž bylo na posuzování dopadů dosud příliš brzy.

Poslední plnohodnotné hodnocení operací v rámci rozpočtové podpory bylo provedeno v roce 2010. Tato hodnocení se obvykle provádějí v rozpětí deseti let. Objektivní hodnocení situace je možné provést pouze s odstupem.

S přihlédnutím k těmto skutečnostem provádí GŘ NEAR hodnocení programů zaměřených na správu ekonomických záležitostí, které zahrnuje všechny programy rozpočtové podpory provedené v Tunisku s výjimkou RP6.

Komise navíc v průběhu tohoto období pečlivě sledovala výstupy, důsledky a výsledky a v plné míře využívala nástroje k vyhodnocení výsledků konkrétních opatření rozpočtové podpory; využívala také různá hodnocení provedená jednotlivými mezinárodními organizacemi.

41

Komise by ráda zdůraznila, že bylo provedeno nové hodnocení PEFA podle metodiky nově přijaté sekretariátem PEFA, které vedlo k řadě protichůdných závěrů ohledně hodnocení PEFA za rok 2010 a pozdrželo jeho schválení tuniskými orgány; tato zdržení nemohla Komise, Světová banka ani Africká rozvojová banka ovlivnit.

Komise nicméně potvrzuje, že současné průběžné hodnocení PEFA bylo fakticky zahájeno v roce 2014, tj. čtyři roky po provedení posledního hodnocení PEFA, a proto je v souladu s vnitřními pokyny k rozpočtové podpoře.

Kromě hodnocení PEFA provedla Komise v prosinci 2013 jako krok předcházející rozhodnutí o poskytnutí podpory makrofinanční pomoci úplné a komplexní operační hodnocení správních a finančních okruhů ministerstva financí a centrální banky Tuniska.

42

Komise by ráda zdůraznila, že PEFA je užitečným nástrojem, ale nejedná se o závaznou povinnost, a navíc vyžaduje závazek ze strany dané země a její plnou spolupráci.

Po roce 2011 sice Tunisko (a jeho partneři) nemělo k dispozici aktuální hodnocení PEFA, avšak využívalo přibližně desítku vysoce kvalitních hodnocení systému řízení veřejných financí v zemi během sledovaného období. Tato hodnocení byla provedena v rámci programů Komise a rovněž nezávislými organizacemi, jako jsou MMF, OECD a Open Budget Survey.

V dŮsledku tŤchto rŮznŮch hodnocenŮ vznikly podrobnŮ informace o jednotlivŮch dimenzŮch řŮzenŮ veřejnŮch financŮ (sestavovanŮ rozpočtu, řerpánŮ rozpočtu, ŮčetnictvŮ, zadávánŮ veřejnŮch zakázek, vnitřnŮ a vnŮjšŮ kontrolnŮ mechanismy, správa aktiv, transparentnost, program reformem atd.).

Přestože hodnocenŮ PEFA bylo s urřitŮm zpoždŮnŮm zahájeno v roce 2014, předpokládá se, že jeho vŮsledky budou k dispozici na pořátku roku 2017 a že budou pouřity pro hodnocenŮ postupu řŮzenŮ veřejnŮch financŮ v zemi.

43

Komise by rada zdŮraznila, že za okolnostŮ, jimž Tunisko od roku 2011 řelŮ, a s ohledem na vŮznamnŮ problémy, které musela země řeřit (politickŮ, hospodářskŮ, sociálnŮ i bezpeřnostnŮ), zŮstává Tunisko i nadále pro danŮ region vzorem. Proces transformace je dlouhŮ a obtŮjnŮ a bude vyžadovat, aby tento partner i nadále vynakládal dalřŮ vŮznamnŮ ŮsilŮ.

(a)

Komise je toho názoru, že zatímco v nŮkterŮch oblastech i nadále pŮetrvávají problémy, bylo oproti situaci v roce 2011 dosaženo jednoznačně pozitivnŮho a trvalŮho pokroku. NázornŮm pŮŮkladem obrovskŮho ŮsilŮ, které bylo v tomto ohledu vynaloženo, jsou internetovŮ stránky otevřenŮho rozpočtu Ministerstva financŮ (<http://www.mizani-atouna.gov.tn>).

Nezavisle pŮŮzkumy rozpočtovŮ transparentnosti nebo řŮřenŮ statistiky (mezinárodnŮ pŮŮzkum rozpočtŮ 2011, 2015, internetovŮ stránky pro řŮřenŮ statistik) nyní řadí Tunisko na pŮednŮ místo v rámci jeho pŮŮjmovŮch/regionálnŮch seskupenŮ zemŮ.

NedávnŮ vyhlášenŮ ŮstavnŮho zákona o svobodŮ informaci spoleřnŮ s dynamickou obřanskou spoleřností, která netrpŮlivŮ řeká, aby již mohla tŮchto novŮch pŮáv vyuřivat, je pŮedzvěstŮ dalřŮho pokroku v nadcházejŮcŮ letech.

(b)

Program podpory obřanskŮ spoleřnosti EU (PASC) pŮŮspŮl k řeřenŮ problémŮ souvisejŮcŮ se zřŮzenŮm 180 nevládnŮch organizací v guvernoratŮu Tozeur. Tento program uzavřel dohodu s Ůtvary tuniskŮ vlády odpovŮdnŮmi za organizace pomáhajŮcŮ organizacŮm obřanskŮ spoleřnosti, které řádají o registraci, pŮi pŮŮpravŮ řádostŮ o tuto registraci. Tento program navíc zahrnuje složku technickŮ pomoci, jejŮmž cílem je pomoci tuniskŮm orgánŮm vytvořit systŮm pro oddŮlenŮ nevládnŮch organizací založenŮ na informačnŮch technologiŮch, který by mohl urychlit zpracovávánŮ spisŮ vřetnŮ tŮch, které souvisejŮ s registracŮ nevládnŮch organizací.

(c)

Vzhledem k tomu, že se provádŮnŮ reformem tŮkajŮcŮ se partnerstvŮ veřejnŮho a soukromŮho sektoru a veřejnŮch zakázek setkalo s prudkŮm odporem nŮkterŮch složek státnŮ správy, byly pŮŮjaty vřechny souvisejŮcŮ provádŮcŮ pŮedpisy a bylo fakticky zahájeno ŮčinnŮ provádŮnŮ zákonŮ. Již nyní se začínají projevovat pŮvnŮ pozitivnŮ vŮsledky, obzvlářtŮ pokud se jedná o zadávánŮ veřejnŮch zakázek s probŮhajŮcŮ digitalizacŮ vřech zadávacŮch řŮzenŮ.

Pokud jde o externŮ audit, předpokládá se, že nadcházejŮcŮ pŮŮjetŮ ŮstavnŮho zákona zaruřujŮcŮ Ůplnou nezavislost ŮčetnŮho dvora (opatřenŮ programu PAR IV) bude znamenat vŮznamnŮ pŮedŮl ve vedenŮ externŮho auditu v Tunisku. Komise bude i nadále poskytovat ŮčetnŮmu dvoru technickou pomoc, aby mu umožnila plnŮ vyuřivat tŮchto novŮch pŮŮležitostŮ.

Pokud jde o internŮ audit, zbŮvává jeřtŮ dokonřit řást pracŮ na racionalizaci institucionálnŮho rámce. To je naplánováno v rámci programu PAR V.

(d)

Opatření obsažená v programech PAR byla zaměřena na stabilizaci obecních financí, které čelily neudržitelné finanční zátěži vzhledem k prudkému poklesu místních příjmů, k němuž došlo po revoluci. Po nich následoval v rámci programu *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 milionů EUR) strukturovanější přístup v kontextu decentralizace. Ten by však nebylo možné uskutečnit, pokud by nebyla uvedena opatření úspěšná, a nebylo by to možné ani před přijetím politického rozhodnutí o zahájení procesu decentralizace.

(e)

Pokrok v oblasti zaměřené na příjemce představoval faktické zklamání navzdory naléhavým apelům EU, MMF a Světové banky na orgány, aby v tomto směru jednaly. To je odrazem hluboce zakořeněných politických obtíží při posilování kritérií způsobilosti těchto programů. Navzdory těmto nezdarům je důležité na těchto reformách i nadále trvat vzhledem k jejich zásadnímu přínosu k udržitelnosti veřejných financí. To i nadále provádí společně MMF, Světová banka i EU (makrofinanční pomoc). Předpokládá se, že zacílení těchto programů selepší díky nové databázi sociálních identifikačních čísel a hodnocení stávajících programů sociální pomoci, jakož i navrhovanému bodovacímu systému.

(f)

Komise se domnívá, že díky podmínkám vyplácení prostředků stanoveným v rámci rozpočtové podpory programu PAR-III a politice koordinovaného přístupu dárců s Ministerstvem financí nyní v Tunisku existuje regulační rámec, který podporuje rozvoj mikrofinancování. Tento rámec umožnil vznik sedmi mikrofinančních institucí, které slouží méně rozvinutým nepokrytým regionům, včetně dvou (Microcred a Taysir), které finančně podporuje EU, AFD, EIB a EBRD. Podle nejnovějších výročních zpráv institucí Microcred a Taysir byly od zahájení operací v roce 2015 poskytnuty finanční služby a služby technické pomoci 7 684 mikropodnikatelům, z toho v 4 205 případech se jednalo o ženy a v 3 338 případech o mládež.

(g)

V září 2016 přijal parlament nový zákon o investicích v rámci přípravy na *konferenci Tunisia 2020*. Tento zákon by měl společně s nedávno přijatými právními předpisy o hospodářské soutěži, úpadku a partnerství soukromého a veřejného sektoru směřovat k výraznému zlepšení investičního klimatu a k jeho posunu vpřed.

45

Podle názoru Komise je důležité si uvědomit, že než bude možné provést první vyplacení makrofinanční pomoci, bude nutno uskutečnit celou řadu procesních kroků. Před navržením operace makrofinanční pomoci posoudí Komise řádný stav finančních okruhů v přijímající zemi prostřednictvím operačního hodnocení, které potrvá nejméně měsíc. Vzhledem k tomu, že návrhy Komise týkající se makrofinanční pomoci podléhají řádnému legislativnímu postupu podle článku 212 SFEU, musí být přijaty Parlamentem a Radou. Po tomto přijetí je nutné, aby výbor členských států schválil memorandum o porozumění (MoU) obsahující podmínky spojené s makrofinanční pomocí a aby jej přijímající země podepsala. Tunisko muselo navíc toto memorandum o porozumění ratifikovat.

Následně je nutné, aby si Komise vypůjčila prostředky na vyplacení na trzích, což zpravidla trvá přibližně měsíc. V případě Tuniska je třeba zmínit, že v rámci řádného legislativního postupu došlo ke ztrátě jednoho měsíce vzhledem k tomu, že schválení plenárním zasedáním Parlamentu bylo na poslední chvíli přesunuto na plenární zasedání v dubnu II, což znamená, že trvalo pět měsíců, než byl návrh Komise schválen spoluvůrci právních předpisů. Kromě toho je třeba poznamenat, že podpis a ratifikace memoranda o porozumění ze strany Tuniska již dříve zabraly více než sedm měsíců.

47

Komise je toho názoru, že program makrofinanční pomoci je v úzké spolupráci s dalšími mezinárodními dárci a s vlastními reformními plány vlády klíčovým předpokladem prosazení tolik potřebných reforem v Tunisku, zejména v obtížném prostředí transformace. Díky novému programu makrofinanční pomoci činí celková výše makrofinanční pomoci Tunisku k dnešnímu dni 800 milionů EUR a zajišťuje kontinuitu reforem, přičemž zároveň řeší nový soubor opatření, jejichž cílem je podpořit úsilí Tuniska o posun směrem k udržitelnějšímu hospodářskému modelu.

48

Komise se domnívá, že kritéria způsobilosti včetně zavedení relevantní a důvěryhodné politiky byla splněna jak v okamžiku schvalování jednotlivých programů, tak i před každou platbou.

V uvedených případech RP5 a RP6 Komise konstatuje, že jak je uvedeno v pokynech k rozpočtové podpoře, „program reforem není možné vždy shrnout do jediného, komplexního a soudržného politického nebo strategického dokumentu. V takových případech bude analýza založena na jednotlivých opatřeních a na reformním procesu, který používá vláda pro posílení systému.“ Při uplatňování těchto pokynů vyhodnotila Komise odvětvové politiky jako úplné a rovněž relevantní a věrohodné.

49

Komise by ráda objasnila, že před revolucí byly přijaty tři odvětvové programy rozpočtové podpory v souladu s kritérii způsobilosti platnými v daném okamžiku, zatímco dohody o budování státu byly přijaty po revoluci jako reakce na zcela novou situaci, která vyžadovala nový přístup a učinila Tunisko způsobilým pro použití takového nástroje. Je třeba rovněž poznamenat, že Komise v současné době reviduje pokyny k rozpočtové podpoře s cílem umožnit zároveň přijetí dohod o budování státu a odvětvové rozpočtové podpory.

50

a)

Viz odpověď na rámeček 3 a).

b)

Viz odpověď na rámeček 3 b).

Rámeček 3 – Případy nedostatků zjištěných v koncepci programů odvětvové rozpočtové podpory

(a)

Komise s tímto bodem do jisté míry souhlasí. V době návrhu projektu se ukázalo jako obtížné změřit výchozí hodnoty pro všechny ukazatele. Aby bylo možno tuto situaci řešit, byly cíle pro některé ukazatele vyjádřeny jako absolutní jednotky pokroku namísto toho, aby byly vztaženy k výchozím hodnotám.

S ohledem na cíl týkající se objemových počítadel je třeba poznamenat, že představoval 10% nárůst hodnoty vrtů s právními koncesemi, což bylo považováno za významné. Stanovený cíl byl překročen v důsledku toho, že do něj byla zahrnuta i objemová počítadla pro vrty, u kterých nejsou právní koncese nutné (povrchové vody nebo mělké vrty). U ukazatele D došlo po roce 2011 k výrazným změnám vládní náborové politiky, které nebylo možné v době návrhu programu předpokládat. Po dvou desetiletích konzervativní náborové politiky v odvětví vodohospodářství lze navýšení lidských zdrojů vyhodnotit jako pozitivní vývoj.

Při podpisu programu v roce 2011 bylo obtížné předvídat, že nová vláda, která funguje od roku 2012, nestanoví jako prioritu vybírání poplatků za čerpání podzemní vody, které bylo jedním z cílů předcházející vlády. Tento nedostatek lze přičíst spíše změně politické vůle než pozastavení fungování jednou jednotkou.

b)

Komise poukazuje na to, že pokud jde o RP6: U ukazatele D došlo po roce 2011 k výrazným změnám vládní náborové politiky, které nebylo možné v době návrhu programu předpokládat. Po dvou desetiletích konzervativní náborové politiky v odvětví vodohospodářství lze navýšení lidských zdrojů vyhodnotit jako pozitivní vývoj.

c)

V případě RP6 Komise zdůrazňuje, že jak je uvedeno v pokynech k rozpočtové podpoře, „program reformem není možné vždy shrnout do jediného, komplexního a soudržného politického nebo strategického dokumentu. V takových případech bude analýza založena na jednotlivých opatřeních a na reformním procesu, který používá vláda pro posílení systému.“ Při uplatňování těchto pokynů vyhodnotila Komise odvětvové politiky jako úplné, relevantní a věrohodné.

V případě RP5 by Komise ráda zdůraznila, že tato dohoda o financování byla podepsána v roce 2008 za odlišných podmínek a zvyklostí. U následných programů a vyplácení prostředků však Komise důsledně uplatňuje pokyny k rozpočtové podpoře.

51

Komise zdůrazňuje skutečnost, že uvedenou matici vytvořila vláda jako souhrnný popis opatření, která měla v úmyslu provést s cílem obnovit finanční sílu tuniských obcí.

V rámci posuzování strategie vlády představovala tato matice nejlepší dostupný popis jejího podrobného plánu činností.

Vzhledem k tomu se a priori nepředpokládalo, že některá opatření nebudou splněna, avšak počítalo se s tím, že obdobně jako u všech strategií mohou být některá opatření důležitější než jiná (minimálně z hlediska Komise). Posouzení podmínky způsobilosti z hlediska veřejné politiky však zahrnuje posouzení celkového akčního plánu vlády, a nikoli pouze těch opatření, která jsou pro Komisi považována za zásadní.

Komise dále poznamenává, že vedle celkové matice uvedených opatření byly tři hlavní cíle programu – dramaticky zvýšit příjmy, zmrazit hlavní hybnou sílu zvýšených výdajů (náborů) a zvýšit provádění investičních projektů místního rozvoje – zachyceny ukazateli výkonnosti ve druhé tranši programu.

Při zpětném hodnocení byla míra dokončení těchto opatření obzvláště vysoká, což svědčí o tom, že podmínky byly jak relevantní, tak proveditelné.

52

Komise souhlasí, ale zdůrazňuje, že podmínek bylo mnoho (RP5) a že byly u obou programů mimořádně obtížné. U RP6 byla délka programu prodloužena ze 72 na 96 měsíců s cílem reagovat na obtíže, s nimiž se setkává nová vláda, a zejména ministerstvo zemědělství, po politických událostech roku 2011. Hlavním cílem tohoto prodloužení bylo zajistit, že bude možno zavést doplňující opatření umožňující bezproblémové provádění tohoto programu.

Tempo provádění tohoto programu bylo do značné míry závislé na vnějších faktorech souvisejících s porevoluční situací.

53

Komise souhlasí a poznamenává, že zpoždění při uzavírání smluv o složkách technické pomoci projektů RP5 a RP6 byla řádně odůvodněna složitostí podporovaných odvětví a potřebou zapojit se do podrobné strategické a politické diskuse s cílem přesně identifikovat potřeby příjemců na základě řádných posouzení.

Komise by ráda objasnila, že projekt RP7 sice neobsahoval žádnou technickou pomoc, ta však byla poskytována v rámci jiných probíhajících programů. V době přezkoumání obsahu programu již způsobilé smluvní období podle finančních předpisů uplynulo, což zabránilo uzavírání smluv o dodatečné technické pomoci.

54

Komise souhlasí a uznává, že legislativní proces byl od revoluce poměrně pomalý vzhledem k tomu, že ústavní a jiné priority (například bezpečnost, korupce) dostaly přednost před takovými záležitostmi, jako jsou například rozpočtové zákony. Přijetí tohoto zákona se očekává v průběhu prvního čtvrtletí roku 2017.

Je však nutno zdůraznit, že již před přijetím tohoto zákona byl zaznamenán významný pokrok v oblasti rozpočtových postupů. K dnešnímu dni přijalo 22 z 26 ministerstev rozpočty programů a zahrnuje výkonnostní ukazatele vztahující se k jejich cílům veřejné politiky (vedle rozpočtových údajů) do svých rozpočtových návrhů předkládaných parlamentu.

O zlepšení dosažených v těchto oblastech svědčí i zvýšení počtu bodů dosažených v rámci mezinárodního průzkumu rozpočtů (International Budget Survey).

V této souvislosti bude ukazatelem dokončení spíše vyhlášení zákona o rozpočtu než zahájení této reformy založené na výkonnosti.

55

Komise konstatuje, že u poloviny projektů nebyly shledány žádné koncepční nedostatky. Ohledně druhé poloviny by Komise ráda uvedla tyto připomínky (viz níže):

a)

Komise by ráda zdůraznila, že cíle vztahující se k dotčeným projektům byly dostatečně relevantní, konkrétní a měřitelné.

Pokud jde o PJ7 a PJ8, Komise se domnívá, že „*l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées ou fragilisées socialement, par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements de proximité dans les zones urbaines défavorisées*“ představuje dostatečně relevantní a konkrétní cíl, který lze měřit počtem základních infrastruktur a vybavení poskytnutého neformálním oblastem v rámci tohoto programu.

Pokud jde o PJ11, Komise se domnívá, že cíl twinningového programu ve prospěch tuniského Účetního dvora „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*“ v kombinaci s podrobnými očekávanými výsledky a objektivně ověřitelnými ukazateli je konkrétní a měřitelný.

Komise navíc považuje čtyři cíle PJ14 za vysoce relevantní a konkrétní z hlediska podpory zavedení moderního, schopného a dobře fungujícího parlamentu v období přechodu k demokracii. Tyto cíle spojené s očekávanými výsledky jsou dostatečně měřitelné.

(c)

Zjištění Účetního dvora se týká konkrétního případu (PJ13), pro nějž jsou příslušná vysvětlení uvedena níže v bodě c).

Rámeček 4 – Případy koncepčních nedostatků u přezkoumaných projektů

(a)

Účetní dvůr odkazuje na ukazatele nastavené na měření celkových cílů projektu. Během fáze realizace projektu byly tyto ukazatele mírně upraveny, aby lépe odrážely dosahování výsledků.

(b)

Komise by chtěla poukázat na to, že standardní šablona dohody o příspěvcích nevyžaduje logický rámec. Ke smlouvě je připojen rámec výsledků a zdrojů, který představuje ekvivalent logického rámce. Komise se proto domnívá, že existovaly ukazatele, které byly v souladu s příslušným formátem projektů v rámci pověřeného řízení.

(c)

Komise zdůrazňuje, že podpora občanské společnosti v Tunisku byla před revolucí nemožná. Zahraniční financování bylo zakázáno a aktivity občanské společnosti byly velmi omezené a podléhaly přísné kontrole vlády. Proto nebyly před rokem 2011 k dispozici žádné ukazatele, které by umožňovaly posouzení tohoto odvětví.

Tyto ukazatele byly definovány podle informací dostupných v dané době, aby pomohly změřit míru provádění činností.

Komise konstatuje, že ačkoli tyto ukazatele nejsou příliš podrobné, bylo v rámci projektu zorganizováno 435 dialogů / konzultačních seminářů ve všech 24 gubernorátech, 120 workshopů se zástupci organizací občanské společnosti a veřejnými činiteli, projekt spolupracoval s 3 500 asociacemi a vytvořil 36 sítí asociací. Je třeba rovněž poznamenat, že v rámci delegace EU byla provedena podrobná studie o situaci občanské společnosti v Tunisku.

Závěrečné hodnocení programu proběhne v únoru 2017 a umožní důkladné posouzení dopadu tohoto ambiciózního programu.

Kromě toho by Komise ráda zdůraznila, že tento projekt je považován za stěžejní projekt a za skvělý příklad v rámci celého regionu jižního sousedství.

56

Komise konstatuje, že všechny projekty zahrnovaly dokumenty, šablony a úroveň podrobnosti, které jsou v takových případech vyžadovány.

Komise zdůrazňuje, že rozdělení rozpočtu na projekt PJ 6, 7, 8 a 10 poskytuje dostatečné informace umožňující posouzení nákladů. Účinnost programu byla vyhodnocena prostřednictvím řady zpráv o pokroku, jak je uvedeno ve smlouvě.

57

Komise by ráda zopakovala (pokud jde o přidanou hodnotu toho, že řízením prostředků byl pověřen prostředník, v porovnání s nepřímým řízením příslušným tuniským subjektem veřejné správy), že prostředník byl v době přijetí obou uvedených projektů předním dárce z hlediska obnovy neformálních oblastí a že po celou řadu let podporoval provádění tuniského programu vnitrostátní obnovy. Správní poplatky účtované prostředníkem (2,9 % z celkových finančních prostředků vyčleněných na oba projekty) jsou mnohem nižší než náklady spojené s fungováním jednotek projektového řízení potřebných v případě nepřímého řízení.

Možnost nepřímého řízení by navíc byla mnohem časově náročnější, což by vedlo ke zpožděním při provádění vzhledem k tomu, že by bylo nezbytné dodržet určité období učení pravidel a postupů EU, aby se s nimi tuniský příjemce mohl seznámit.

58

Komise zdůrazňuje, že povolená prodloužení nevedla k žádnému zvýšení celkových nákladů. Jednalo se o prodloužení „bez zvýšení nákladů“ vzhledem k tomu, že celkový rozpočet programů nelze navýšit.

Prodloužení bez zvýšení nákladů může vést k tomu, že určité náklady jsou financovány na úkor jiných nákladů, ale to je součástí rizik spojených s působením v tomto prostředí. Během jednání k žádostem o prodloužení dohody se Komise nicméně ze všech sil snaží zajistit, aby byly veškeré dodatečné osobní náklady vzniklé v důsledku těchto prodloužení omezeny na minimum, tak aby nebyl ohrožen úspěch projektu. Trvání tuniského přechodu k demokracii bylo delší, než se očekávalo bezprostředně po revoluci v roce 2011, kdy byly podepsány projekty ve vzorku.

59

Pokud jde o dopad a udržitelnost výsledků, Komise by ráda zdůraznila, že specifickým cílem PJ6, který je uveden v dohodě o financování, bylo na jedné straně vytvoření dočasných pracovních míst, a na straně druhé zlepšení zaměstnatelnosti pracovníků s nízkou kvalifikací zajištěním jejich odborné přípravy. Komise považuje oba tyto cíle za splněné. Navíc byla v roce 2016 přijata druhá fáze tohoto projektu (program integrovaného místního rozvoje) se stejným prováděcím partnerem. Ten umožní maximalizaci dopadu a zajistí udržitelnost výsledků.

Pokud jde o PJ7 a PJ8, finanční obtíže související se zajišťováním údržby veřejné infrastruktury poskytované neformálním oblastem budou řešeny rovněž v rámci téhož připravovaného nového programu, v němž se vytvoření řádné vnitrostátní strategie v oblasti kontroly a rozvoje neformálních oblastí včetně údržby veřejné infrastruktury předpokládá jako jeden z očekávaných výsledků.

60

Komise by ráda poukázala na to, že vybavení dodávané v rámci projektů PJ3 a PJ4 již přineslo prospěch tuniským malým a středním podnikům orientovaným na vývoz, neboť jim umožňuje provádět v Tunisku zkoušky na produktech v souladu s pravidly EU s mnohem nižšími náklady než v zahraničí. To umožnilo snížení výrobních nákladů a následné zvýšení konkurenceschopnosti v porovnání s jinými výrobci.

Dodávky tohoto vybavení mají již nyní pozitivní dopad z hlediska přístupu tuniských malých a středních podniků na vnitřní trh EU, a to i za těch okolností, kdy dosud nebyla uzavřena dohoda o posuzování shody a akceptaci průmyslových výrobků (ACAA).

U PJ11 byly téměř všechny plánované aktivity provedeny před koncem twinningu. Navíc vzhledem k tomu, že účelem twinningového projektu bylo podpořit tuniský Účetní dvůr při přípravě návrhu ústavního zákona a reorganizaci jeho struktury za účelem provádění ustanovení tohoto zákona po jeho přijetí, neměla tato zpoždění žádný významný dopad.

Pokud jde o PJ12, vzhledem k častým změnám vlády a jmenování různých ředitelů (4 za 3 roky) nebylo možné provést před koncem projektu všechny právní předpisy, které byly v rámci tohoto projektu navrženy.

Závěry a doporučení

63

V prvních letech po tuniské revoluci probíhala koordinace mezi dárci většinou na základě tzv. Programmes d'appui a la reliance (PAR), které podporovaly plán hospodářské obnovy tuniských orgánů, a následně na základě komplexního programu MMF.

64

Komise konstatuje, že bylo nutno řešit několik oblastí s ohledem na socioekonomické problémy, kterým muselo Tunisko po revoluci čelit. Doposud dosažené výsledky jsou dobré, protože pomoc EU významně přispěla ke zlepšení socioekonomické a politické stability v zemi po revoluci. Komise zdůrazňuje, že se při soustředování své pomoci řídila svou vlastní politikou. Je faktem, že navzdory tomu, že se v průběhu zkoumaného období uskutečnila celá řada činností, byly tyto činnosti v souladu se třemi hlavními sektory identifikovanými v jednotném rámci podpory na období 2014–2016.

Jak již bylo uvedeno v bodě 43, je třeba zohlednit situaci v Tunisku po roce 2011 a důležité požadavky na podporu procesu transformace, který následoval po revoluci v mnoha různých oblastech. Evropská unie zavedla všechny své dostupné nástroje s cílem doprovázet Tunisko v tomto složitém procesu, což vedlo k přijetí jednomyslně oceňované nové ústavy a ke svobodným a spravedlivým volbám.

Makrofinanční pomoc Evropské unie zajišťuje podporu platební bilance, která umožňuje pomoci Tunisku čelit akutním potřebám vnějšího financování a představuje podporu programu finanční pomoci, na níž se EU dohodla s MMF. To umožňuje Tunisku provádět potřebnou hospodářskou korekci méně tvrdě a náhle, přičemž cílem je přispět k obnově jeho ekonomické udržitelnosti, která je nezbytným předpokladem trvalého sociálního rozvoje. Podmínky spojené s makrofinanční pomocí tedy řeší řadu priorit v několika vzájemně propojených oblastech strukturálních reformy, jako je například komplexní přístup za účelem podpory programu hospodářské korekce. Komise se domnívá, že se nejedná o odklon od politiky Komise, která spočívá v soustředění pomoci do omezeného počtu odvětví. V některých oblastech podpory (jako je například statistika, řízení veřejných financí a řádná správa Účetního dvora) měla navíc z hlediska účinnějšího přispění makrofinanční pomoci k plnému provedení významných reforem zásadní význam intenzivní koordinace jak s ostatními dárci, tak v rámci jednotlivých útvarů Komise.

65

Komise by řada zdůraznila, ře proces společného programování byl pozastaven v očekávání toho, ře vláda představí svůj pětiletý plán rozvoje. Bylo tomu tak proto, ře záměrem Komise i členských států je sladit programování s pětiletým plánem rozvoje s cílem zlepšit řelbu práce a koordinaci.

Proces společného programování bude obnoven v roce 2017.

Doporučení 1 – Posílit programování a zacílení pomoci EU

Komise a ESVČ s tímto doporučením souhlasí.

(a)

Komise a ESVČ budou i nadále využívat politický a strategický dialog pro zajištění toho, aby tuniské úřady přijaly ucelený národní rozvojový plán a konkrétní reformní strategie. Tyto záležitosti byly zopakovány řehem návštěvy komisaře Hahna a vysoké představitelky Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Mogheriniové v Tunisku a také řehem návštěvy tuniského prezidenta zde v Bruselu v listopadu a prosinci 2016.

(b)

Komise a ESVČ připraví jednotný strategický rámec na období 2017–2020 v souladu s pokyny EU, které vyžadují, aby se její pomoc zaměřila na tři prioritní odvětví s cílem maximalizovat dopad této pomoci.

(c)

Společné programování bude obnoveno v roce 2017.

68

Komise uvádí, ře v omezeném počtu případů byly ukazatele/opatření splněny řed podepsáním dohod o financování. Tato opatření byla skutečně formálně schválena příslušnými orgány celou řadu měsíců řed podpisem dohody o financování a byla provedena vládou v době, kdy Komise přijala rozhodnutí o financování. To by mělo být považováno za úspěch a za výsledek intenzivního politického dialogu s příslušnými orgány, který by v případě, ře by nebyly provedeny operace v rámci rozpočtové podpory, neproběhl ve stejném rozsahu nebo ve stejném časovém rámci.

69

ESVČ a Komise se shodují na tom, ře je nutno pracovat na schopnosti předvídat rozhodnutí v rámci zásady „více za více“.

70

Komise by ráda zdůraznila, že PEFA je užitečným nástrojem, ale nejedná se o závaznou povinnost, a navíc vyžaduje závazek ze strany dané země a její plnou spolupráci. Po roce 2011 Tunisko (a jeho partneři) využívalo přibližně desítku vysoce kvalitních hodnocení systému řízení veřejných financí země. Ta byla provedena v rámci programů Komise a rovněž uznávanými organizacemi, jako jsou MMF, OECD a Open Budget Survey. Komise navíc před poskytnutím makrofinanční pomoci provedla v prosinci 2013 úplné a komplexní operační hodnocení správních a finančních okruhů ministerstva financí a centrální banky Tuniska. Komise se proto domnívá, že byly k dispozici komplexní a relevantní informace, které byly rovněž využity.

Komise potvrzuje, že v roce 2014 bylo zahájeno aktuální hodnocení PEFA, které bude dokončeno v roce 2017. Zpoždění při jeho dokončování jsou způsobena metodickými problémy a Komise je nemůže ovlivnit.

Doporučení 2 – Posílit realizaci programů rozpočtové podpory EU

Komise toto doporučení přijímá.

(a)

V dnešní stabilnější politické situaci v Tunisku a s ohledem na úzkou koordinaci s ostatními dárci Komise souhlasí s tím, že ukazatele výkonnosti se nyní mohou více zaměřit na budoucí operace. I nadále však bude uplatňován dynamický přístup ke kritériím způsobilosti v souladu s ustanoveními pokynů k rozpočtové podpoře. V situaci Tuniska byla jednotlivá opatření použita jako měřítko pro posouzení celkového pokroku vlády při provádění jejího národního programu reforem (jedno ze čtyř kritérií způsobilosti) a tato praxe se ukázala jako obzvláště efektivní.

Pokud jde o poslední větu, že „Komise by měla úhrady podmínit uspokojivým dokončením jednotlivých opatření, nikoliv jen obecným pokrokem“, Komise zdůrazňuje, že při uplatňování sdělení z roku 2011 a souvisejících závěrů Rady z roku 2012 týkajících se budoucího přístupu k rozpočtové podpoře EU poskytované třetím zemím, je nutné na kritéria způsobilosti uplatňovat tento dynamický přístup. Komise spojuje vyplácení s ukazateli výkonnosti dohodnutými a odsouhlasenými s partnerskou vládou až po splnění všech kritérií způsobilosti, což prokazuje uspokojivý celkový pokrok při provádění programu.

(b)

Komise uznává význam hodnocení PEFA jako nástroje plánování a sledování, avšak zdůrazňuje, že hodnocení PEFA nelze jednostranně uložit partnerské vládě. Komise bude nicméně i nadále spolupracovat s partnerskou vládou a usilovat o to, aby provedla hodnocení PEFA v souladu s doporučenou frekvencí.

71

Odstup 11 mřsíců mezi řádostí Tuniska o makrofinanční pomoci a podpisem memoranda o porozumění mezi EU a Tuniskem, které obsahuje podmínky spojené s makrofinanční pomoci, lze vysvětlit následovně.

Před přijetím návrhu Komise na operaci makrofinanční pomoci provedla Komise komplexní operační hodnocení řádného stavu finančních okruhů v Tunisku s cílem vyhovět požadavkům finančního nařízení EU. Návrh Komise pak musel být schválen Parlamentem a Radou řádným legislativním postupem v souladu s článkem 212 SFEU. Ačkoli se spolutvůrcům právních předpisů podařilo přijmout návrh Komise do 5 mřsíců bez dialogu, došlo ke ztrátě jednoho mřsíce vzhledem ke skutečnosti, že schválení plenárním zasedáním Parlamentu bylo na poslední chvíli přesunuto na plenární zasedání 2. dubna. Po přijetí operace makrofinanční pomoci bylo nutno dokončit jednání o návrhu memoranda o porozumění dříve, než mělo být toto memorandum o porozumění schváleno výborem členských států a než ho EU mohla v červenci 2014 podepsat (11 mřsíců po řádosti Tuniska). Tuniským orgánům pak trvalo přes 6 mřsíců, než ratifikovaly memorandum o porozumění v březnu 2015. K prvnímu vyplacení makrofinanční pomoci mohlo dojít brzy po ratifikaci v květnu 2015, zatímco druhé vyplacení se mohlo uskutečnit až v prosinci 2015, neboť tuniské orgány nedodržely podmínky spojené s makrofinanční pomoci.

Doporučení 3 – Předložit návrhy na urychlení postupu schvalování makrofinanční pomoci

Komise toto doporučení přijímá.

Komise konstatuje, že ačkoli bylo dosaženo významného pokroku z hlediska rychlosti přijímání rozhodnutí o makrofinanční pomoci Parlamentem a Radou, existuje zde dosud prostor pro zlepšení. Rychlejšího přijímání by mohlo být dosaženo například v případě, že by bylo možné snížit počet zasedání Výboru pro mezinárodní obchod Evropského parlamentu (INTA) před hlasováním INTA, pokud by schvalování Parlamentem probíhalo systematicky na plenárním zasedání (včetně plenárních minizasedání) bezprostředně po hlasování INTA, pokud by bylo možné plenárních minizasedání využít pro podpisy předsedů Parlamentu a Rady a pokud by Rada v případě potřeby využívala ke schvalování rovněž písemného postupu.

Komise rovněž poznamenává, že na základě předchozích doporučení Účetního dvora a usnesení Parlamentu o makrofinanční pomoci z roku 2003 navrhla v roce 2011 rámcové nařízení o makrofinanční pomoci, jehož cílem je mimo jiné urychlit rozhodování tím, že nahradí legislativní rozhodnutí prováděcími akty. Nicméně vzhledem k tomu, že se spolutvůrci právních předpisů rozhodli zachovat legislativní akty a řádný legislativní postup, Komise tento návrh vzala v roce 2013 zpět.

73

Komise zdůrazňuje, že povolena prodloužení nevedla k žádnému zvýšení celkových nákladů. Jednalo se o prodloužení „bez zvýšení nákladů“ vzhledem k tomu, že celkový rozpočet programů nelze navýšit.

Prodloužení bez zvýšení nákladů může vést k tomu, že určité náklady jsou financovány na úkor jiných nákladů, ale to je součástí rizik spojených s působením v tomto prostředí. Během jednání k žádostem o prodloužení dohody se Komise nicméně ze všech sil snaží zajistit, aby byly veškeré dodatečné osobní náklady vzniklé v důsledku těchto prodloužení omezeny na minimum, tak aby nebyl ohrožen úspěch projektu. Trvání tuniského přechodu k demokracii bylo delší, než se očekávalo bezprostředně po revoluci v roce 2011, kdy byly podepsány projekty ve vzorku.

Doporučení 4 – Zlepšit plánování projektů

Komise toto doporučení přijímá.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

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

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	1.3.2016
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	1.12.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	14.2.2017
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	2.3.2017

Zkoumali jsme, zda pomoc EU poskytnutá Tunisku po revolučních událostech z jara 2011 byla dobře vynaložena. Dospěli jsme k závěru, že peníze byly obecně vydány dobře, neboť v porevolučním období výrazně přispěly k přechodu k demokracii a ekonomické stabilitě Tuniska. V řízení pomoci, jak je prováděla EU, však byla zjištěna řada nedostatků. K řešení těchto nedostatků vydává Účetní dvůr doporučení určená Evropské službě pro vnější činnost a Komisi, která se týkají zaměření na pomoci na malý počet odvětví, posílení realizace programů rozpočtové podpory a také zlepšení plánování programů a zrychlení jejich provádění.

4
1977 - 2017



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace