

Eriaruanne

**ELi abi  
Tuneesiale**



4  
1977 - 2017



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)

Veebisait: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7012-2	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/862623	QJ-AB-17-002-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-6963-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/877868	QJ-AB-17-002-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6976-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/37541	QJ-AB-17-002-ET-E

© Euroopa Liit, 2017

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

**Eriaruanne****ELi abi  
Tuneesiale**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4  
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade auditeerimise eest vastutav III auditikoda. Auditit juhtis III auditkoja eesistuja Karel Pinxten. Teda toetasid aruande koostamisel kabinetiülem Gerard Madden, valdkonnajuht Alejandro Ballester Gallardo, auditijuht Nikolaos Zompolas ning audiitorid Thomas Haellstrom, Erika Soveges ja Nicola Berloco.



*Vasakult paremale:* Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

## Punkt

### Lühendid

### I–VIII Kokkuvõte

### 1–11 Sissejuhatus

### 1–6 Olukord riigis

### 7–8 ELi koostööraamistik

### 9–11 Arenguabi rahastamine

### 12–15 Auditi ulatus ja lähenemisviis

### 16–61 Tähelepanekud

16–28 Euroopa Välisteenistus ja komisjon käsitlesid enamikku peamisi probleeme märkimisväärsete täiendavate vahendite abil koostöös peamiste rahastajatega, kuid abi ei olnud piisavalt hästi suunatud

17–22 Vahendeid suurendati oluliselt, et käsitleda pakilisi vajadusi

23–25 Vahendid jaotati liiga paljude valdkondade vahel

26–28 ELi meetmed olid peamiste rahastajatega hästi koordineeritud, kuid liikmesriikidega koos tehtava kavandamiseni ei jõutud

29–61 ELi meetmetest oli Tuneesiale suur abi, kuid programmide komisjonipoolses rakendamises esines puudusi

30–44 Üldine eelarvetoetus jaotati kiiresti, kuid toetuse saamise tingimused olid liiga paindlikud

45–47 Viivitustele ja madalale väljamaksemäärale vaatamata võimaldas makromajandusliku finantsabi laen olulise juurdepääsu rahastamisele

48–54 Valdkondlikud eelarvetoetuse programmid olid asjakohased, kuid neil puudus usaldusväärne strateegia

55–61 Projektidega lahendati olulisi probleeme, kuid kavandamises esines puudusi ja viivitusi

62-73 **Järeldused ja soovitused**

**I lisa. Eelarvetoetuse programmide ja makromajandusliku finantsabi loetelu**

**II lisa. Projektide nimekiri**

**Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused**

**ADB:** Aafrika Arengupank

**AFD:** *Agence française de développement* (Prantsusmaa arenguasutus)

**CRIS:** välissuhete peadirektoraadi ühine infosüsteem

**EBRD:** Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank

**EEAS:** Euroopa välisteenistus

**EIP:** Euroopa Investeerimispank

**ENI:** Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend

**ENPI:** Euroopa naabrus- ja partnerluspoliitika rahastamisvahend

**EUD:** Euroopa Liidu delegatsioon

**IMF:** Rahvusvaheline Valuutafond

**MFA:** Makromajanduslik finantsabi

**NIF:** Naabruspoliitika investeerimisrahastu

**NIP:** riiklik näidisprogramm

**PAR:** *Programme d'Appui à la Relance* (riigi ülesehitamise toetusprogramm)

**PEFA:** Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine

**SPRING:** partnerluse, reformi ja kaasava majanduskasvu toetuse programm

I  
Jaanuaris 2011 Tuneesias toimunud nn jasmiinrevolutsiooni loetakse esimeseks araabia kevade raames toimunud ülestõusude hulgas. Sellest alates on Tuneesia teinud märgatavaid edusamme poliitilisel üleminekul demokraatiale ebakindlal perioodil, mida iseloomustab poliitiline ebastabiilsus, ühiskondlikud rahutused ja terrorirünnakud. EL on andnud Tuneesiale märkimisväärset poliitilist ja rahalist abi, et aidata Tuneesial uute probleemidega toime tulla. Perioodil 2011–2015 eraldas EL Tuneesiale 1,3 miljardit eurot kahepoolset abi.

II  
Kontrollikoda hindas, kas ELi abi Tuneesiale pärast 2011. aasta araabia kevade revolutsiooni oli otstarbekalt kulutatud. Kontrollikoda järeldab, et raha oli üldiselt kulutatud otstarbekalt, sest see aitas oluliselt kaasa demokraatiale üleminekule ning parandas Tuneesia majanduslikku stabiilsust pärast revolutsiooni. Komisjonipoolses abi haldamises leiti siiski mitmeid puudusi.

III  
Euroopa Välisteenistus ja komisjon reageerisid rahalise abi andmisega kiiresti kahele peamisele probleemile, milleks olid majanduskriis ja demokraatiale üleminek. Kontrollikoda leidis, et komisjon püüdis hõlmata liiga paljusid valdkondi, mistõttu oli abi potentsiaalne mõju hajutatud ning arvukaid meetmeid oli keeruline hallata. ELi meetmed olid peamiste rahastajatega ning ELi institutsioonide ja talituste siseselt hästi koordineeritud, kuid liikmesriikidega koos tehtav kavandamine ei realiseerunud.

IV  
ELi abi anti mitmel viisil: üldise ja valdkondliku eelarvetoetusena, makromajandusliku finantsabi laenuna ja üksikprojektide kaudu.



## V

Neli suurt eelarvetoetuse programmi kandsid olulised vahendid kiiresti üle ning abistasid Tuneesia ametiasutusi reformikava koostamisel. Väljamaksetingimused olid siiski liiga paindlikud ning vähendasid partnerite motivatsiooni võtta rahastamislepingutes toodud meetmeid. Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamist (PEFA), mis võinuks toimida riigi rahandussektori reformide tegelike edusammude vaidlustamatu testina, ei olnud koostatud 2010. aastast alates. Uus riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine viiakse eeldatavasti lõpule märtsis 2017.

## VI

Makromajandusliku finantsabi laenu, valdkondliku eelarvetoetuse ja projektide puhul oli levinud puuduseks aeglane rakendamine. Makromajandusliku finantsabi laen aitas Tuneesial saada rahalist abi soodsatel tingimustel. Valdkondlikku eelarvetoetust anti kolmele valdkonnale, kuid kahel neist puudus usaldusväärne valdkondlik strateegia. Nii valdkondliku eelarvetoetuse kui projektide puhul leidis kontrollikoda juhtumeid, mil meetmete eesmärgid ei olnud ei konkreetset ega mõõdetavad.

## VII

Tuneesia ametivõimud rakendasid mõningaid olulisi reforme, kuid väga aeglases tempos. Aeglane rakendamine oli peamiselt põhjustatud arvukatest muudatustest valitsuses ning lahendamist vajavate probleemide rohkusest ja keerukusest. Komisjon on otsustanud jätkata Tuneesia toetamist nii poliitiliselt kui rahaliselt, et aidata riiki selle ees seisvate probleemide lahendamisel.

## VIII

Aruandes esitatakse mitmeid soovitusi toetuse kavandamise ja ELi meetmete haldamise parandamiseks.

## Olukord riigis

### 01

Tuneesia on Põhja-Aafrikas asuv madalama keskmise sissetulekuga riik. 2015. aastal oli Tuneesia rahvaarv umbes 11 miljonit ning kogurahvatulu elaniku kohta 3 970 USA dollarit<sup>1</sup>. Pärast 2011. aasta jaanuaris toimunud Tuneesia revolutsiooni, mida teatakse ka jasmiinrevolutsiooni nime all, kõrvaldati võimult 23 aastat valitsenud president Zine El Abidine Ben Ali. Jasmiinrevolutsiooni loetakse esimeseks Araabiamaade kevadiste revolutsioonide seas, mida nimetatakse araabia kevadeks.

### 02

Tuneesia on araabia kevade ülestõusudest mõjutatud riikide seas teinud poliitiliste muutuste vallas kõige suuremaid edusamme. Viimase nelja aasta jooksul võeti vastu uus põhikiri ja korraldati vabad ja õiglasel valimised. 2015. aasta Nobeli rahupreemia anti Tuneesia riigisisest dialoogi pidanud nelikule<sup>2</sup>, „selle otsustava panuse eest pluralistliku demokraatia ülesehitamiseks Tuneesias pärast 2011. aasta jasmiinrevolutsiooni“.

### 03

Pärast aastat 2011 valitses riigis suur ebakindlus, esines ühiskondlikke rahunusi ja relvastatud võitlejad ründasid tsiviilelanikke. Tol perioodil oli Tuneesial raskusi lühiajalise makromajandusliku stabiilsuse hoidmisel, sest rahvusvaheline majanduskeskkond oli keeruline ning piirkondlikud rahunused suurenesid.

### 04

Majanduse arendamine on Tuneesias kõige olulisem ülesanne, sest see on riigi peamiste sotsiaalmajanduslike probleemide, nagu suur tööpuudus ja piirkondlikud erinevused, jätkusuutliku lahendamise eelduseks. Ajavahemikul 2000–2010 saavutas Tuneesia 4,4 protsendise keskmise majanduskasvu, kuid see langes 1,9 protsendi võrra 2011. aastal, mil toimus revolutsioon. Üldine töötuse määr on kõrge. 2011. aastal tõusis see 19 protsendini, 2015. aastaks on määr veidi langenud ja on nüüd 15%. Töötuse määr on siiski eriti kõrge naiste (23%), kooli lõpetanud noorte (67%) ja noorte seas üldiselt (35%)<sup>3</sup>.

### 05

Tuneesia on silmitsi probleemidega, mis on põhjustatud nõrgast institutsioonilisest suutlikkusest, otsustusprotsesside liigsest tsentraliseeritusest ning korrupsioonist. Tuneesia oli 2015. aastal Transparency Internationali korrupsiooni tajumise pingereas keskel, olles 174 riigi seas 76. positsioonil<sup>4</sup>. World Justice Projecti välja töötatud õigusriigi indeksi kohaselt oli Tuneesia 2015. aastal üldkokkuvõttes 43. positsioonil ning oma piirkonna riikide hulgas üks parimaid.

- 1 Maailmapanga arengunäitajad.
- 2 Riigisisese dialoogi nelik moodustati 2013. aastal ning sinna kuuluvad neli Tuneesia kodanikuühiskonna organisatsiooni: Tuneesia ametiühingute keskliit, Tuneesia tööstuse, kaubanduse ja käsitööstuse liit, Tuneesia inimõiguste kaitse liiga ja Tuneesia advokatuur.
- 3 Rahvusvaheline Valuutafond, „Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility“, mai 2016.
- 4 Tuneesia tõusis pingereas 41. kohalt 2012. ja 2013. aastal 40. kohale 2014. ja 38. kohale 2015. aastal.

## 06

Turvalisus on samuti muutumas oluliseks probleemiks. Pärast kokkupõrkeid salafistidega (2012) ja poliitilisi atentaate (2013) tekitasid 2015. aastal Bardo muuseumis ja Sousse'is toimunud terroraktid ja rünnakud presidendi ihukaitsjate vastu tõsiseid probleeme riigi majandusele<sup>5</sup> ja ühiskonnale tervikuna.

## ELi koostööraamistik

## 07

Juulis 1995 sõlmitud ELi-Tuneesia assotsieerimisleping on kahepoolsete suhete aluseks. Novembris 2006 koostas komisjon riigistrateegia dokumendi, milles esitatakse ELi ja Tuneesia vaheline koostööraamistik perioodiks 2007–2013. Novembris 2010 koostas komisjon strateegia vahehindamise ning perioodi 2011–2013 riikliku näidisprogrammi<sup>6</sup>, mille abil strateegiat rakendatakse.

## 08

ELi koostöö muutus pärast 2011. aasta araabia kevade ülestõuse märgatavalt. Märtsis 2011 teatas EL, et on valmis strateegia „Partnerlus demokraatia ja ühise heaolu nimel“ kaudu toetama kõiki oma lõunapoolseid naaberriike, kes „on suutelised käivitama selliseid reforme ning kellel on selleks tahet“<sup>7</sup>. Mais 2011 kiitsid Euroopa Välisteenistus (EEAS) ja komisjon heaks uue lähenemisviisi Euroopa naabruses asuva 16 riigi jaoks<sup>8</sup>. Uue lähenemisviisi eesmärk oli tugevdada riikide ja ELi ning naabruskonna riikide ja kogukondade vahelist partnerlust, üles ehitada ja kindlustada terviklik demokraatia, jätkusuutliku majanduskasvu poole püüdlemine ning sidemete loomine inimeste ja piirkonna riikide kodanikuühiskondade vahel. Uue strateegilise lähenemisviisi alusel sõlmis EL Tuneesiaga perioodi 2013–2017 tegevuskava kohta poliitilise kokkuleppe, millega kehtestati eripartnerlus<sup>9</sup>. Partnerluse peamised elemendid on järgmised:

- a) tihedam poliitiline koostöö, sh kõrgetasemeline poliitiline dialoog, parlamentaarne koostöö, koostöö julgeolekuküsimuste ning demokraatia ja õiguse alal;
- b) laiendatud majanduslik ja sotsiaalne integratsioon ELiga, et luua ühine majandusruum ning koostada ELi ja Tuneesia vaheline põhjalik ja laiaulatuslik vabakaubandusleping;
- c) rahvaste tihedama partnerluse loomine, tugevdades individuaalseid ja organisatsioonitasandi sidemeid hariduse, tööhõive, tervishoiu, kultuuri, immigratsiooni ja mobiilsuse vallas.

- 5 2015. aastal vähenes turism (välisvaluutatulu) 54%.
- 6 EEAS/Euroopa Komisjon, Tuneesia riiklik näidisprogramm 2011–2013.
- 7 KOM(2011) 200 lõplik, 8. märts 2011, „Partnerlus Vahemere lõunapiirkonnaga demokraatia ja ühise heaolu nimel“.
- 8 KOM(2011) 303 lõplik, 25. mai 2011, „Uus lähenemisviis muutuvale naabrusele“.
- 9 EEAS, „Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013–2017“ [https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press\\_corner/plan\\_action\\_tunisie\\_ue\\_2013\\_2017\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf)

## Arenguabi rahastamine

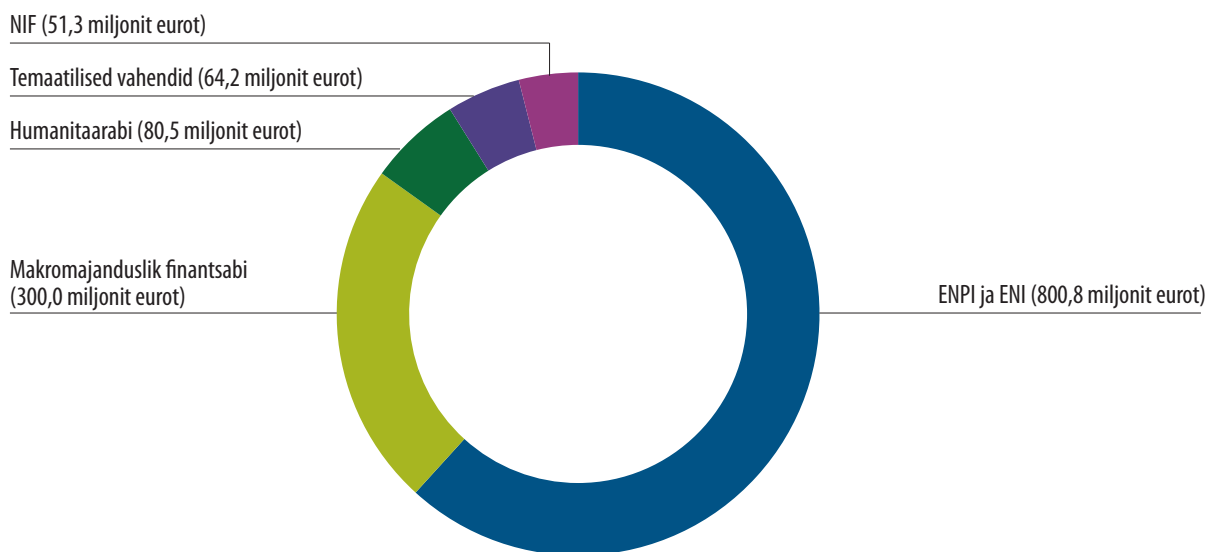
### 09

Tuneesiale eraldati perioodil 2011–2015 kahepoolse koostöö raames abi 1,3 miljardit eurot. Abi hõlmas Euroopa naabus- ja partnerluspoliitika rahastamisvahendi (ENPI) ja Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahendi (ENI) programme, temaatilisi vahendeid ja programme<sup>10</sup>, humanitaarabi, naabuspoliitika investeerimisrahastut (NIF) ja ühte 2014. aastal alla kirjutatud makromajandusliku finantsabi lepingut (vt **joonis 1**).

10 Temaatilised vahendid on demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend, stabiilsust ja rahu edendav rahastamisvahend, piiriülene koostööprogramm (Itaalia-Tuneesia) ning valitsusväliste osalejate ja kohalike omavalitsuste programm.

#### Joonis 1

### Eraldised Tuneesiale rahastamisvahendite kaupa perioodil 2011–2015



Allikas: Euroopa liidu delegatsioon Tuneesias, 2015. aasta aruanne, „Coopération de l'Union européenne en Tunisie“, mai 2016, ja välissuhete peadirektoraadi ühise infosüsteemi (CRIS) andmebaas.

## 10

Ajavahemikul 2011–2015 kavandas ja rakendas komisjon nii üldisi kui valdkondlikke eelarvetoetuse programme (vt **1. selgitus**), makromajandusliku finantsabi laenu ning üksikprojekte. Üldine eelarvetoetus hõlmas viit järjestikust programmi<sup>11</sup>, mille eesmärk oli majandus taaskäivitada ja mis sisaldasid meetmeid mitme valdkonna struktuurireformiks. Valdkondlikud eelarvetoetuse programmid olid paika pandud enne 2011. aastat, kuid maksed tehti enamasti alles pärast revolutsiooni. Programmid hõlmasid mitmeid valdkondi, nagu haridus, vesi, keskkond ja riigieelarve reform. Lisaks rahastas komisjon projekte, mis hõlmasid teenuseid, seadmete soetamist ning mestimisprogramme. Komisjon sõlmis lepinguid mitme rakendusasutusega, nagu ÜRO agentuurid, riigiametid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid.

11 PAR1 on mitut sektorit hõlmav eelarveprogramm ning PAR2–PAR5 on riigi ülesehitamise lepingud. Riigi ülesehitamise lepingutega antakse eelarvetoetust ebakindlas olukorras riikidele või üleminekuriikidele. Komisjon võttis need kasutusele 2012. aastal ning arenguabi komitee koodisüsteemis käsitletakse neid üldise eelarvetoetusena.

## 1. selgitus

**Eelarvetoetuse andmise viisid**

Eelarvetoetuse raames kantakse rahalised vahendid üle partnerriigi riigikassasse, tingimusel, et viimane peab kinni eelnevalt kokku lepitud tingimustest. Seda ei anta kõikidele riikidele. Abikõlblikkustingimused peavad olema täidetud nii enne programmi rakendamist kui selle ajal, ning tingimused tuleb täita enne maksete tegemist.

See hõlmab dialoogi, rahalisi ülekandeid partnerriigi riigikassasse, tulemuslikkuse hindamist ja suutlikkuse arendamist, tuginedes partnerlusele ja vastastikusele aruandekohustusele.

Eelarvetoetust makstakse kas kindla või muutuva summaga maksetena. Kindlasummaliste maksete suurus määratakse eelnevalt kindlaks rahastamislepinguga. Summa makstakse välja kas täies ulatuses (kui kõik tingimused on täidetud) või üldse mitte (kui üks või rohkem tingimusi on täitmata). Muutuva summaga maksete maksimaalne summa määratakse eelnevalt kindlaks rahastamislepinguga. Need makstakse välja kas täies ulatuses või osaliselt, summa põhineb eelnevalt kindlaks määratud eesmärkide täitmisel saavutatud tulemustel või kavandatud tulemusnäitajatel (eeldusel, et kõik üldtingimused on täidetud).

*Väljavõtted Euroopa Komisjoni eelarvetoetuse suunistest, september 2012.*

## 11

Teisteks suuremateks Euroopast pärit kahepoolseteks rahastajateks on Prantsusmaa ja Saksamaa<sup>12</sup>. Tuneesia suurimateks laenuandjateks on Euroopa Investeerimispank (EIP)<sup>13</sup> ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD)<sup>14</sup>. Märkimisväärse osa rahastamisest annavad ka rahvusvahelised finantsasutused. Alates 2012. aastast on Maailmapank eraldanud kokku 2,1 miljardit USA dollarit. Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) on samuti seotud Tuneesiale abi andmisega. Mais 2016 kiitis IMF heaks teise riigiprogrammi, mis hõlmas 48-kuulist pikendatud tagasimakseajaga rahastamist summas 2,9 miljardit USA dollarit<sup>15</sup>.

- 12 Alates 2011. aastast on nad eraldanud Tuneesiale laenude ja toetustena vastavalt 776 ja 950 miljonit eurot.
- 13 2011. aastast on Tuneesia saanud rahalist abi kokku 1,5 miljardit eurot (tööstuse, veemajanduse, transpordi, energeetika ja teenuste valdkondades).
- 14 Alates 2013. aastast on EBRD rahastanud 25 projekti ning eraldanud kokku 300 miljonit eurot.
- 15 See on IMF teine programm Tuneesias. Perioodil 2013–2015 eraldati reservkrediidilepinguga Tuneesiale 1,6 miljardit USA dollarit.

# Auditi ulatus ja lähenemisviis

13

## 12

Kontrollikoda hindas, kas ELi abi Tuneesiale pärast 2011. aasta araabia kevade revolutsiooni oli otstarbekalt kulutatud. Hindamise läbiviimiseks tehti abi tõhususe ja mõjususe audit, et leida vastused järgmistele alaküsimustele:

- i) Kas Euroopa Välisteenistus ja komisjon käsitlesid Tuneesia peamisi probleeme?
- ii) Kas komisjon rakendas oma programme edukalt?

## 13

Audit hõlmas ENPI ja ENI kaudu tehtud kulutusi. Auditiga keskenduti majanduskriisile reageerimise programmidele ning demokraatiale ülemineku, juhtimise, julgeoleku ja majanduskasvuga seotud ELi meetmetele. Audit hõlmas ka makromajanduslikku finantsabi.

## 14

Auditi valim kattis 70% Tuneesiale perioodil 2011–2015 kahepoolse koostöö raames eraldatud abist<sup>16</sup> Lisaks makromajandusliku finantsabi laenule auditeeris kontrollikoda seitset eelarvetoetuse programmi ja 14 projekti. Üksikasjalik teave kõigi auditeeritud ELi meetmete kohta on esitatud I ja II lisas.

## 15

Audit tehti ajavahemikus märts kuni juuli 2016. Kontrollikoda kogus hindamiseks vajalikku tõendusmaterjali dokumentaalse hindamise ja intervjuude kaudu Euroopa Välisteenistuses, komisjonis ja ELi delegatsioonis Tuneesias, Tuneesia ametiasutustes, kodanikuühiskonna organisatsioonides ning rahvusvahelistes finantsasutustes ja muude rahastajate juures<sup>17</sup>. Auditi käigus tehti mais 2016 kahepäevane auditikülustus Tuneesiasse.

- 16 Kokku eraldati perioodil 2011–2015 kahepoolse koostöö raames abi summas 1,3 miljardit eurot. Summa hõlmas ENPI, ENI, temaatiliste vahendite, naabruspoliitika investeerimisrahastu ja makromajandusliku finantsabi laenu programme.
- 17 IMF, Aafrika Arengupank, Maailmapank, *Agence Française de Développement*.

## Euroopa Välisteenistus ja komisjon käsitlesid enamikku peamisi probleeme märkimisväärsete täiendavate vahendite abil koostöös peamiste rahastajatega, kuid abi ei olnud piisavalt hästi suunatud

### 16

Aruande käesolevas osas uuritakse seda, kas prioriteete ja eraldisi kohandati pärast 2011. aastat asjakohaselt, et käsitleda Tuneesia peamisi probleeme. Lisaks hindab kontrollikoda, kas probleeme käsitleti hästi koordineeritud meetmetega ja viivitamata.

## Vahendeid suurendati oluliselt, et käsitleda pakilisi vajadusi

### 17

Enne revolutsiooni, aastal 2010 oli komisjonil perioodiks 2011–2013 arenguabi programm<sup>18</sup> summas 240 miljonit eurot. Programmi prioriteetsed arenguabi valdkonnad olid järgmised: tööhõive, majandusreformid ning toetused erasektorile ja õigusvaldkonnale. Läbiv eesmärk oli laiendada hea juhtimise ulatust.

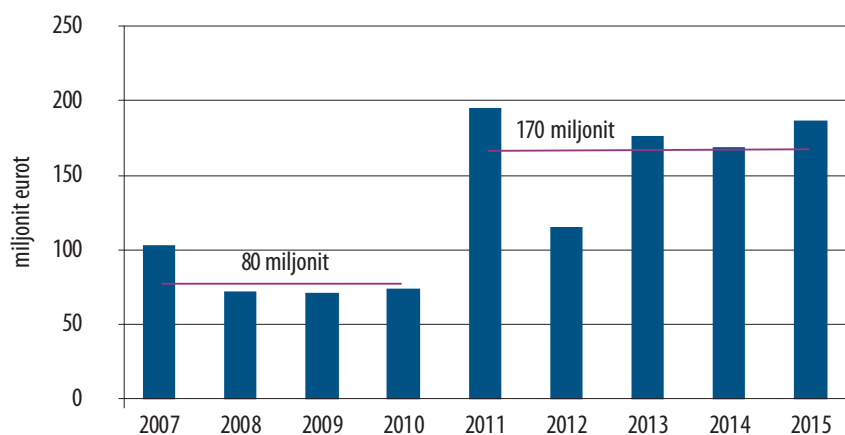
### 18

Revolutsiooni järel suurenes eraldatavate vahendite määr oluliselt ning ELi kahepoolse koostöö fookus muutus. Perioodil 2011–2013 suurenes eraldiste määr peaaegu kaks korda (445 miljoni euron). ENPI ja ENI iga-aastased keskmised eraldised<sup>19</sup> suurenesid 80 miljonilt eurolt enne revolutsiooni 170 miljoni euron periodil 2011–2015 (vt **joonis 2**). Oluliselt suuremad vahendid eraldati eelkõige stiimulipõhise mehhanismi „rohkema eest rohkem“ alusel, millega anti täiendavat abi partnerriiikidele, kes on näidanud üles püsivat pühendumist reformidele ja teinud edusamme nende rakendamisel<sup>20</sup>.

- 18 Perioodi 2007–2013 mitmeaastane arenguabi strateegia esitati riigistrateegia dokumendis. Perioodi 2011–2013 riiklikus näidisprogrammis määratleti üksikasjalikult eraldatud vahendid ja prioriteedid. Riiklik näidisprogramm puudutas ENPI raames eraldatud vahendeid.
- 19 Pärast 2014. aastat võeti ENI asemel naaberriikidega tehtava arengukoostöö peamise vahendina kasutusele ENPI.
- 20 Stiimulipõhine mehhanism „rohkema eest rohkem (mida ENPI kontekstis nimetati SPRING programmiks (aastani 2013) ja ENI kontekstis katusprogrammiks (teave täiendavate eraldiste kohta on esitatud ka tabelis 1)).



## ENPI ja ENI iga-aastased eraldised Tuneesiale perioodil 2007–2015

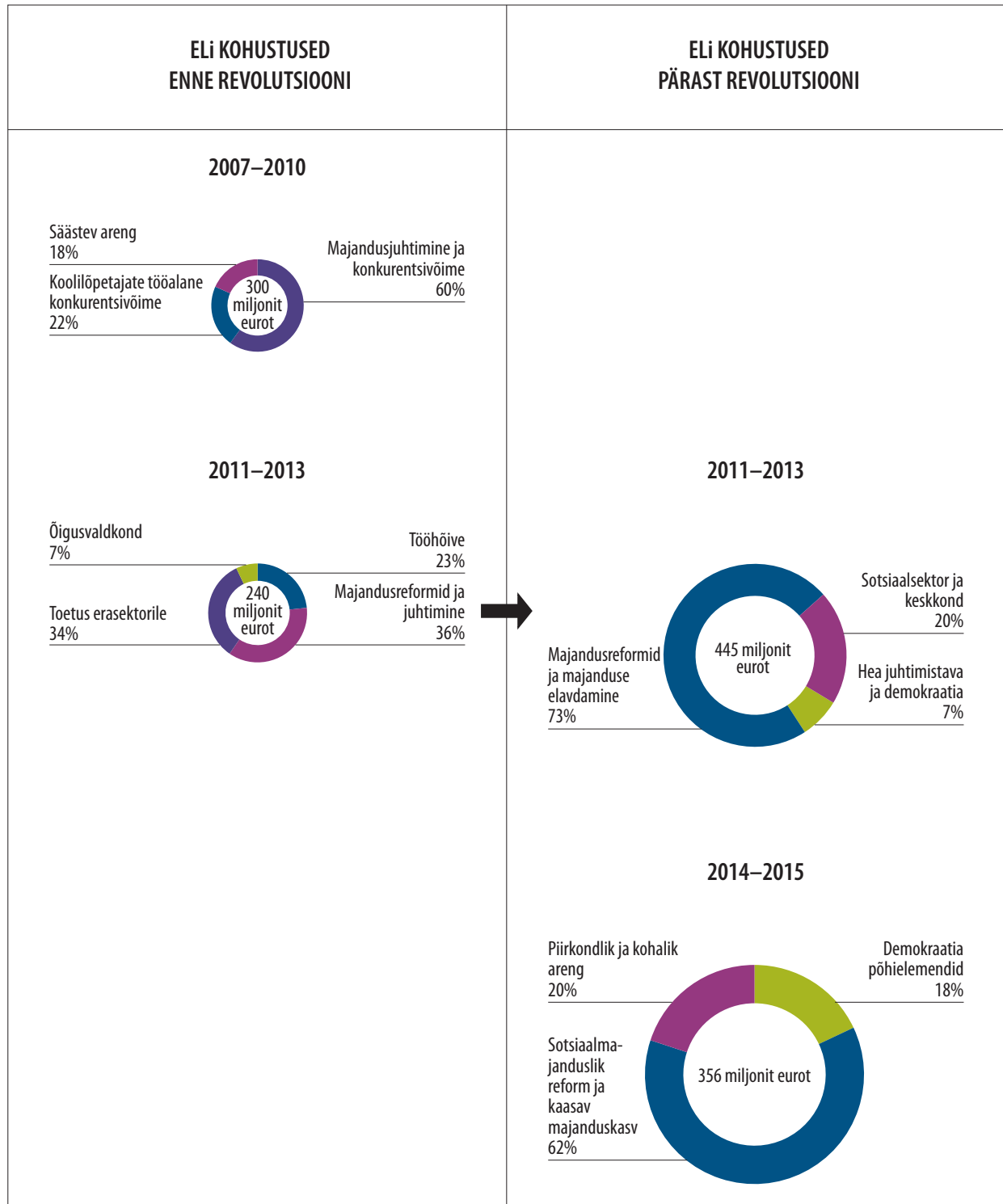


Allikas: CRIS andmebaas.

## 19

Alates 2011. aastast oli demokraatia toetamine üks abivaldkondi (vt **joonis 3**). ELi valimisvaatlusmissioone kasutati selleks, et tagada valimiste asjakohane läbiviimine. Täiendavat toetust demokraatiale üleminekuks andsid kodanikuühiskonda, õigusvaldkonda ja uue parlamendi tegevust toetavad programmid. Pärast 2011. aastat koostas komisjon programmid, mis käsitlesid piirkondlikke erinevusi ja sellest tekkivaid julgeolekualaseid ja sotsiaalseid pingeid. Programmid toetasid äärealade piirkondi, väikese sissetulekuga piirkondade arendamist ja tervisesektorit.

**ENPI ja ENI eraldised Tuneesiale enne ja pärast 2011. aastat prioriteetsete valdkondade kaupa (esitatud osana aasta keskmistest eraldistest)**



Allikas: Euroopa Komisjoni riiklikud näidisprogrammid ja ülevaade olukorrast, oktoober 2015.

## 20

Pärast revolutsiooni kättesaadavaks tehtud täiendavad vahendid võimaldasid Euroopa välisteenistusel ja komisjonil anda märkimisväärset toetust majanduse taastamise riiklikule programmile. Ebakindlas ja halvenevas makromajanduslikus olukorras aitas riigi ülesehitamise toetusprogramm (*Programme d'Appui à la Relance*) tuua kokku eri rahastajate ja finantsasutuste vahendid, et suunata väga vajalikud vahendid pakiliste majanduslike vajaduste katteks. Komisjoni panus riigi ülesehitamise toetusprogrammile oli Tuneesiale eraldatud vahenditest suurim. See koosnes viiest üldisest eelarvetoetuse programmist, mille kaudu eraldati viie aasta jooksul 448 miljonit eurot, st enam kui pool ENPI ja ENI perioodil 2011–2015 eraldatud vahenditest. Sellele lisandusid põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel eraldatud vahendid, mis moodustasid perioodil 2011–2015 täiendavalt 155 miljonit eurot (vt punkt 8 ja tabel 1.) Üldine eelarvetoetus oli Tuneesia ametiasutustele eriti oluline, sest rahastajate eraldatud ülejäänud toetus anti laenu- dena, millega kaasnesid teenindustasud ja tagasimaksekohustus.

Tabel 1

### Põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel riigi ülesehitamise toetusprogrammidele (PAR) eraldatud vahendite osakaal

(miljonites eurodes)

PAR programm	Aasta	Eraldatud summa kokku	Põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel PAR programmidele eraldatud vahendid	Põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel igal aastal eraldatud vahendid kokku
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
<b>Kokku</b>		<b>448</b>	<b>155</b>	<b>276,8<sup>1</sup></b>

1 Põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel eraldatud vahendid (121,8 miljonit eurot) kasutati mitme valdkonna projektidele, näiteks õigusvaldkonnas või vaesemate piirkondade taristu uuendamiseks.

Allikas: Euroopa Välisteenistus ja CRIS andmebaas.

## 21

Komisjon täitis riigi majanduslikud vajadused peamiselt riigi ülesehitamise toetusprogrammide kaudu, lisatoetust anti ka makromajandusliku finantsabi laenu ja konkreetsete projektide kaudu. Tuneesia ametivõimude palvel anti 2014. aastal riigile 300 miljoni euro suurune laen, mis täiendas IMFi laenu valitsuse majandusliku stabiilsuse ja reformiprogrammi toetamiseks.

## 22

Makromajanduslike ja demokraatia valdkonna reformide elluviimisel esinevad probleemid saab lahendada küllalt kiiresti, sama ei saa aga öelda julgeoleku valdkonna reformi kohta. Tuneesia valitsus palus ELilt toetust selle reformi rakendamiseks juba 2011. aasta oktoobris. Komisjon reageeris palvele koheselt, kuid Tuneesia ametiasutused jõudsid julgeolekuvaldkonna vastastikuse eksperdihindamise lepingutingimuste osas kokkuleppele alles kaks aastat hiljem. Detsembris 2013 koostasid 12 ELi liikmesriikidest pärit julgeolekueksperti eksperdihinnangu. Pärast Tuneesia ametiasutuste heakskiitu tehti jaanuaris 2015 riiki külaskäik reformi määratlemiseks ja vormistamiseks. 2015. aasta märtsis ja juunis toimunud terrorirünnakud kiirendasid poliitilist dialoogi ning novembris 2015 nõustus Tuneesia valitsus komisjoni ettepanekuga julgeolekuvaldkonna reformiks eelarvega 23 miljonit eurot. Esialgsest taotlusest oli möödas neli aastat. Pärast programmi heakskiitmist kirjutati juunis 2016 alla lepingule julgeolekutaru taastamiseks ja varustuse soetamiseks.

## Vahendid jaotati liiga paljude valdkondade vahel

## 23

Tuneesia ametiasutused ei suutnud koostada usaldusväärset ja terviklikku riigi arengukava. Kava puudumise tõttu ei saanud rahastajad ülevaadet riigi prioriteetide, vajalike vahendite ja peamiste näitajate alal tehtud edusammude kohta. Seega kavandati ELi meetmed Tuneesia ametiasutustega peetud pideva ja intensiivse poliitikal dialoogi alusel, tuginedes Euroopa välis teenistuse ja komisjoni mitmele vajaduste hindamise ning määratlemislähetustele.

## 24

ELi tegevus hõlmas paljusid meetmeid. Pärast 2011. aasta revolutsiooni oli mitmes valdkonnas suur nõudlus toetuse järele. Perioodi 2013–2017 eripartnerluse tegevuskavas (vt punkt 8) esitati 13 prioriteeti, mis kõik hõlmasid mitut meetet. Kuna eraldatud vahendite hulk suurenes, laiendas komisjon koostöö ulatust, et nõudlusele vastata. Strateegiadokumentides (nagu perioodi 2011–2013 riiklik näidisprogramm ja perioodi 2014–2015 ühtne toetusraamistik) esitati väga ulatuslikud prioriteetsed valdkonnad. Sellest tulenevalt võeti vastu otsuseid ja kavandati projekte, mis hõlmasid liiga paljusid valdkondi. Perioodi 2014–2015 ühtse toetusraamistiku üks prioriteetne valdkond (demokraatia põhielemendid) sisaldas kuut eri komponenti, mis hõlmasid väga mitut valdkonda: õigus, võrdsed võimalused, migratsioon ja piiride haldamine, meediareform, julgeolekusektori reform ja toetus kultuurisektorile<sup>21</sup>. Euroopa Liidu delegatsiooni<sup>22</sup> iga-aastane aruanne viitab meetmetele, mis hõlmasid enam kui 20 valdkonda (sh haridus, põllumajandus, keskkond, kliimamuutused, transport, teadusuuringud ja temaatilised valdkonnad, nagu piiriülene koostöö).

- 21 Komisjoni naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat, „Tunisia Financial Assistance fiche, State of play: October 2015“.
- 22 Euroopa Liidu delegatsioon, Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie.

## 25

Tegevusvaldkondade suur hulk oli vastuolus komisjoni eesmärgiga suunata abi väikesele arvule valdkondadele. Euroopa arengukonsensus<sup>23</sup> ja Pariisi deklaratsioonis abi tõhususe kohta<sup>24</sup> välja toodud parim tava arenguabi andmisel on see, et ELi rahastajad peaksid suunama oma aktiivsed meetmed konkreetses riigis maksimaalselt kolmele valdkonnale. Tegevuse ebapiisava suunamisega vähendas komisjon abi potentsiaalset mõju ja muutis selle haldamise keerulisemaks.

### **ELi meetmed olid peamiste rahastajatega hästi koordineeritud, kuid liikmesriikidega koos tehtava kavandamiseni ei jõutud**

## 26

ELi meetmed olid hästi koordineeritud peamiste rahvusvahelise arengu sidusrühmadega Tuneesias, nagu IMF, Maailmapank, Aafrika Arengupank (ADB) ja *Agence Française de Développement* (AFD). EL kavandas olulisi programme, eelkõige eelarvetoetuse programme ja makromajanduslikku finantsabi koos teiste rahastajatega. Teatud ELi projekte rakendasid ÜRO ametid, riiklikud arenguagentuurid ja arengupangad. 2016. aasta seisuga oli käimas ka 9 mestimisprojekti, mille koguarve oli 12 miljonit eurot ja mida rahastas EL ning rakendasid liikmesriigid<sup>25</sup>.

## 27

Rahastajatest annab Tuneesiale kõige suuremat toetust EL, ning seda mitmes valdkonnas. Euroopa Liidu delegatsioonil on seega rahastajate seas oluline roll. Delegatsioon aitab rahastajate tegevust aktiivselt koordineerida. Rahastajad kohtuvad vähemalt kord kuus ning arutavad põhjalikult programmide kavandamist ja nende rakendamisel tekkivaid probleeme.

## 28

Euroopa väliseenistus ja komisjon tegid tihedat koostööd liikmesriikidega, korraldades programmitsükli igas etapis regulaarseid konsultatsioone ja olulise teabe sagedast vahetamist, eriti ENI komitee kontekstis. Koostöö ei viinud aga liikmesriikidega koos programmide koostamiseni, mida soovitati ENI määruses<sup>26</sup>. Euroopa väliseenistus ja komisjon on seda teemat ELi liikmesriikidega arutanud viimased neli aastat, eesmärgiga võtta Tuneesias vähehaaval kasutusele ühine kavandamine.

23 Nõukogu, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Komisjon (2006/C 46/01), nõukogu ja nõukogu kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate, Euroopa Parlamendi ja komisjoni ühisavaldus Euroopa Liidu arengupoliitika küsimuses: „Euroopa arengukonsensus“.

24 OECD, Pariisi deklaratsioon abi tõhususe kohta, 2005 ([http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34\\_428\\_351.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34_428_351.pdf)).

25 Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Madalmaad ja Austria.

26 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määruse (EL) nr 232/2014, millega luuakse Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend (ELT L 77, 15.3.2014, lk 27), artikkel 5.

## ELi meetmetest oli Tuneesiale suur abi, kuid programmide komisjonipoolses rakendamises esines puudusi

### 29

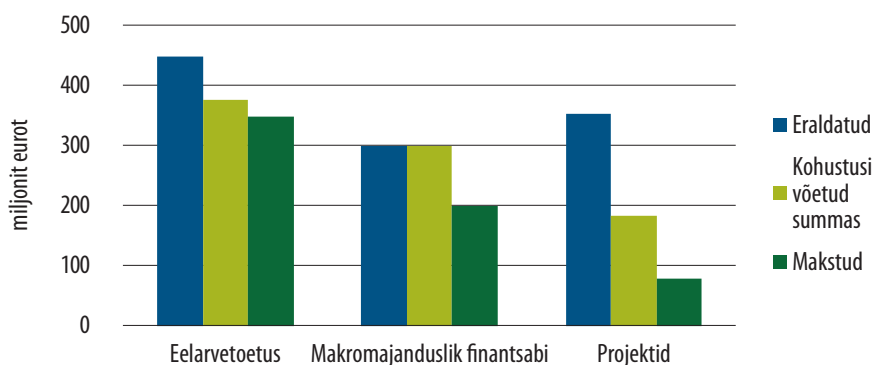
Käesolevas osas uuritakse, kui hästi on komisjon rakendanud oma kahepoolseid arenguabi programme. Kontrollikoda hindas nelja tüüpi programme: a) neli üldist eelarvetoetuse programmi, b) kolm valdkondlikku eelarvetoetuse programmi, c) makromajandusliku finantsabi laen ja d) 14 projekti. Hinnati kavandamist, rakendamist ja saavutatud väljundeid.

### Üldine eelarvetoetus jaotati kiiresti, kuid toetuse saamise tingimused olid liiga paindlikud

### 30

Riigi ülesehitamise toetusprogrammid (vt punkt 20) moodustasid ligi 56% ENPI ja ENI kulukohustustest. Nende programmidega õnnestus Tuneesiale suhteliselt kiiresti välja maksta küllaltki suur hulk vahendeid. Kokku kulus kavandamisest kuni vajalikust summast suurema osa väljamaksmiseni 1–2 aastat. Seega olid riigi ülesehitamise toetusprogrammid 2015. aasta lõpuks maksnud välja 78% perioodiks 2011–2015 kavandatud summadest, sellal kui makromajandusliku finantsabi laenu ja projektide puhul oli see protsent vastavalt 67 ja 22. 2015. aasta lõpuks oli leping sõlmitud vaid 60% puhul projektidele mõeldud olemasolevatest eraldistest, sellal kui eelarvetoetuse ja makromajandusliku finantsabi eraldiste puhul oli leping sõlmitud vastavalt 85 ja 100% puhul (vt **joonis 4**).

**Joonis 4** Eraldatud, lepingutega kaetud ja välja makstud summad abi liikide kaupa (seisuga 31.12.2015, periood 2011–2015)



Allikas: CRIS andmebaas.

## Tähelepanekud

### 31

ELi toetus oli kavandatud suunama suuri summasid hapra majandusliku olukorra toetamiseks, sotsiaalse ühekuuluvuse edendamiseks ja selleks, et julgustada Tuneesiat „käivitama reforme strateegia „Partnerlus demokraatia ja ühise heaolu nimel“ kaudu”<sup>27</sup>. Perioodil 2011–2015 tehti selleks väljamakseid ligi 350 miljoni euro ulatuses.

### 32

Esimene riigi ülesehitamise toetusprogramm kavandati ja rakendati koostöös Maailmapanga, ADB ja AFD-ga<sup>28</sup>, teine koostöös Maailmapanga ja ADB-ga. PAR1 üldeelarve oli 1 miljard eurot laenude ja toetustena (millest 100 miljonit eurot eraldas EL). PAR2 üldeelarve oli 720 miljard eurot laenude ja toetustena (millest 68 miljonit eurot eraldas EL). Programmide ühine kavandamine ja rakendamine suurendab rahastaja loodud finantsvõimendust partnerriiigile reformide rakendamiseks. Ühtlasi tagab see, et rahastajate toetused ei oleks suunatud samale valdkonnale. PAR3 ja PAR4 rahastas EL üksi.

## Raha jaotamise tingimused olid liiga paindlikud

### 33

ELi panus riigi ülesehitamise toetusprogrammidesse eraldati üldise eelarvetoetuse. Alates aastast 2013 liigitati see „riigi ülesehitamise lepinguna”. See on kõige paindlikum eelarvetoetuse vorm ning on mõeldud ebakindlas olukorras riikidele või üleminekuriikidele. Sellise eelarvetoetuse jaotamise tingimused on paindlikumad, näiteks puudub abikõlblikkustingimus, mille kohaselt peab partnerriigil olema usaldusväärne riiklik arengukava. Piisab valitsuse lubadusest selline kava välja töötada. Komisjoni oma eelarvesuuniste kohaselt ei tohiks riigi ülesehitamise lepingud olla pikemad kui 1–2 aastat. Tuneesia puhul on nimetatud tüüpi eelarvetoetust antud juba kolm aastat (PAR3 ja PAR4), kuid seda kasutatakse uuesti PAR5 puhul, mis kestab veel kolm aastat.

27 KOM(2011) 200 lõplik.

28 Kolme kaasrahastaja toetus anti laenudena.

## 34

Riigi ülesehitamise toetusprogrammide kaudu tehakse üks kuni kaks osamakset maksimaalselt kahe aasta jooksul. Eelarvetoetuse programmidele kohaldatava hea tava kohaselt lepib komisjon esmalt partnerriigiga kokku reformiprogrammi suhtes. Nimetatud programmi alusel teeb komisjon otsuse toetuse jaotamise kohta, kirjutab alla rahastamislepingu ja annab partnerriigile teatud aja reformide rakendamiseks ja seega toetuse saamise tingimuste täitmiseks. Riigi ülesehitamise toetusprogrammide puhul olid tingimused täidetud enne rahastamislepingut, juba kavandamisetapis. Komisjon kasutas sellist teguviisi süstemaatiliselt, et kiirendada riigi ülesehitamise toetusprogrammide esimese osamakse tegemist. Seega maksti PAR1 programmi esimene osa välja kaks kuud pärast rahastamislepingu allkirjutamist; PAR2 ja PAR 3 programmi puhul toimus see kõigest kaks nädalat pärast allkirjastamist (vt **tabel 2**).

Tabel 2

## Riigi ülesehitamise toetusprogrammide täitmine

Programm	PAR programmid			Rakendamise kiirus				
	Otsuse tegemise aasta	Eraldatud	Makstud	Rahastamislepingu allkirjutamise kuupäev	Makse kuupäev (1. osa)	Makse kuupäev (2. osa)	Rahastamislepingu sõlmimise ja 1. makse tegemise vaheline aeg	Rahastamislepingu sõlmimise ja 2. makse tegemise vaheline aeg
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	E/K	13	E/K
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	pooleli	150	pooleli

Allikas: CRIS andmebaas (oktoober 2016).

## 35

Ühel juhul (PAR1) ei olnud teise osamakse meetmed paika pandud lepingu allkirjutamise ajaks, vaid alles aasta hiljem. Kõikide programmide osamaksete tegemiseks vajalike tingimuste täitmiseks nõutavates meetmetes tuleb kokku leppida rahastamislepingu allkirjutamisel, et anda partnerriigile piisavalt aega reformide rakendamiseks.



### 36

Põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel eraldatud täiendavad vahendid moodustasid peaaegu kolmandiku programmide eelarvest, mistõttu kontrollikoda kontrollis, kas neid kasutati uute tingimuste loomiseks ning mõjutamaks Tuneesia ametiasutusi uusi meetmeid võtma. Kontrollikoda leidis, et ainult PAR3 puhul lisati põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel vahendite eraldamisel üks muutuvsommuga osamakse, millel oli kolm konkreetset tingimust. Üldiselt määrati põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel täiendavad vahendid kindlaks ja eraldi programmi kavandamisetapi lõpus (vt **2. selgitus**); see asjaolu suurendas küll protsessi keerukust, kuid ei takistanud tingimuste ja meetmete kokkuleppimist.

#### 2. selgitus

#### Põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel täiendavate vahendite eraldamise menetlus

Menetluse etapid:

- aasta n detsembris koostab ELi delegatsioon eduaruande esimese kavandi;
- aasta n+1 märtsis koostavad Euroopa välisteenistus ja komisjon ühiste teatise edusammude kohta kõigis naabruskonna riikides;
- aasta n+1 juunis tehakse otsus (selle kiidab heaks ENI komitee). Vahendid tuleb konkreetsete programmide vahel ära jagada aasta n+1 lõpuks.

### 37

Riigi ülesehitamise toetusprogrammide eraldised sõltusid paljude erimeetmete rakendamisest. Keskmiselt hõlmasid kõik neli programmi igaüks 27 konkreetset meetet. Meetmeid hõlmasid väga mitmeid valdkondi: a) läbipaistvus, demokraatlik osalemine, õigus ja võitlus korruptsiooniga, b) riigi rahandus, c) piirkondadevahelised erinevused, d) tööpuudus ja sotsiaalne kaasatus, e) mikrorahastamine ja f) majanduskasv. Hõlmatavate valdkondade suur arv hajutab partnerriigiga peetava poliitilise dialoogi fookustatust.

### 38

Komisjon tegi makseotsused pärast üldiste edusammude ja valitsusepoolse riiklikule arengukavale pühendumise hindamist, selle asemel, et hinnata Tuneesia ametiasutustelt nõutavate meetmete täitmist. Praktikas tähendas see, et komisjon hindas üldised edusammud rahuldavaks, kuigi kõiki meetmeid ei olnud võetud. Kirjeldatud lähenemisviis vähendas partnerriikide motivatsiooni võtta rahastamiskavas esitatud meetmeid ning nõrgendas komisjoni mõju Tuneesia ametiasutuste üle vajalike reformide rakendamiseks.

### 39

Riigis valitseva poliitilise ebakindluse tõttu keskendus komisjon väljundimeetmetele, mitte pikaajalistele tulemustele. Suurem osa riigi ülesehitamise toetusprogrammide meetmeid oli kavandatud olema kättesaadavad lühikest aega ning esinesid sageli kujul „valitsus kiidab heaks määruse X” vm. Valitsus võib määruse küll heaks kiita, kuid haldusasutused ei pruugi seda kiiresti ja asjakohaselt rakendada. Teatud struktuurireformide rakendamine on endiselt mitterahuldav või aeglane, isegi nendes valdkondades, kus Tuneesia valitsus on võtnud mõningaid meetmeid.

### Riigi rahanduse juhtimise hindamine viibis

### 40

Riigi ülesehitamise toetusprogrammide üldhindamist ei ole tehtud. Arvestades programmide suurust ja keerukust, oleks üldine hindamine andnud kontrollikojale kasulikku tagasisidet reformide edusammude ja lähenemisviisi puuduste kohta.

### 41

Komisjon kasutas eri rahvusvaheliste organisatsioonide läbiviidud hindamisi juhtimise mitmesuguste aspektide kohta. Need ei olnud aga mõeldud asendada riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamist, mis on väga põhjalik ja arvestatav riigi rahanduse juhtimise üldine hindamine. Vaatamata sellele, et komisjoni eelarvetoetuse alastes soovitatakse teha igal aastal riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine, tehti seda viimati aastal 2010. Uus hindamine pidi tehtama aastal 2014 ja seda pidid kaasrahastama Maailmapank ja ADB. Ekspertide leidmisel ja hindamise eelnõu arutamisel Tuneesia ametiasutustega esines aga märgatavaid viivitusi. Uus riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine viiakse eeldatavasti lõpule märtsis 2017.

### 42

Sellist hindamist oli vaja, et saada kindlust riigi rahanduse juhtimise kõikide aspektide kohta, lisaks toob see esile võimalikud puudused, mis vajavad kiiret käsitlemist. Eeltoodud põhjustel ja arvestades riigikassasse makstavat suurt eelarvetoetust ei loe kontrollikoda õigeks seda, et nimetatud hindamine ei olnud tehtud suunistega kehtestatud tähtjaks.

## Reformi aeglane edenemine

### 43

Üldiselt on programmidega hõlmatud valdkondades tehtud edusamme, kuid reformide edenemine on olnud aeglane:

- a) läbipaistvust ja osalemist silmas pidades on tehtud edusamme haldusteabe, ühinemisevabaduse õiguste, eelarve läbipaistvuse ja Tuneesia riigikontrolli aruannete avaldamise valdkondades. Valitsuse ja avaliku sektori organisatsioonidega seotud haldusteabele juurdepääsu saamine on aga endiselt probleemiks;
- b) kodanikuühiskonna osalemise vallas on valitsusväliste organisatsioonide loomine lihtsamaks tehtud, kuid see protsess võtab ikkagi kaua aega. Kuigi õigusraamistik näeb ette, et valitsusvälise organisatsiooni saab luua kõigest mõne nädalaga, võtab see tegelikkuses halduslike kitsaskohtade tõttu aega kuus kuud kuni aasta;
- c) riigi rahanduse juhtimise vallas tuleb eelarve täitmise parandamiseks võtta vastu riigi arengukava ja eelarve alusseadus. Era- ja avaliku sektori partnerlust ja riigihankeid käsitlevate reformide rakendamine on olnud aeglane. Heaks on kiidetud rahvusvahelistele standarditele vastav uus riigihankeseadus ning käimas on menetlus keerukate protseduuride asendamiseks. Peamine probleem on endiselt välis- ja siseauditi läbipaistvuse, aruandekohustuse ja mõjususe suurendamine;
- d) piirkondadevaheliste erinevuste osas on riigi ülesehitamise toetusprogrammide raames võetud meetmed suurendanud kohalike omavalitsuste tulusid. Suurem osa kohalikest omavalitsustest on struktuuriliste puuduste tõttu (nagu vähenenud majandustegevus ja kohalike maksude puudumine) siiski silmitsi finantsprobleemidega, mida saab lahendada vaid nende rahastamise laiaulatusliku ümberstruktureerimise abil. See peaks toimuma 2017. aasta alguseks kavandatud detsentraliseerimisprotsessi käigus;
- e) sotsiaalse kaasatusega seoses on valitsus tugevdanud sotsiaalkindlustusvõrku, suurendades igakuiste toetuste summat ning toetusesaajate arvu. Valitsus ei ole aga parandanud toetuste suunamist potentsiaalsetele abisaajatele, sest veel ei ole loodud majapidamiste ühtset registrit<sup>29</sup>;

29 Euroopa Komisjoni teabekiri Euroopa Parlamendile ja nõukogule: Makromajanduslik finantsabi Tuneesiale, teine osamakse, 26.11.2015.

- f) juurdepääs mikrorahastamisele on endiselt piiratud, kuigi rahvusvaheliste standarditele vastav õigusraamistik on olemas. Sellele valdkonnale oleks ka abiks regulatiivse ja järelevalveraamistiku ajakohastamine, olemasolevate laenu ülemmäärade tühistamine ja asjakohased raamatupidamisarvestuse normid<sup>30</sup>. Oluline on märkida, et komisjon rakendab projekti, mille eesmärk on toetada mikrorahastamise arendamist riigi vähem arenenud piirkondades;
- g) majanduskasvu edendamiseks on koostatud uus investeerimisseadus, mis on kooskõlas eesmärgiga kaitsta turule juurdepääsu, vähendada investeerimispiiranguid ja ratsionaliseerida maksuvabastusi. Parlament ei ole seda seni veel heaks kiitnud.

## 44

IMF märkis, et fondi enda perioodi 2013–2015 programmis nõutavate reformide rakendamisel esineb viivitusi. Oma hinnangus<sup>31</sup> märgib IMF, et saavutati vaid ligi 60% programmi raames seatud 46 struktuurilisest eesmärgist. Lisaks märgiti, et „ametiasutuste ja paljude eri sidusrühmade reformile pühendumine on äärmiselt oluline, et vältida tagasiminekuid programmi rakendamisel“.

## Viivitustele ja madalale väljamaksemäärale vaatamata võimaldas makromajandusliku finantsabi laen olulise juurdepääsu rahastamisele

## 45

Augustis 2013 palus Tuneesia valitsus ELilt makromajandusliku finantsabi laenu. Tuneesial oli sel hetkel pakiline vajadus välisrahastamise järele. Abi oli vaja väga kiiresti, kuid algsest taotlusest esimese makse tegemiseni kulus 21 kuus (vt **tabel 3**). Parlament ja nõukogu on teatanud, et EL peaks suutma anda kiiret makromajanduslikku finantsabi, kui asjaolud nõuavad viivitamatut tegutsemist<sup>32</sup>. Suures osas ei tulenenud viivitused (näiteks Tuneesial makromajandusliku finantsabi vastastikuse mõistmise memorandumi ratifitseerimiseks kulunud aeg) siiski ELi tegevusest. Kiire rahastamise taotlust arvestades kulus ka ELi tasandil laenu menetlemiseks märkimisväärselt kaua aega.

30 IMF, Tuneesia, „2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for rephrasing“, oktoober 2015.

31 IMF, „Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013–15 SBA-Context, Design, and Outcomes“, juuni 2016.

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 778/2013/EL, 12. august 2013, täiendava makromajandusliku finantsabi andmise kohta Gruusias (ELT L 218, 14.8.2013, lk 15).

## Makromajandusliku finantsabi laenu ajakava

Kuupäev	Tegevus	Programmitaotlusest möödunud kuud
August 2013	Tuneesiapoolne taotus	Algus
Detsember 2013	Komisjoni ettepanek	4
Mai 2014	Nõukogu ja parlamendi heakskiit	9
Juuli 2014	Makromajandusliku finantsabi komitee	11
August 2014	Vastastikuse mõistmise memorandumiga kaasallkirjastamine Tuneesia poolt	12
Märts 2015	Ratifitseeritud Tuneesia parlamendi poolt	19
Mai 2015	1. osa makstud	21
Detsember 2015	2. osa makstud	28
Oktoober 2016	3. osa ootel	38

Allikas: Euroopa Komisjon.

## 46

EL nõustus laenama 300 miljonit eurot, mis jagati kolmeks osaks. Laenu rahastas komisjon finantsasutustelt saadud laenude abil. Tuneesia tagasimakse ja intresside tingimused olid samad, mis komisjonil finantsasutustelt saadud laenu puhul. Siiani on intressimäärad olnud madalad, vahemikus 0,498–1,125%. Makromajandusliku finantsabi laenu tagasimakseriski kattis ELi eelarvest rahastatav välistegevuse tagatisfond.

## 47

Madalate intressimääradega rahastamisele juurdepääsuks oli vaja rakendada makromajandusliku finantsabi laenulepingu väljamaksetingimustes toodud konkreetseid reformid. Laen kavandati koostöös IMFiga ja peamine tingimus laenu väljamaksmiseks oli IMFi programmi<sup>33</sup> rahuldav rakendamine. Lisaks hõlmas see üheksat tingimust (mis olid sarnased eelarvetoetuse programmide tingimustega), nelja tingimust seoses teise osamaksega ja viiete tingimust seoses kolmanda osamaksega. Komisjon tagas laenu hea koordineerimise riigi ülesehitamise toetusprogrammide ning ELi ja teiste rahastajate antava tehnilise abiga. Makromajandusliku finantsabi programm tagas väga vajaliku rahastamise väikeste kuludega. Piiratud arvu tingimuste määramine ja nende rakendamise järelevalve on võimaldanud komisjonil edendada täiendavate reformide heakskiitmist. Komisjon on valmis andma täiendavat laenu summas 500 miljonit eurot, märkides sellega seoses, et: „kokkuvõttes ja osaliselt poliitiliste muudatuste tundlikkuse tõttu edeneb reform aeglaselt, kuigi viimase aja positiivsed muutused on innustavad ja valitsus püsib endiselt kindlalt positiivsete reformide jätkamise kursil”<sup>34</sup>.

33 *The Stand-By agreement programme 2013–2015.*

34 COM(2016) 67 final, 12. veebruar 2016, „Proposition for a Decision of the European Parliament and of the Council providing further MFA to Tunisia”.

**Valdkondlikud eelarvetoetuse programmid olid asjakohased, kuid neil puudus usaldusväärne strateegia**

**Puudusid usaldusväärset strateegiaid ja üksikasjalikud tingimused**

## 48

Valdkondlikud eelarvetoetused olid asjakohased, sest olid suunatud partnerriigi vajadustele. Sellegipoolest ei põhinenud kolmest auditeeritud programmist kaks (mis hõlmasid veesektorit ja toetust kohalikele omavalitsustele) asjaomaseid sektoreid käsitlevatel usaldusväärsetel strateegiatel. Olemas olid küll mõned kavad ja uuringud, kuid puudus üksikasjalik terviklik kava, milles oleks esitatud prioriteetidid ja viisid nendega tegelemiseks.

## 49

Hetkel kasutatakse Tuneesias riigi ülesehitamise lepinguid, sest riigil puudub valdkondlikke strateegiaid hõlmav üldine riigi arengukava; lisaks kasutatakse ka valdkondliku eelarvetoetuse programmide vahendeid. See tava ei vasta komisjoni suunistes määratletud parimale tavale.

## 50

Tingimuste kavandamisel esines probleeme. Peamisi puudusi kirjeldatakse **3. selgituses**:

- a) tingimuste lähteväärtused ei olnud programmi allkirjastamise ajal teada;
- b) teatud tingimused ei olnud asjakohased;
- c) teatud abikõlblikkustingimused ei olnud rahastamislepingu allakirjutamise ajal täidetud.

**Valdkondlike eelarvetoetuse programmide kavandamisel leitud puudused**

- a) BS6 (veemajandus) programmi puhul määratleti teatud näitajad ja asjakohased tulemuslikkuse kriteeriumid, kuid näitajate lähteväärtusi ei olnud määratud. Ühe muutuva summaga 5 miljoni euro suuruse osamakse väljamaksmise tingimuseks oli see, et sügavate kaevude survemöödikute arvu tuleb suurendada 300ni esimesel aastal, 700ni teisel aastal ja 1200ni kolmandal aastal. Lepingu sõlmimise ajal ei olnud aga komisjonile teada, mitu kaevu oli või ei olnud möödikutega varustatud, ning tingimusega seotud probleemi ulatus oli seega teadmata. Eelarvetoetuse muutuva summaga osamakse teist maksetingimust, mis on seotud riigipoolse tasude kogumisega põhjavee pumpamise eest, ei ole veel täidetud;
- b) BS6 puhul oli programmi kehtestatud tingimusi kerge täita. Ühe muutuva summaga 2,5 miljoni euro suuruse osamakse väljamaksmise tingimuseks oli see, et tuleb suurendada asjaomase osakonna tehnilise personali arvu: esimesel aastal viie inimese, teisel aastal 10 inimese ja kolmandal aastal 25 inimese võrra. Osakond teatas aga juba esimesel aastal, et tehnilise personali arvu suurendati 71 inimese võrra. Antud juhul ei põhinenud maksetingimus personalinõuete asjakohasel analüüsil. Esines ka vastupidist olukorda, mil teiste tingimuste täitmine oli liiga keeruline ja aeglustas kokkuvõttes programmide rakendamist;
- c) BS5 ja BS6 puhul ei olnud rahastamislepingu allakirjutamise ajaks kõik abikõlblikkustingimused täidetud. BS5rahastamislepingus sätestati, et ainult teise ja kolmanda osamakse puhul kehtivad maksete üldtingimused (abikõlblikkustingimused). Esimesele, 9 miljoni euro suurusele osamaksele seega abikõlblikkustingimusi ei kohaldatud, see maksti välja üksnes allkirjastatud eelarvetoetuse lepingualusel. BS6 puhul kirjutati rahastamisleping alla vaatamata sellele, et üks abikõlblikkustingimus oli vaid osaliselt täidetud. Eelarvetoetuse suuniste kohaselt sõltub eelarvetoetuse lõplik kasutamine abi andmise viisina abikõlblikkuskriteeriumide hindamise tulemustest.

**51**

Komisjon määratles ühe programmi (BS7) abikõlblikkuse oma hindamise alusel, mille kohaselt oli maksetingimuste maatriksis **kokkuvõttes** tehtud „rahuldavaid edusamme“. See tava vähendab partneri motivatsiooni rakendada kõiki üksikmeetmeid (vt punkt 38). Sellega seoses tekib ka küsimus, miks teatud maksetingimused üldse määrati, kui neid ei kavatseta kohaldada.

**Viivitused programmide rakendamisel****52**

Kolmest auditeeritud programmist kahe puhul esines programmide rakendamisel olulisi viivitusi. Ühel juhul (BS5) pikendati rakendamisperioodi 70% võrreldes esialgse kavaga (60 kuust 102 kuuni nelja järjestikuse muudatusega) ja teisel juhul (BS6) 33% (täiendavad 24 kuud). Viivitused olid põhjustatud kas programmi keskkonnast (poliitiline ebastabiilsus, institutsioonide vastuseis muutustele) või kavandamisega seotud puudustest (vt punkt 50).

### 53

Tehnilise abi projektid kavandati paralleelselt peamiste valdkondlike eelarvetoetuse programmidega, et toetada haldusasutusi kokkulepitud reformiprogrammide rakendamisel. Kahel juhul (BS5 ja BS6) esines siiski viivitusi tehnilise abi projektide lepingute sõlmimisel ning BS7 puhul puudus tehniline abi, mis oleks otse seotud programmi meetmete rakendamisega.

### 54

Mitmel juhul oli programmide mõju nõutavate reformide aeglase edenemise tõttu väga piiratud. Näiteks BS5 puhul (2007. aasta otsus) oli programmi üks oluline kavandatud tulemus iga-aastase eelarve reform. Eeldati, et nimetatud reform edeneb pärast seaduse ettevalmistamist jõudsalt. Parlament ei ole seadust aga ikka veel heaks kiitnud ning pärast seaduse heakskiitmist läheb reformi täielikuks rakendamiseks veel viis aastat.

### Projektidega lahendati olulisi probleeme, kuid kavandamises esines puudusi ja viivitusi

### Mõned kavandamisega seotud puudused raskendasid projektide tulemuslikkuse hindamist

### 55

Pooltel kontrollikoja valimisse kuulunud projektidest<sup>35</sup> oli üks või mitu kavandamisega seotud puudust (vt näited **4. selgituses**):

- a) puudusid asjakohased, konkreetsed ja mõõdetavad projektieesmärgid;
- b) puudusid näitajad, mistõttu ei olnud võimalik asjakohaselt tulemuslikkust mõõta, tegevuste järelevalvet teha ega võtta õigeaegseid parandusmeetmeid;
- c) puudusid lähtenäitajad, mis raskendasid meetmele eelnenud ja järgnenud olukorra võrdlemist;

35 PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 ja 14.



## 4. selgitus

**Kavandamisega seotud puudused kontrollitud projektides**

- a) PJ12 oli tehnilise abi projekt, mille eesmärk oli tugevdada *Supreme Professional Institute of Lawyers* asutuse institutsioonilist suutlikkust. Tegemist oli konkreetse eesmärgiga, mille saavutamist tuleb hilisemas etapis hinnata ja seega oli sõnastus liiga umbmäärane. Lepingus olid nimetatud näitajad, nagu inimõiguste rikkumiste arv ja tsiviil- ja karistusmenetluste keskmine kestus. Näitajad olid aga vaid marginaalselt ja kaudselt projektiga seotud ega olnud kõige asjakohasemaks võrdlusaluseks projekti eesmärkide saavutamise hindamisel.
- b) Projekt PJ14 oli kavandatud Tuneesia demokraatiale ülemineku toetamiseks. Eesmärgiks oli hea tava loomine, parlamendiliikmete suutlikkuse tugevdamine ja parlamendi haldussuutlikkuse suurendamine. Vaatamata sellele, et lepingus oli esitatud peamiste tegevuste kirjeldus, puudusid näitajad, mis võimaldaksid mõõta tulemuslikkust ning hinnata projekti lisaväärtust.
- c) Projekti PJ13 eesmärk oli Tuneesia kodanikuühiskonna toetamine. Eesmärgid ja näitajad olid umbmäärased ning olid teisendatud mitmeks meetmeks, mitte konkreetseteks näitajateks. Kuna puudusid näitajad, mis kirjeldaksid kodanikuühiskonna olukorda enne ja pärast meedet, oli projekti lisaväärtuse hindamine raskendatud.

## 56

14st kontrollitud projektist nelja puhul<sup>36</sup> ei sisaldunud mõned peamised elemendid lepingutes (vt **5. selgitus**) ja eelarve ei olnud piisavalt üksikasjalik, et oleks saanud asjakohaselt hinnata kulude mõistlikkust, lihtsustades seeläbi tõhususe hindamist.

36 PJ 7, 6, 7, 8 ja 10.

## 5. selgitus

**Näide projektist, mille lepingutingimused ei ole piisavad**

Projekti PJ10 puhul sõlmiti leping väga üldise kirjelduse ning tööde maksumuse esialgse hindamise alusel. Projekti üheks väljundiks oli suured ehitustööd Nabeuli kohtus. Algselt hõlmasid menetlused (eeluuringud, tehniline uuring, rakendamise toimik, tehniline kirjeldus ja hankedokumendid) kogu kohtuhoone renoveerimist. Abisaaja rakendas aga vaid ühe hankeosa kolmest, sest projekti eelarvest ei piisanud kõigi kolme osa rahastamiseks. Hanke ülejäänud kaks osa (ligi 30% üldeelarvest) peaksid Tuneesia ametiasutused viima ellu hilisemas etapis. Ulatuse üksikasjaliku kirjelduse puudumine lepingus ei võimaldanud sel puhul asjakohaselt hinnata projekti tõhusust ja mõjusust.

## 57

Kahe projekti puhul, mille lepingud sõlmiti vahendajaga<sup>37</sup>, kohustus komisjon maksta vahendajale 1,2 miljonit eurot halduskuludeks. Kavandamisdokumendid ei sisaldanud analüüsi selle kohta, milline on vahendaja kasutamise lisaväärtus võrreldes lepingu sõlmimisega otse lõpliku abisaajaga<sup>38</sup>.

## Projektide rakendamisel esineb märgatavaid viivitusi

## 58

Projektide rakendusperioodi pikendati märgatavalt valimi 14st projektist kümne puhul (vt **tabel 4**). Kuuel juhul<sup>39</sup> pikendati rakendusperioodi algselt kokku lepitud rakendusperioodiga võrreldes enam kui 50% võrra. Rakendamisel esinevad viivitused olid peamiselt põhjustatud asjaolust, et teatud tulemuste saavutamiseks vajalikku aega oli algselt alahinnatud. Enamikul juhtudest kaasneb ajakava pikenedamisega kulude suurenemine teatud kategooriates, nagu personalikulud, mis tuleb katta komisjoni fikseeritud kaasrahastamise arvelt<sup>40</sup>. Seega jääb projekti põhitegevuste rahastamiseks vähem vahendeid. Kõik need lepingud kirjutati alla pärast 2011. aastat ja komisjon oli teadlik keerulisest olukorrast riigis. Sellegipoolest ei kohandanud komisjon ajakava ja projektide ulatust.

37 Projektid PJ7 ja PJ8, mille eelarve kokku oli 41 miljonit eurot, olid suunatud sotsiaalse ebavõrdsuse ja piirkondadevaheliste erinevuste vähendamisele linnades ja linnalähendastes piirkondades infrastruktuuritööde kaudu, mis parandavad elukvaliteeti, loovad töökohti ja annavad juurdepääsu mikrorahastamisele.

38 Nagu EIP on teinud sama meetme raames.

39 PJ 1, 2, 6, 8, 12 ja 14.

40 Euroopa Kontrollikoja eriaruanne 3/2011 „ÜRO organisatsioonide kaudu konfliktidest mõjutatud riikides antava ELi abi tõhusus ja mõjus“ (<http://eca.europa.eu>).

Tabel 4

## Projektide rakendusperioodi pikendamine

(kuudes)

Projekt	Lepingu sõlmimise aasta	Kavandatud kestus	Kestus		Kestuse pikendamine
			1. muudatus	2. muudatus	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Kavandatud lepinguperiood kestab
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

Allikas: CRIS andmebaas.

## Tähelepanekud

### 59

Kolme kontrollitud projekti puhul<sup>41</sup> leidis kontrollikoda, et siiani saavutatud tulemuste mõju ja jätkusuutlikkust ei kaitse asjakohane väljumisstrateegia. Nimetatud juhtudel loodi projektidega vaid ajutisi töökohti, kuid nende jätkamiseks on vaja täiendavaid vahendeid ja poliitilisi meetmeid. Kuna Tuneesia poolel ei olnud piisavalt vahendeid projektidega loodud taristu ülalpidamiseks, sõltub jätkusuutlikkus rahastajate edasisest toetusest.

### 60

Nelja projekti<sup>42</sup> mõju vähendas märgatavalt vajalike reformide aeglane edenemine. Näiteks aastal 2012 kulutati ligi 2,5 miljonit eurot Tuneesia ametiasutustele eriseadmete hankimiseks, et kontrollida elektroonikatoodete vastavust ELi eeskirjadele. Seadmeid kasutati aga piiratud ulatuses, sest Tuneesia ei ole veel tööstustoodete vastavushindamise ja tunnustamise lepinguga ette nähtud ELi vastavaid standardeid heaks kiitnud.

### 61

Kuigi kaks asjaolu, projektide kavandamise puudused ja projektide aeglane rakendamine, takistasid projektide hindamist, olid projektid üldiselt siiski suunatud riigi reaalsetele vajadustele ning aitasid kaasa olulise edu saavutamisele asjaomastes valdkondades. Näiteks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete toetamise projekt andis kasulikku toetust 700 ettevõttele. Kaks muud projekti aitasid oluliselt kaasa vaesemate linnapiirkondade arendamisele ning parlamendiga seotud projekt parandas selle taristut ning tugevdas koostööd Euroopa Parlamendiga.

41 PJ 7, 6, 7 ja 8.

42 PJ 4, 3, 11 ja 12.

## 62

ELi rahastamine aitas oluliselt kaasa demokraatiale üleminekule ja majandusliku stabiilsuse parandamisele Tuneesias. Kontrollikoda järeldab, et 2011. aasta revolutsioonile järgnenud perioodil on ELi vahendid üldiselt kulutatud otstarbekalt. Uute probleemide lahendamiseks eraldati täiendavaid vahendeid ning komisjon tegi vahendite suunamisel tihedat koostööd teiste rahastajatega. ELi poolset abi haldamises leiti aga mitmeid puudusi.

## 63

Edusammudele vaatamata on edenemine olnud aeglane, peamiselt mitmete asjaolude tõttu, nagu valitsuse sagedane vahetumine ja riigi üldise arengukava puudumine. Tuneesia ametiasutuste poolse arengukava puudumine muutis komisjoni abi asjakohase suunamise märgatavalt keerukamaks (vt punkt 23).

## 64

Üldiselt oli komisjoni lähenemisviis väga ambitsioonikas, kuna sellega püüti hõlmata väga paljusid prioriteete. Eelarvetoetuse, projektide ja makromajandusliku finantsabi laenu kaudu hõlmatud teemade ja tegevuste suur hulk on vastuolus komisjoni enda poliitikaga suunata toetus väikesele arvule peamistele valdkondadele ja tegevustele (vt punktid 24–25).

## 65

Eri meetmete koordineerimine teiste rahastajatega oli hea, kuigi liikmesriikidega koos tehtava kavandamiseni ei jõutud (vt punktid 26–28).

### **1. soovitus. Parandada ELi abi kavandamist ja suunamist**

---

Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid:

- a) kasutama poliitilist ja poliitikadialoogi, tagamaks, et Tuneesia ametiasutused võtavad vastu tervikliku riikliku arengukava;
- b) töötama järgmisel kavandamisperioodil välja piiratud arvu konkreetseid prioriteete ning vähendama meetmete arvu, et suurendada ELi abi fookustatust ja potentsiaalset mõju;
- c) tagama, et saavutatakse ühine kavandamine liikmesriikidega, et parandada abi suunamist ja koordineerimist.

## Järeldused ja soovitus

### 66

Abi anti mitmel eri viisil, peamiselt üldise eelarvetoetusena (riigi ülesehitamise lepingud), valdkondliku eelarvetoetusena (valdkondliku reformi lepingud) ja makromajandusliku finantsabi laenu ja projektidena. Tuneesia sai märgatavat kasu ka menetluse „rohkema eest rohkem” alusel, mis suurendas oluliselt üldiseks eelarvetoetuseks saadaolevaid vahendeid (vt punktid 30–31).

### 67

Üldist eelarvetoetust eraldati riigi ülesehitamise toetusprogrammide kaudu, mida varasematel aastatel rahastati suures ulatuses ka Maailmapanga ja IMFi laenudega. See toetuse liik aitas valitsusel reformikava kujundada ning riigi ülesehitamise lepingute raames võimaldas see ka suuremat paindlikkust kui traditsiooniline eelarvetoetus. See on aga kavandatud lühiajaliseks lähenemisviisiks kestusega üks-kaks aastat, mitte pikaajaliseks lahenduseks (vt punktid 32–33).

### 68

Kui eelarvetoetuse programmide rahastamislepingud alla kirjutati, olid mõned tingimused juba täidetud või täideti peagi. See vähendas märgatavalt toetuse motiveerivat mõju. Paljude rahastamislepingutes nõutavate meetmete rakendamist hinnati tervikuna, mille tulemusel tehti maksed isegi juhul, kui mõned asjaomased meetmed ei olnud rakendatud (vt punktid 34–39).

### 69

Vahendite eraldamine põhimõtte „rohkema eest rohkem” alusel otsustati väga hilises etapis, mis tekitas raskusi selle abi parima kasutusviisi kavandamisel. Põhimõtte „rohkema eest rohkem” alusel eraldatud märkimisväärsete vahendite kavandatud täiendav mõju ei olnud selgelt näha (vt punkt 36).

### 70

riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine võimaldab teha rahvusvaheliselt tunnustatud ja tervikliku riigi rahanduse juhtimise hindamise. Komisjoni eelarvetoetuse suuniste kohaselt tuleks see teha iga nelja aasta tagant. Arvestades eelarvetoetustena makstud suuri summasid ja riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamise olulisust järelevalve- ja kavandamisvahendina ei loe kontrolliko-da rahuldavaks seda, et riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamist ei ole tehtud alates aastast 2010. Uus riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine viiakse eeldatavasti lõpule märtsis 2017 (vt punktid 40–42).

### 2. soovitus. Parandada ELi eelarvetoetuse programmide rakendamist

---

Komisjon peaks:

- a) edasiste eelarveprogrammide puhul vähendada eelarvetoetuse tingimuste täitmiseks vajalike meetmete arvu ning tagama, et meetmed on olulised. Selleks, et motiveerida Tuneesia ametiasutusi reformide alal edusamme tegema, peaks komisjon tegema abi maksmise sõltuvaks konkreetsete meetmete ja tulemusnäitajate rahuldavast rakendamisest, mitte üldistest edusammudest;
- b) püüdma tagada, et riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine, mis on oluline kavandamis- ja järelevalvevahend, tehakse vähemalt iga nelja aasta tagant.

## 71

300 miljonit euro suuruse makromajandusliku finantsabi laenu, mida Tuneesia ametiasutused pakiliselt vajadis, korraldamiseks kulus kaks aastat. Kuigi osa viivitustest ei sõltunud EList, kulus ELi institutsioonide tasandil laenu korraldamiseks 11 kuud (vt punktid 45–47).

### 3. soovitus. Taha ettepanekuid makromajandusliku finantsabi heakskiitmise protsessi kiirendamiseks

---

Komisjon peaks uurima koos oma kaas-seadusandjatega võimalusi kiirendada järgmiste makromajandusliku finantsabi programmide heakskiitmismenetlusi, eelkõige hädaabi rahastamiseks.

## 72

Valdkondlikku eelarvetoetust maksti palju väiksemas ulatuses kui üldist eelarvetoetust. Kolmest kontrollitud programmist kahe puhul puudus usaldusväärne valdkondlik strateegia. Programmide mõju takistasid nõutavate reformide rakendamisel esinevad viivitused ja üldine aeglane edasimineku (vt punktid 48–54).

### 73

Mõned olulised projektid viidi ellu, kuid paljude viivitustega. Selgete eesmärki-  
de ja näitajate puudumise tõttu oli paljude projektide mõju keeruline hinnata.  
Mitmel juhul olid projektid liiga ambitsioonikad ja nende ajakava liiga optimistlik.  
See põhjustas üldkulude suurenemist (vt punktid 55–61).

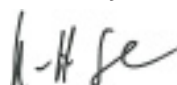
#### 4. soovitus. Projektide kavandamise parandamine

---

Komisjon peaks tulevasi projekte kavandades määratlema selged eesmärgid  
ja näitajad, mis on realistlikud, arvestades asjaomase projekti konkreetseid  
tingimusi.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva  
aruande vastu 14. veebruari 2017. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



*president*  
Klaus-Heiner LEHNE

## Eelarvetoetuse programmide ja makromajandusliku finantsabi loetelu

(eurodes)

Number	Otsuse number	Otsuse tegemise aasta	Meetod	Pealkiri	Eraldatud summa	Lepingu-summa	Makstud summa
Makromajanduslik finantsabi	E/K	2013	Makromajanduslik finantsabi	Makromajanduslik finantsabi	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 ja 23279	2011	Eelarvetoetuse programm	<i>Programme d'Appui à la Relance and Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR1)</i>	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	Eelarvetoetuse programm	<i>Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)</i>	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	Eelarvetoetuse programm	<i>Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)</i>	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	Eelarvetoetuse programm	<i>Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)</i>	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	Eelarvetoetuse programm	<i>Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs</i>	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	Eelarvetoetuse programm	<i>Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole</i>	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	Eelarvetoetuse programm	<i>Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)</i>	41 000 000	40 357 374	40 357 374



## Projektide loetelu

(eurodes)

Number	Otsuse number	Lepingu sõlmimise aasta	Projekt	Lepingusumma	Makstud summa
PJ1	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisennes - Coaching technique et non technique</i>	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité</i>	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	<i>Acquisition et installation d'une chambre semi anechoïque pour essais de compatibilité électromagnétiques de dix metres avec cages annexes</i>	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	<i>Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité Electromagnétiques</i>	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	<i>Programme on Small Business Support in the services sector of Tunisia</i>	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	<i>Projet de création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'Etat en Tunisie</i>	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires</i>	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie</i>	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	<i>Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie</i>	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	<i>Réhabilitation selon les standards internationaux de Tribunaux et établissements pénitentiaires avec une dotation de matériel informatique</i>	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	<i>Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie</i>	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	<i>Assistance Technique pour le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut Supérieur de la Profession d'Avocats</i>	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	<i>Programme d'Appui à la Société Civile en Tunisie</i>	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	<i>Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie</i>	1 809 778	1 364 907

## Kokkuvõte

### III

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad kiirele reageerimisele antud hinnanguga, kuid soovivad rõhutada, et tegeleda oli vaja mitme valdkonnaga, kuna Tuneesia valitsus seisis pärast revolutsiooni silmitsi väga paljude sotsiaal-majanduslike vajaduste / hädaolukordadega. Sellega seoses paluti ELil abistada Tuneesiat nendele vajadustele reageerimisel, mis oli nii poliitilise usaldusväärse küsimus kui ka praktiline vajadus. Perioodi jooksul saavutatud tulemused on head, kuna ELi abi andis märkimisväärse panuse riigi majanduslikku ja poliitilisse stabiilsusesse pärast revolutsiooni, toetades eelkõige suuri sotsiaal-majanduslikke ja poliitilisi reforme.

Komisjon on seisukohal, et abi ei olnud seetõttu hajutatud, vaid pigem reageeriti väga paljude hädavajalike reformide teostamise vajadusele, millega Tuneesia revolutsioonijärgsel perioodil vaieldamatult silmitsi seisis.

Lisaks tuleb rõhutada, et kõik alates 2014. aastast vastu võetud projektid olid seotud ühega kolmest 2014.–2016. aasta ühtses toetusraamistikus sätestatud kesksest valdkonnast (sotsiaal-majanduslikud reformid kaasava majanduskasvu toetamiseks, demokraatia põhialuste tugevdamine ning säästev piirkondlik ja kohalik areng).

Komisjon möönab, et Tuneesia ametiasutustel võis revolutsioonijärgse olukorra ning sagedaste valitsusvahetuste ja muudatuste tõttu juhtimisaparaadis olla raskusi kogu abi haldamisel. Siiski tuleb rõhutada, et ELi projektide kasutusmäär on kõrgem kui teiste rahastajate puhul.

Ühine programmide kavandamise protsess on peatatud valitsuse viivituste tõttu uue viieaastase arengukava koostamisel ja vastuvõtmisel. See võimaldab ELil viia programmide koostamise paremini kooskõlla kavas esitatud prioriteetidega, et tõhustada tööjaotust rahastajate, sealhulgas liikmesriikide vahel.

Ühine programmitöö lähetus toimus paralleelselt Euroopa välisteenistuse ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi 2016. aasta oktoobris toimunud programmitöö lähetusega. Konsultant koordineerib praegu tööd kõikide liikmesriikidega ja ühine programmide kavandamine algab tõenäoliselt 2017. aastal.

ELi makromajandusliku finantsabina antakse toetust maksebilansi tasakaalustamiseks, et tegeleda Tuneesia tõsise välisvahendite vajadusega ja toetada finantsabiprogrammi, milles Tuneesia on IMFiga kokku leppinud. See võimaldab Tuneesial teha majanduses vajalikke kohandusi leebemal ja sujuvamal viisil; eesmärk on toetada majanduse stabiilsuse taastamist. Makromajandusliku finantsabi tingimustes käsitletakse seetõttu mitut prioriteeti mitmes üksteisega seotud struktuurireformi valdkonnas, et toetada tervikliku lähenemise raames majanduslikku kohandamisprogrammi.

Komisjon on seisukohal, et tema abi Tuneesiale, kaasa arvatud makromajanduslik finantsabi, on olnud suunatud piiratud arvule sektoritele. Lisaks oli mitmes toetusvaldkonnas (nt statistika, riigi rahanduse juhtimine ja kontrollikoja hea juhtimine) ülioluline tugev koordineerimine teiste rahastajatega ja komisjoni eri talituste vahel, et lisada makromajandusliku finantsabi täiendav finantsvõimendus oluliste reformide täieulatuslikku rakendamisse.

### V

Poliitilise ebastabiilsuse olukorras oli väga oluline leida õige tasakaal kiire mõjuga meetmete ja pikemaajaliste protsesside vahel, kasutades komisjoni eelarvetoetuse poliitika pakutavaid võimalusi. Riigi ülesehitamise leping on vahendina paindlikum eelarvetoetuse vorm, mis on konkreetselt kavandatud ebakindlate või kriisijärgsete olukordade jaoks. Kasutades Tuneesias seda paindlikumat vormi, hindas komisjon sellele vaatamata rangelt kõigi nelja eelarvetoetuse programmi väljamaksetingimusi. Lisaks annavad olukorra stabiliseerumine ja Tuneesia edusammud tunnistust tegevuse kavandamise ja rakendamise tulemuslikkusest. Käesoleva punkti üksikasjalikum analüüs on esitatud allpool alates 30. punktist.

Komisjon kinnitab, et käimasolevat riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamist (PEFA) alustati tegelikult 2014. aastal, seega neli aastat pärast viimast PEFA hindamist. Praeguse PEFA hindamise ajal tuli ette viivitusi, mis ei ole komisjoni kontrolli all ja mis puudutavad peamiselt meetodikaküsimusi ja nende tagajärgi. Tuleks rõhutada, et 2015. aastal vaadati läbi PEFA hindamise uus meetodika. Uus PEFA aruanne Tuneesia kohta on praegu lõpetamisel.

### VI

Komisjon rõhutab, et reformikava ei saa alati suruda ühte terviklikku ja ühtsesse poliitika- või strateegiadokumenti. Sellistel juhtudel põhineb analüüs erinevatel meetmetel ja reformiprotsessil, mida valitsus süsteemi tugevdamiseks teostab.

Nimetatud valdkondliku eelarvetoetuse puhul hindas komisjon, et valdkondlik poliitika oli terviklik, asjakohane ja usaldusväärne. Kõnealused valdkondliku eelarvetoetuse meetmed olid võetud vastu enne revolutsiooni; hiljem kohandati kavasad uue olukorraga, et meetmetega toetatud tulemused stabiliseerida.

Komisjon on seisukohal, et makromajandusliku finantsabi laenude hilinevad väljamaksed ei olnud põhjustatud abi aeglasest rakendamisest, vaid mitme teguri koostoimest. Parlamendil ja nõukogul võttis rohkem kui viis kuud aega, et komisjoni ettepanek seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu võtta. Peale selle kulus Tuneesia ametiasutustel makromajandusliku finantsabi tingimusi sisaldava ELi ja Tuneesia vastastikuse mõistmise memorandumi ratifitseerimiseks rohkem kui 6 kuud. Teise väljamakse hilinemise põhjustas asjaolu, et tuneeslased ei olnud täitnud õigeaegselt kõiki tingimusi.

## Sissejuhatus

### 09

Komisjoni arvates väärib märkimist, et kui makromajandusliku finantsabi 300 miljoni euro suurune esimene meede 2014. aasta aprillis vastu võeti, kujutas see endast suurimat makromajanduslikku finantsabi, mida ühele lõunanaabrusse riigile kunagi antud on, kuni komisjon esitas 2016. aasta veebruaris, samuti Tuneesia jaoks, uue 500 miljoni euro suuruse makromajandusliku finantsabi meetme, mis võeti vastu 2016. aasta juulis. Nimetatud teise makromajandusliku finantsabi meetme eesmärk on jätkata majandusliku ülemineku toetamist, pidades eelkõige silmas 2015. aasta terrorirünnakuid ja nende negatiivset mõju majandustegevusele.

## Tähelepanekud

### 20

Komisjon rõhutab, et riigi ülesehitamise esimene toetusprogramm (PAR1) oli mitut valdkonda hõlmav eelarvemeede ning riigi ülesehitamise toetusprogrammid 2–5 (PAR2 kuni PAR5) on riigi ülesehitamise lepingu meetmed.

### 22

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ta on keerulises poliitilises ja julgeolekuolukorras alati tegutsenud õigeaegselt ja seda iga kord, kui temalt on seda palutud. Komisjon märgib samuti, et julgeolekusektori reformikava tegevusdokumendi koostamine tehnilisel tasandil lõpetati 18. juunil 2015 (kvaliteedi tugirühma kohtumine) enne 2015. aasta terrorirünnakut. Sellel perioodil, enne julgeolekusektori reformikava koostamist või sellega samal ajal, on julgeoleku valdkonnas rakendatud ka mitu muud meetet (piirkondlikud projektid, stabiliseerimisvahendist rahastatud projektid, stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend jne).

### 23

Komisjon märgib, et esimestel revolutsioonijärgsetel aastatel toimus rahastajate vaheline koordineerimine Tuneesia ametiasutuste majanduse taastamise kava ja riiklike arengudokumentide alusel. Need dokumendid viisid riigi ülesehitamise toetusprogrammide (*Programmes d'Appui à la Relance*, PAR) raames mitme rahastajate finantstoetuse paketi, millest mõnes kasutati isegi ühist poliitikamaatriksit. IMFi ja Tuneesia ametiasutuste vahelise lepinguga makromajandusliku kohandamise ja struktuurireformide tervikliku kava kohta hõlbustati seejärel koordineerimist rahastajate vahel, kaasa arvatud ELi puhul seoses tema eelarvetoetuse ja makromajandusliku finantsabi meetmetega.

### 24

Komisjon soovib rõhutada, et vahendeid ei jaotatud liiga paljudele valdkondadele ja abi oli piisavalt sihipärane.

ELi abi puudutas tõepoolest väga paljusid valdkondi ja see johtus algselt sellest, et tunnistati Tuneesia ees seisvaid äärmiselt suuri probleeme ja vajadusi revolutsioonijärgsel perioodil. See oli ka vastus Tuneesia ametiasutuste konkreetsetele abipalvetele ajal, kui valitsus vajas hädasti rahvusvahelist toetust. Aastatel 2011–2013 võeti tõepoolest vastu hädaabimeetmed, mille sisuks olid esmavajalikud teenused ning mis toetasid demokraatiale üleminekut ja aitasid kaasa sotsiaal-majanduslike reformide protsessile.

Niipea kui olukord tundus järk-järgult stabiliseeruma hakkavat (umbes 2014. aastast), püüdis EL oma abi siiski keskendada. See sai teoks 2014–2016. aasta ühtse toetusraamistikuna, milles määrati abi suunamise eesmärgil kindlaks kolm sekkumisvaldkonda (sotsiaal-majanduslikud reformid kaasava majanduskasvu soodustamiseks, demokraatia põhjaluste tugevdamine ning säästev piirkondlik ja kohalik areng). Nimetatud kolme valdkonda võeti Tuneesia jaoks iga-aastaseid tegevusprogramme kavandades järjekindlalt arvesse.

### 25

Komisjon ja Euroopa väliseenistus rõhutavad, et nende otsused ei viinud rahaliste vahendite hajutamiseni ega haldamisraskusteni. Hilinemised ja haldamisraskused olid otseselt ja esmajoones seotud välise teguritega (st poliitiline ebastabiilsus, riigi raske majandusolukord).

Komisjon rõhutab, et makromajandusliku finantsabi tingimustes käsitletakse struktuurireformi mitmes omavahel seotud valdkonnas piiratud arvu prioriteete, et toetada tervikliku lähenemise raames majanduslikku kohandamisprogrammi. Seda ei tohiks näha kõrvalekaldumisena komisjoni poliitikast, mis näeb ette abi suunamise piiratud arvule valdkondadele. Lisaks oli mitmes toetusvaldkonnas (nt statistika, riigi rahanduse juhtimine ja kontrollikoja hea juhtimine) ülioluline tugev koordineerimine teiste rahastajatega ja komisjoni eri talituste vahel, et olulised reformid täies ulatuses rakendada.

### 26

Komisjon märgib, et ELi meetmed olid liikmesriikide ja peamiste rahvusvaheliste rahastajatega hästi koordineeritud, kuid programmide ühise kavandamiseni koos liikmesriikidega ei jõutud, kuna riikliku arengukava vastuvõtmine hilines. Koordineerimine ja tihe teabevahetus liikmesriikidega toimus korrapäraselt ja oli konstruktiivne.

### 28

Ühine programmide kavandamise protsess on peatatud, et viia see kooskõlla viieaastase arengukavaga, eesmärgiga tõhustada tööjaotust rahastajate, sealhulgas liikmesriikide vahel.

Ühine programmitöö lähetus toimus paralleelselt Euroopa väliseenistuse ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi 2016. aasta oktoobris toimunud programmitöö lähetusega. Konsultant koordineerib praegu tööd kõikide liikmesriikidega ja ühine programmide kavandamine algab tõenäoliselt 2017. aastal.

### 29

Komisjon märgib, et ELi meetmed olid Tuneesiale suureks abiks, kuid väiksemaid vajakajäämisi leiti selles, kuidas komisjon programme rakendas.

Komisjon soovib veel kord kinnitada, et PAR1 oli mitut valdkonda hõlmav eelarvemeede ning PAR2 kuni PAR5 on riigi ülesehitamise lepingu meetmed. Erinev vorm mõjutab programmide analüüsi.

### 32

Komisjon soovib rõhutada, et kuigi toetusprogramme PAR3 ja PAR4 rahastas ainult EL, kooskõlastati need programmid ja nendes kindlaks määratud meetmed teiste rahastajatega.

### 33

Komisjon soovib esile tõsta asjaolu, et riigi ülesehitamise toetusprogramm *Programme d'appui à la relance 1* (PAR 1) oli mitut valdkonda hõlmav eelarvetoetus, järgmiste PAR meetmete puhul kasutati aga riigi ülesehitamise lepingut, mis on kavandatud konkreetselt selleks, et ELil oleks võimalik toetada ebakindlas või kriisijärgses olukorras partnerriike.

Kuigi kasutatud riigi ülesehitamise leping annab teatava paindlikkuse, nagu on kirja pandud 2011. aastal vastu võetud poliitikas, on komisjoni talitused rakendanud seda alati rangelt. Kasutatud tulemusnäitajad määrati kindlaks pärast ametiasutustega toimunud pikka ja kõikehõlmavat valdkonnapoliitika dialoogi. Need näitajad on võimaldanud vaatlusaluse perioodi jooksul edasi arendada olulisi reformiprotsesse. Olukorra kiireloomulisus, millele EL pidi reageerima, ja riigi ülesehitamise lepingute rakendamiseks valitud vormi lühiajaline olemus ei tohiks jätta muljet väljamaksetingimuste „paindlikkusest“.

Komisjon rõhutab, et riigi ülesehitamise lepinguid on võimalik pikendada ja see on asjaomastes eelarvetoetuse suunistes ette nähtud, eriti kui üleminek muudele eelarvetoetuse vahenditele ei ole veel teostatav.

Meeles tuleks ka pidada, et riigi ülesehitamise lepingutega seotud eelarvetoetuse suunised olid uued (2012) ja vorm läbi proovimata, kui need võeti esmakordselt kasutusele keskmise sissetulekuga riigis nagu Tuneesia, kus toimub ulatuslik poliitiline üleminek. Tuneesia kogemus, mida kinnitas ka riigi ülesehitamise lepingute rakendamine teistes riikides, on viinud komisjoni suuniste läbivaatamiseni seoses riigi ülesehitamise lepingute kestuse ja võimalusega võtta riigi ülesehitamise lepingud vastu valdkonna eelarvetoetuse meetmetega samal ajal. Eelarvetoetuse suuniste läbivaatamine kinnitab saadud õppetunni arvessevõtmist.

### 34

Komisjon märgib, et piiratud arvul juhtudel saavutati näitajad/täideti meetmed enne rahastamislepingute allkirjastamist. Kuid see kajastab pigem asjaolu, et komisjoni pikk haldusmenetlus, mis viib rahastamisotsuste vastuvõtmiseni, ei sobi seda laadi hädaabimeetme jaoks, mida komisjon ja teised rahastajad (Maailmapank ja Aafrika Arengupank) püüdsid Tuneesias sel ajal eriti ebastabiilsele poliitilisele ja sotsiaal-majanduslikule olukorrale reageerides kasutusele võtta.

Need meetmed olid tõepoolest ametlikult koos ametiasutustega heaks kiidetud mitu kuud enne rahastamislepingu allkirjastamist. Meetme kokkuleppimise ja komisjoni rahastamisotsuse vastuvõtmise vahele jääva aja jooksul oli valitsus meetme tegelikult vastu võtnud/rakendanud. See edu oli ka ametiasutustega peetud pingelise poliitika-dialoogi tulemus ja seda ei oleks seega saavutatud samas ulatuses ega sama ajavahemiku jooksul eelarvetoetuse meetmete puudumise korral.

### 35

Liikmesriikidele esitatud rahastamisotsuses ja Tuneesia valitsusega allkirjastatud rahastamislepingus oli selgelt märgitud, et teise osamakse tulemusnäitajad määratakse kindlaks programmi teise aasta jooksul. Selline kord ei ole suunistega vastuolus ja on kasulik heitlikes olukordades, kus lõpuni väljakujundatud mitmeaastast programmitööd on keeruline sõnastada, nagu näiteks Tuneesias 2011. aastal (st ajutine valitsus, eesseisvad valimised).

### 36

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et kui põhimõtet „rohkema eest rohkem“ ei käidud ametlikult välja enne aasta n+1 maid või juunit, olid komisjon ja Euroopa välisteenistus juba hinnanud olukorda piirkonna eri riikides ja neil oli – üsna aasta alguses (üldjuhul jaanuariks/veebruariks) – selge ettekujutus „rohkema eest rohkem“ põhimõtte alusel eraldatavast summast, mida iga riik võiks saada. Programmide ja näitajate maatriksi üle läbi rääkides jättis komisjoni meeskond seetõttu teatava manööverdamisruumi ja võttis arvesse kas siis täiendavaid programme või mõningatel juhtudel suuremat summat kui see, mis läbirääkimiste alguses ametlikult kättesaadav oli.

### 37

Komisjon rõhutab, et ELi abi põhines Tuneesia ametiasutuste taotlustel ning vajadused arutati läbi, lepiti kokku ja hinnati kahepoolset. Programmides PAR 1–3 sisalduvate meetmete suurt arvu tuleb vaadelda ühiste eelarvetoetuse meetmete seisukohast, mida rakendavad kolm eelarvetoetustega tegelevat asutust ja mille puhul rahalised eraldi- sed ületavad miljard dollarit meetme kohta.

Võttes seega arvesse mitme rahastamisasutuse olemasolu (kes panustavad tiptasemel teadmistega) ja kõnealuste meetmetega seotud olulist summat, on meetmete arv tegelikult ligilähedane seda liiki meetmete standardile.

PAR programmidele tuli kasuks kõrgetasemeline tähelepanu ja valitsuskabineti korrapärased kohtumised, mis olid pühendatud nende rakendamise läbivaatamisele (väiksema programmi puhul seda ei juhtuks), ja on oluline märkida, et ülekaalukas osa nendest meetmetest täideti.

### 38

Komisjon on arvamusel, et kõiki PAR 1–4 maatriksite tingimusi hinnati võrdse rangusega.

Komisjon rõhutab, et 2011. aasta teatise „Tulevane lähenemisviis kolmandatele riikidele antavale ELi eelarvetoetu- sele“ ja sellega seotud 2012. aasta nõukogu järelduste kohaldamisel jätkub rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide puhul dünaamilise lähenemisviisi kasutamine. Seda lähenemisviisi kohandati, pidades eelkõige silmas sel ajal valit- senud ebastabiilset poliitilist olukorda ja – Tuneesias esmakordset – riigi ülesehitamise lepingu kasutamist.

Lähenemisviis on kooskõlas riigi ülesehitamise lepingu meetmeid käsitlevate eelarvetoetuse suunistega. See vorm on lisatud 2012. aasta eelarvetoetuse suunistesse kasutamiseks kriisi ajal, kriisijärgselt ja ebakindlates olukordades. Seetõttu on tegemist paindlikuma vormiga. Sellest hoolimata hindab komisjon väljamaksedokumente sama põhjali- kult nagu mis tahes muud eelarvetoetuse vormi.

Tuleks lisada, et mõne üksiku (küllaltki väheolulise) erandiga saavutati lõpuks kõik oodatud tulemused. Seega tundub, et programmide PAR3 ja PAR 4 paindlikkus ei viinud keskpika aja jooksul halvemate tulemuste / väiksema mõjuni.

### 39

Komisjon märgib, et mõnede struktuursete majandusreformide rakendamine on jätkuvalt aeglane või peaks olema oluliselt parem, samas kui demokraatialle üleminekuga kaasnevad reformid on andnud paremaid tulemusi. Tulemus- tele suunatud meetmete või näitajate vastuvõtmine ei oleks olnud ühe või kahe aasta pikkuste riigi ülesehitamise lepingute puhul võimalik, nagu on meelde tuletatud eelarvetoetuse suunistes, milles on ette nähtud, et „*tulemus- näitajad ... on peamiselt protsessinäitajad*“ (lk 99).

Täiendavad sekkumised tehnilise abi vormis olid tagatud ja toetasid seega ametiasutusi vastava seaduse või määruse ellurakendamiseks vajalike õigusaktide/määruste (või haldusmenetluste) väljatöötamisel ja vastuvõtmisel. Tänu poliitikameetmete kombinatsioonile viis enamik ELi kindlaks tehtud meetmetest konkreetsete tulemusteni.

Nii nagu teistegi revolutsioonijärgsete protsesside puhul võtab Tuneesias praegu käimasolevate põhjalike poliitiliste ja institutsiooniliste muudatuste täielike tulemusteni jõudmine aega.

### 40

Komisjon soovib rõhutada, et kiiresti muutuv olukord koos ülekoormatud ja pidevas muutumises haldus- ja poliitilise olukorraga (kuus valitsust aastatel 2011–2015) oleks muutnud ülesande rakendada kvaliteetset ja objektiivset hindamist sel perioodil eriti keeruliseks. Hindamismetoodika seisukohast oleks olnud ka liiga vara mõju hinnata.

Viimane täiemahuline eelarvetoetuse meetmete hindamine toimus 2010. aastal. Hindamisi tehakse tavaliselt iga 10 aasta tagant. Olukorra objektiivseks hindamiseks on vaja astuda samm tagasi.

Sellelegipoolset hindab naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat praegu majanduse juhtimisele keskenduvaid programme. See hõlmab kõiki Tuneesias rakendatud eelarvetoetuse programme, välja arvatud BS6.

Peale selle jälgis komisjon hoolikalt selle perioodi väljundeid ja tulemusi ning kasutas täiel määral vahendeid konkreetsete eelarvetoetuse meetmete hindamiseks ning samuti erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide tehtud mitmesuguseid hindamisi.

### 41

Komisjon soovib rõhutada, et pärast PEFA sekretariaadi vastu võetud uut metoodikat on tehtud uus PEFA hindamine, millest tulenesid mitmed vastuolulised järeldused seoses 2010. aasta PEFA hindamisega ja viivitustega selle heakskiitmisel Tuneesia ametiasutustes; need viivitused jäävad komisjoni, Maailmapanga või Aafrika Arengupanga kontrolli alt välja.

Komisjon kinnitab siiski, et käimasolevat riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamist (PEFA) alustati tegelikult 2014. aastal, seega neli aastat pärast viimast PEFA hindamist ning järgides eelarvetoetuse sisesuuniseid.

Lisaks PEFAle tegi komisjon 2013. aasta detsembris makromajandusliku finantsabi andmise otsusele eelneva samuna Tuneesia rahandusministeeriumi ja keskpanga halduskorra ja finantsahela täieliku ja põhjaliku hindamise.

### 42

Komisjon soovib rõhutada, et PEFA on kasulik vahend, kuid ei ole kohustuslik ja eeldab lisaks riigi pühendumist ja täielikku koostööd.

Pärast 2011. aastat ei ole küll värsket riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamist tehtud, kuid Tuneesia (ja tema partnerid) on vaatlusalusel perioodil saanud riigi rahanduse juhtimise süsteemi kohta tosin kvaliteetset hindamist. Need hindamised on teinud komisjoni programmide raames sõltumatud organisatsioonid, nt IMF, OCDE ja Open Budget Survey.



Kõnealused mitmesugused hindamised andsid põhjalikku teavet riigi rahanduse juhtimise erinevate suundade kohta (eelarve koostamine, eelarve täitmine, raamatupidamisarvestus, hanked, sise- ja väliskontrollid, varahaldus, läbipaistvus, reformikava jne).

Kuigi PEFA käivitati 2014. aastal mõningase hilinemisega, oodatakse selle tulemusi 2017. aasta alguses ja neid kasutatakse riigi rahanduse juhtimise edusammude hindamiseks riigis.

### 43

Komisjon soovib rõhutada, et võttes arvesse tingimusi, millega Tuneesia on 2011. aastast alates silmitsi seisnud, ning olulisi probleeme, millele riik pidi reageerima (seoses poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete, julgeolekualaste küsimustega), on Tuneesia piirkonna jaoks jätkuvalt eeskuju. Üleminekuprotsess on pikk ja keeruline ning nõuab sellelt partnerilt endiselt edasisi olulisi jõupingutusi.

#### a)

Komisjon on seisukohal, et kuigi mõnes valdkonnas probleemid püsivad, on edusammud 2011. aastal valitsenud olukorraga võrreldes olnud selgelt positiivsed ja kestvad. Rahandusministeeriumi avatud eelarve veebisait on hea näide sellega seoses tehtud ülisuurtest jõupingutustest (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Eelarve läbipaistvust või statistika levitamist käsitlevate sõltumatute uuringute (2011. aasta, 2015. aasta rahvusvaheline eelarve uuring, statistika levitamise veebisait) alusel on Tuneesia nüüd oma sissetulekutasemega riikide piirkondlikus rühmas esikohal.

Teabevabadust käsitleva konstitutsioonilise seaduse hiljutine väljakuulutamine koos aktiivse kodanikuühiskonna olemasoluga, kes juba ootab võimalust neid uusi õigusi kasutama hakata, osutab edasistele edusammudele eesisevatel aastatel.

#### b)

ELi kodanikuühiskonna toetusprogramm (PASC) aitas lahendada probleeme, mis olid seotud 180 valitsusvälise organisatsiooni loomisega Tozeuri kubermangus. Programmi raames sõlmiti leping Tuneesia valitsuse talitustega, kes organisatsioonide eest vastutavad, et aidata taotlejatest kodanikuühiskonna organisatsioonidel oma registreerimistaotlusi ette valmistada. Lisaks sisaldab programm tehnilise abi elementi, et aidata Tuneesia ametiasutustel luua valitsusväliste organisatsioonide osakonna jaoks IT-põhine süsteem, mis kiirendaks toimikute menetlemist, sealhulgas valitsusväliste organisatsioonide registreerimise eesmärgil.

#### c)

Kuigi avaliku ja erasektori partnerluste ja riigihangetega seotud reformide rakendamine on kohanud mõningates valitsusringkondades ägedat vastupanu, on kõik seonduvad rakendusmäärused vastu võetud ja seaduste tõhusa rakendamisega tegeletakse tõsiselt. Juba võib märgata esimesi positiivseid tulemusi, eelkõige seoses riigihangete ja kõikide hankementluste käimasoleva digitaliseerimisega.

Välisauditiga seoses peaks kontrollikoja täielikku sõltumatust tagava konstitutsioonilise seaduse (PAR4 meede) eesisev vastuvõtmine saama pöördepunktiks Tuneesias välisauditite korraldamisel. Komisjon jätkab kontrollikojale tehnilise abi andmist, tagamaks, et viimane neid uusi võimalusi igakülgselt ära kasutaks.

Siseauditiga seoses tuleb institutsioonilise raamistiku otstarbekohastamiseks veel tööd teha. See töö on kavas PAR5 programmi raames.

### d)

PAR programmides sisalduvate meetmete eesmärk oli stabiliseerida selliste kohalike omavalitsuste rahastamine, kes seisid silmitsi jätkusuutmatu rahalise koormusega, kuna pärast revolutsiooni olid kohalikud tulud järsult vähenenud. Sellele järgnes programm *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (kursis territooriumide detsentraliseerimisele ja arengule) (43 miljonit eurot), milles käsitletakse detsentraliseerimist struktureeritumalt. Viimatinimetatut ei oleks siiski olnud võimalik rakendada, kui eelmine programm ei oleks olnud edukas, ning enne poliitilist otsust detsentraliseerimisprotsessi algatamise kohta.

### e)

Edasiliikumine abisaajate kindlaksmääramisel on valmistanud tööpoolest pettumuse, kuigi EL, IMF ja Maailmapank on kutsunud ametiasutusi tungivalt üles sellega tegelema. See peegeldab sügavalt juurdunud poliitilisi probleeme taoliste programmide rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide tugevdamisel. Nendest tagasilöökidest hoolimata on oluline jätkata kõnealuste reformide elluviimise kindlat nõudmist, võttes arvesse nende üliolulist panust riigi rahanduse jätkusuutlikkusse. Sellega tegelemist jätkavad ühiselt IMF, Maailmapank ja EL (makromajanduslik finantsabi). Oodatakse siiski, et uus sotsiaalkindlustusnumbrite andmebaas ja praeguste sotsiaalabi programmide hindamine ning esitatud punktisüsteem parandavad nende programmide puhul toetuste suunamist abisaajatele.

### f)

Komisjon on seisukohal, et tänu PAR3 eelarvetoetuses ning rahastajate ja rahandusministeeriumi koordineeritud poliitikadialoogi käigus kehtestatud väljamaksetingimustele on Tuneesias nüüd paigas mikrorahastamise arengut soodustav õigusraamistik. Viimane on võimaldanud luua seitse mikrokrediidiasutust, mis teenindavad vähem arenenud piirkondi, mida varem ei teenindatud, sealhulgas kaks asutust (Microcred ja Taysir), mida toetavad rahaliselt EL, AFD, EIP ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank. Microcredi ja Taysiri viimaste aastaaruannete kohaselt on alates 2015. aastast, kui tegevust alustati, osutatud finants- ja tehnilise abi teenuseid 7 684 mikroettevõtjale, kellest 4 205 on naised ja 3 338 noored.

### g)

2016. aasta septembris võttis parlament seoses konverentsi *Tuneesia 2020* ettevalmistamisega vastu uue investeerimiseaduse. Nimetatud seadus koos hiljuti vastu võetud konkurentsi, pankrotte ning avaliku ja erasektori partnerlusi käsitlevate õigusaktidega peaks palju paremaks muutunud investeerimiskliimat edasi arendama.

## 45

Komisjoni arvamuse kohaselt on oluline märkida, et enne kui on võimalik teha esimene makromajandusliku finantsabi väljamakse, tuleb läbida mitu menetlustappi. Enne makromajandusliku finantsabi meetme kohta ettepaneku tegemist hindab komisjon vähemalt kuu aega kestva tegevushindamise käigus finantsahela usaldusväärsust abisaajariigis. Kuna komisjoni makromajandusliku finantsabi ettepanekutele laieneb seadusandlik tavamenetlus vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 212, peavad need ettepanekud vastu võtma parlament ja nõukogu. Pärast ettepanekute vastuvõtmist peab makromajandusliku finantsabi tingimusi sisaldava vastastikuse mõistmise memorandumid heaks kiitma liikmesriigi komitee ja allkirjastama abisaajariiki. Lisaks pidi Tuneesia vastastikuse mõistmise memorandumid ratifitseerima.

Seejärel peab komisjon laenama turgudel vahendeid väljamakseks, milleks kulub üldjuhul ligikaudu üks kuu. Tuneesia puhul tuleb nimetada, et seadusandliku tavamenetluse käigus läks üks kuu kaduma, kuna heakskiitmine parlamendi täiskogul lükati viimasel minutil aprilli 2. täiskogule, mis tähendas, et kaasseadusandjatel kulus komisjoni ettepaneku heakskiitmiseks viis kuud. Lisaks tuleb märkida, et vastastikuse mõistmise memorandumid allkirjastamiseks ja ratifitseerimiseks kulus tuneeslastel juba üle seitsme kuu.

## 47

Komisjon on seisukohal, et makromajandusliku finantsabi programm on olnud Tuneesias väga vajalike reformide edendamisel kesksel kohal, tegutsetud on tihedas koostöös teiste rahvusvaheliste rahastajate ja kooskõlas valitsuse enda reformikavadega, seda eriti keerulises üleminekukeskkonnas. Uus makromajandusliku finantsabi programm tõstab Tuneesiale tänaseni antud makromajandusliku finantsabi kogusumma 800 miljoni euroni ja tagab reformide järjepidevuse, tegeledes uue meetmekogumiga, mille eesmärk on toetada Tuneesia jõupingutusi jätkusuutlikuma majandusmudeli suunas liikumisel.

## 48

Komisjon on seisukohal, et rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid, sealhulgas asjakohase ja usaldusväärse poliitika elluviimine, olid iga programmi heakskiitmise ajal ning enne iga makset täidetud.

Programmide BS5 ja BS6 kohta märgib komisjon, et eelarvetoetuse suuniste kohaselt ei saa reformikava „alati suruda ühte terviklikku ja ühtsesse poliitika- või strateegiadokumenti. Sellistel juhtudel põhineb analüüs eri meetmetel ja reformiprotsessil, mida valitsus süsteemi tugevdamiseks teostab“. Suuniseid kohaldades hindas komisjon valdkondliku poliitika terviklikuks ning asjakohaseks ja usaldusväärseks.

## 49

Komisjon soovib selgitada, et kolme valdkonna eelarvetoetuse programmid võeti vastu enne revolutsiooni, järgides sel ajal kehtinud rahastamiskõlblikkuse kriteeriume, samas kui riigi ülesehitamise lepingud võeti vastu pärast revolutsiooni, et reageerida täiesti uuele olukorrale, mis nõudis uut lähenemisviisi ja muutis Tuneesia sellise vahendi jaoks rahastamiskõlblikuks. Tuleks samuti märkida, et komisjon vaatab eelarvetoetuse suuniseid praegu läbi, et üheaegselt oleks võimalik vastu võtta riigi ülesehitamise lepingud ja anda valdkondlikku eelarvetoetust.

## 50

### a)

Vt vastus 3. selgituse punkti a kohta.

### b)

Vt vastus 3. selgituse punkti b kohta.

## 3. selgitus. Valdcondlike eelarvetoetuse programmide kavandamisel leitud puudused

### a)

Komisjon nõustub osaliselt. Projekti kavandamise ajal osutus kõikide näitajate lähteväärtuste mõõtmine keeruliseks. Selle olukorra lahendamiseks väljendati teatud näitajate sihtväärtused edasiliikumise absoluutühikutes, mitte suhtes lähteväärtusest.

Mahumöödikute eesmärgi kohta tuleb märkida, et see oli seaduslike kontsessioonidega puuraukude väärtusest 10% suurem, mida loeti oluliseks. Eesmärgi ületamise põhjus on selles, et arvesse võeti ka selliste puuraukude mahumöödikuid, mille jaoks seaduslikke kontsessioone ei ole vaja (pinnavesi või väike sügavus). Näitaja D puhul toimusid valitsuse värbamispoliitikas pärast 2011. aastat suured muutused, mida ei olnud võimalik programmi kavandamise ajal ette näha. Pärast kahte kümnendit konservatiivset värbamispoliitikat veesektoris võiks suurenenud inimressursse hinnata positiivseks arenguks.

Programmi allkirjastamise ajal 2011. aastal oli raske ette näha, et alates 2012. aastast ametis olev uus valitsus ei sea esikohale tasude kogumist põhjavee pumpamiselt, mis oli eelmise valitsuse eesmärk. Ebaõnnestumise võiks kirjutada rohkem poliitilise tahte muutumise kui ühe üksuse toimimise peatamise arvele.

### b)

Seoses BS6ga juhib komisjon tähelepanu asjaolule, et näitaja D puhul toimusid valitsuse värbamispoliitikas pärast 2011. aastat suured muutused, mida ei olnud võimalik programmi kavandamise ajal eeldada. Pärast kahte kümnendit konservatiivset värbamispoliitikat veesektoris võiks suurenenud inimressursse hinnata positiivseks arenguks.

### c)

Seoses BS6ga rõhutab komisjon, et vastavalt eelarvetoetuse suunistes öeldule ei saa reformikava „alati suruda ühte terviklikku ja ühtsesse poliitika- või strateegiadokumenti. Sellistel juhtudel põhineb analüüs eri meetmetel ja reformiprotsessil, mida valitsus süsteemi tugevdamiseks teostab“. Neid suuniseid kohaldades hindas komisjon valdkondliku poliitika terviklikuks, asjakohaseks ja usaldusväärseks.

BS5 puhul soovib komisjon rõhutada, et see rahastamiskokkulepe sõlmiti 2008. aastal erinevate tingimuste ja tavade alusel. Sellest hoolimata on komisjon kohaldanud järgmistele programmidele ja väljamaksetele põhjalikult eelarvetoetuse suuniseid.

## 51

Komisjon rõhutab asjaolu, et valitsus töötas nimetatud maatriksi välja nende meetmete kokkuvõtliku kirjeldusena, mida ta kavatses rakendada Tuneesia kohalike omavalitsuste finantssuutlikkuse taastamiseks.

Osana valitsuse strateegia hindamisest pakkus maatriks parima olemasoleva kirjelduse selle üksikasjaliku tegevuskava kohta.

Ei olnud eelnevat kavatsust jätta mõni meede täitmata, vaid nagu kõikides strateegiates, võivad mõned meetmed olla teistest tähtsamad (vähemalt komisjoni seisukohast). Riigi poliitika rahastamiskõlblikkuse hindamine sisaldab valitsuse üldise tegevuskava, mitte ainult nende meetmete hindamist, mida komisjon peab oluliseks.

Komisjon märgib veel, et lisaks nimetatud meetmete üldmaatriksile kajastusid programmi teise osamakse tulemusnäitajates programmi kolm põhieesmärki – tulude järsk suurendamine, kulutuste suurenemise peamise põhjuse (värbamised) peatamine ja kohaliku arengu investeerimisprojektide täitmise suurendamine.

Tagantjärele vaadates oli nende meetmete täitmismäär eriti kõrge, mis näitab, et tingimused olid nii asjakohased kui ka teostatavad.

### 52

Komisjon nõustub, kuid rõhutab, et tingimusi oli palju (BS5) ja need olid eriti keerulised mõlema programmi puhul. BS6 puhul pikendati programmi kestust 72 kuult 96 kuuni, et reageerida pärast 2011. aasta poliitilisi sündmusi uue valitsuse ja eelkõige põllumajandusministeeriumi ees seisvatele probleemidele. Pikendamise põhieesmärk oli tagada täiendavate meetmete kehtestamine programmi sujuvaks rakendamiseks.

Programmi rakendamise kiirus sõltus väga palju revolutsioonijärgse olukorraga seotud välisteguritest.

### 53

Komisjon nõustub ja märgib, et viivitused programmide BS5 ja BS6 tehnilise abi lepingute sõlmimisel olid nõuetekohaselt põhjendatud toetust saavate sektorite keerukuse ja vajadusega pidada süvitsi minevat strateegilist ja poliitilist arutelu, et teha nõuetekohaste hindamiste alusel korralikult kindlaks abisaajate vajadused.

Komisjon soovib selgitada, et kuigi BS7 kaudu tehnilist abi ei võimaldatud, anti tehnilist abi teiste käimasolevate programmide raames. Programmi sisu läbivaatamise ajaks oli finantsmäärustele vastav rahastamiskõlblik lepingute sõlmimise periood lõppenud, mis ei võimaldanud täiendava tehnilise abi lepinguid sõlmida.

### 54

Komisjon nõustub ja tunnistab, et õigusloome protsess on olnud alates revolutsioonist üsna aeglane, kuna põhiseaduslikud ja muud (nt julgeolek, korrupsioon) prioriteedid on olnud esikohal selliste küsimuste ees nagu eelarvega seotud õigusloome. Seadus võetakse eeldatavasti vastu 2017. aasta esimeses kvartalis.

Tuleb siiski rõhutada, et eelarvemenetlusega seoses võib märgata olulist edasiliikumist isegi enne seaduse vastuvõtmist. Praeguse seisuga on 26 ministeeriumist 22 vastu võtnud programmielarved ja lisavad oma avaliku poliitika eesmärkidega seotud tulemusnäitajad (lisaks eelarveandmetele) parlamendile esitatavatesse eelarvekavadesse.

International Budget Survey' antud suurem punktide arv rõhutab nendes valdkondades toimunud edasiminekut.

Sellega seoses märgib eelarveseaduse väljakuulutamise pigem selle tulemuspõhise reformi lõpetamist kui alustamist.

### 55

Komisjon märgib, et pooltel projektidel kavandamisega seotud puudusi ei olnud. Teise poolega seoses soovib komisjon esitada järgmised kommentaarid (vt allpool).

#### a)

Komisjon soovib rõhutada, et kõnealuste projektidega seotud eesmärgid olid asjakohased, konkreetsed ja piisavalt mõõdetavad.

Seoses PJ7 ja PJ8ga on komisjon seisukohal, et „*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*” (ebasoodsas olukorras ja sotsiaalselt haavatavate elanike elutingimuste parandamine, luues põhitartid ja arendades kommunaalmajandust ebasoodsas olukorras olevates linnapiirkondades) on piisavalt asjakohane ja konkreetne eesmärk, mida on võimalik mõõta programmi raames mitteametlikele piirkondadele hangitud põhitartite ja seadmete arvu alusel.

PJ11ga seoses on komisjon seisukohal, et Tuneesia kontrollikojaga seotud mestimisprogrammi eesmärk „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*” (institutsioonilise reformi kirjeldamine ja ettevalmistamine) koos üksikasjalike oodatavate tulemuste ja objektiivselt kontrollitavate näitajatega on konkreetne ja mõõdetav.

Lisaks on komisjon seisukohal, et PJ14 neli eesmärki on ülimalt asjakohased ja konkreetsed, et toetada kaasaegse, võimeka ja hästi toimiva parlamendi loomist demokraatiale ülemineku perioodi jooksul. Sellised eesmärgid, mis on seotud oodatavate tulemustega, on piisavalt mõõdetavad.

**c)**

Kontrollikoja tähelepanek viitab konkreetsele juhtumile (PJ13), mille kohta on esitatud üksikasjalikud selgitused allpool punktis c.

## 4. selgitus. Kavandamisega seotud puudused kontrollitud projektides

**a)**

Kontrollikoda viitab projekti üldeesmärkide mõõtmiseks kehtestatud näitajatele. Projekti rakendamise etapis vaadati näitajad põgusalt läbi, et tulemuste saavutamist paremini kajastada.

**b)**

Komisjon soovib juhtida tähelepanu sellele, et standardne kaasrahastamise lepingu vorm ei eelda loogilist raamistikku. Tulemuste ja ressursside raamistik, mis on loogilise raamistikuga samaväärne, on lepingule lisatud. Komisjon on seetõttu seisukohal, et delegeeritud haldamise raames olid olemas projektide nõuetekohasele formaadile vastavad näitajad.

**c)**

Komisjon rõhutab, et enne revolutsiooni oli Tuneesia kodanikuühiskonna toetamine võimatu. Välisrahastamine oli keelatud ning kodanikuühiskonna tegevus oli väga piiratud ja valitsuse range kontrolli all. Seetõttu ei olnud enne 2011. aastat selle sektori hindamiseks näitajaid olemas.

Näitajad määrati kindlaks vastavalt sel ajal saadaval olnud teabele, et aidata mõõta tegevuse rakendamise ulatust.

Komisjon märgib, et kuigi näitajad ei ole väga üksikasjalikud, korraldati projekti raames 435 dialoogi/nõustamisseminari 24 kubermangus, 120 seminari kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajate ja avaliku sektori osalejatega, töötati 3 500 ühendusega ja loodi 36 ühenduste võrgustikku. Samuti tuleks märkida, et ELi delegatsioon tegi Tuneesia kodanikuühiskonna olukorra kohta põhjaliku uuringu.

Programmi lõpphindamine toimub 2017. aasta veebruaris ja annab võimaluse selle ambitsioonika programmi mõju põhjalikuks hindamiseks.

Lisaks soovib komisjon rõhutada, et projekti peetakse juhtprojektiks ja silmapaistvaks eeskujuks kogu lõunapoolses naabruspiirkonnas.

### 56

Komisjon märgib, et kõik projektid sisaldasid dokumente ja vorme ning üksikasjalikkuse tase vastas sellistel juhtudel nõutavale.

Komisjon rõhutab, et projekti PJ 6, 7, 8 ja 10 eelarve liigendus annab kulude hindamiseks piisavalt teavet. Programmi tõhusust hinnati mitme eduaruande alusel vastavalt lepingus kindlaks määratule.

### 57

Komisjon sooviks rõhutada (mis puudutab lisaväärtust seoses vahendite haldamise delegeerimisega vahendajale võrreldes eelarve kaudse täitmisega Tuneesia asjaomase avaliku sektori asutuse poolt), et kahe projekti vastuvõtmise ajal oli vahendaja mitteametlike piirkondade taastamise juhtiv rahastaja ja toetanud juba aastaid Tuneesia riikliku taastamisprogrammi rakendamist. Vahendaja võetud haldustasud (2,9% mõlemale projektile kulunud koguvahenditest) on palju väiksemad kui projektijuhtimisüksuste toimimisega seotud kulud eelarve kaudse täitmise korral.

Peale selle oleks eelarve kaudne täitmine olnud palju ajakulukam ja toonud rakendamisel kaasa viivitused, kuna vaja oleks olnud ELi eeskirjade ja menetluste õppimise perioodi, et Tuneesia abisaaja end nendega kurssi viiks.

### 58

Komisjon rõhutab, et võimaldatud pikendamised ei toonud kaasa kogukulude suurenemist. Need olid kuludeta pikendamised, kuna programmide kogueelarvet ei ole võimalik suurendada.

Kuludeta pikendamine võib kaasa tuua teatavate kulude ümberjagamise teiste arvelt, kuid taolised aspektid on osa sellistes keskkondades tegutsemisega seotud riskidest. Kuludeta pikendamise taotluste üle peetavatel läbirääkimistel teeb komisjon kõik endast sõltuva, et pikendamisega kaasnevad võimalikud lisanduvad tööjõukulud suureneksid nii vähe, et see ei ohustaks projekti edu. Tuneesia demokraatiale üleminek kestis kauem, kui eeldati vahetult pärast 2011. aasta revolutsiooni, kui valimisse kaasatud projektid allkirjastati.

### 59

Tulemuste mõju ja jätkusuutlikkusega seoses soovib komisjon rõhutada, et rahastamislepingus sätestatud PJ6 konkreetne eesmärk oli ühelt poolt ajutiste töökohtade loomine ja teiselt poolt madala kvalifikatsiooniga töötajate tööalase konkurentsivõime parandamine kutseõppe pakkumise kaudu. Komisjoni arvates on mõlemad eesmärgid täidetud. Lisaks kinnitati sama rakenduspartneriga 2016. aastal projekti teine etapp (tervikliku kohaliku arengu programm). Viimane suurendab mõju ja tagab tulemuste jätkusuutlikkuse.

Projektidega PJ7 ja PJ8 seoses tegeletakse rahaliste raskustega nii mitteametlikele piirkondadele hangitud avaliku taristu hooldamise tagamisel kui ka uue ettevalmistatava programmi raames, mille ühe oodatava tulemusena kavandatakse nõuetekohase riikliku strateegia arendamist seoses mitteametlike piirkondade kontrollimise ja arendamisega, sealhulgas avaliku taristu hooldamisega.

### 60

Komisjon soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et projektide PJ3 ja PJ4 raames hangitud seadmed on juba toonud kasu ekspordile orienteeritud Tuneesia VKEdele, kuna see võimaldab neil Tuneesias testida tooteid vastavalt ELi eeskirjadele palju väiksemate kuludega kui välisriikides. Selle tulemusena tootmiskulud vähenesid ja konkurentsivõime suurenes teiste tootjatega võrreldes.

Seadmete tarnimisel on juba positiivne mõju Tuneesia VKEdele seoses nende juurdepääsuga ELi siseturule, kuigi tööstustoodete vastavushindamise ja tunnustamise leping (ACAA) on veel sõlmimata.

PJ11 puhul olid mestimisprogrammi lõpuks peaaegu kogu kavandatud tegevus ellu viidud. Võttes pealegi arvesse, et mestimisprogrammi eesmärk oli Tuneesia kontrollikoja toetamine konstitutsioonilise seaduse eelnõu ettevalmistamisel ja oma struktuuri ümberkorraldamisel, et seaduse sätteid pärast selle vastuvõtmist rakendada, ei avaldanud viivitused olulist mõju.

PJ12 puhul ei olnud sagedaste valitsusvahetuste ja erinevate direktorite määramise tõttu (3 aasta jooksul 4) võimalik kõiki projekti raames kavandatud õigusakte enne projekti lõppu rakendada.

## Järeldused ja soovitus

### 63

Esimestel aastatel pärast Tuneesia revolutsiooni toimus rahastajate vaheline koordineerimine peamiselt riigi ülesehitamise toetusprogrammide (PAR) alusel, mis toetas võimude majanduse taastamise kava, ja seejärel IMFi tervikprogrammi alusel.

### 64

Komisjon märgib, et sotsiaal-majanduslike probleemide tõttu, millega Tuneesia pärast revolutsiooni silmitsi seisis, tuli tegeleda mitme valdkonnaga. Seni saavutatud tulemused on head, kuna ELi abi aitas märkimisväärselt kaasa riigi sotsiaal-majandusliku ja poliitilise stabiilsuse suurendamisele pärast revolutsiooni. Komisjon rõhutab, et on järginud oma abi keskendamise poliitikat. Hoolimata sellest, et vaatlusalusel perioodil on võetud mitmesuguseid meetmeid, olid need kooskõlas 2014.–2016. aasta ühtses toetusraamistikus kindlaks määratud kolme põhivaldkonnaga.

Nagu on märgitud punktis 43, tuleks arvesse võtta Tuneesia olukorda alates 2011. aastast ja olulisi palveid toetada üleminekuprotsessi, mis järgnes revolutsioonile paljudes olulistes valdkondades. EL oli kasutusele võtnud kõik oma olemasolevad vahendid, et toetada Tuneesiat selles keerukas protsessis, mis viis ühehäälselt heaks kiidetud uue põhiseaduse vastuvõtmiseni ning vabade ja õiglaste valimiseni.

ELi makromajandusliku finantsabi raames toetatakse maksebilansi tasakaalustamist, et aidata Tuneesial toime tulla tõsise vajadusega välisrahastuse järele ja toetada finantsabiprogrammi, milles ta on IMFiga kokku leppinud. See võimaldab Tuneesial teha majanduses vajalikke kohandusi leebemal ja sujuvamal viisil; eesmärk on taastada majanduse jätkusuutlikkus, mis on kestva sotsiaalse arengu eeltingimus. Makromajandusliku finantsabi tingimustes käsitletakse seetõttu mitut prioriteeti mitmes üksteisega seotud struktuurireformi valdkonnas, et toetada tervikliku lähenemise raames majanduslikku kohandamisprogrammi. Komisjon on seisukohal, et see ei ole kõrvalekaldumine komisjoni poliitikast, mis näeb ette abi suunamise piiratud arvule valdkondadele. Lisaks oli mitmes toetusvaldkonnas (nt statistika, riigi rahanduse juhtimine ja kontrollikoja hea juhtimine) ülioluline tugev koordineerimine teiste rahastajatega ja komisjoni eri talituste vahel, et lisada makromajandusliku finantsabi täiendav finantsvõimendus oluliste reformide täieulatuslikku rakendamisse.



### 65

Komisjon soovib rõhutada, et ühine programmide kavandamise protsess peatati, oodates valitsuse viieaastase arengukava esitamist. Komisjoni ja liikmesriikide kavatsus oli viia programmide kavandamine kooskõlla viieaastase arengukavaga, et parandada tööjaotust ja koordineerimist.

Ühist programmide kavandamise protsessi jätkatakse 2017. aastal.

### 1. soovitus. Parandada ELi abi kavandamist ja suunamist

Komisjon ja Euroopa välis teenistus on soovitusega nõus.

#### a)

Komisjon ja Euroopa välis teenistus jätkavad poliitilist ja valdkonnapoliitika dialoogi, tagamaks et Tuneesia ametiasutused võtavad vastu tervikliku riikliku arengukava ja konkreetse reformistrateegiad. Neid küsimusi on tõstatatud volinik Hahni ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja Mogherini visiitide ajal Tuneesias ning ka Tuneesia presidendi visiidi ajal Brüsselis 2016. aasta novembris ja detsembris.

#### b)

Komisjon ja Euroopa välis teenistus koostavad ühtse strategiaraamistiku 2017.–2020. aastaks vastavalt ELi suunistele, milles nõutakse abi suunamist kolmele prioriteetsele valdkonnale, et maksimeerida abi mõju.

#### c)

Ühist programmide kavandamist jätkatakse 2017. aastal.

### 68

Komisjon märgib, et piiratud arvul juhtudel saavutati näitajad/täideti meetmed enne rahastamislepingute allkirjastamist. Need meetmed olid tõepoolest ametlikult koos ametiasutustega heaks kiidetud mitu kuud enne rahastamislepingu allkirjastamist ning valitsus rakendas need ajal, kui komisjon rahastamisotsuse vastu võttis. Seda tuleks vaadelda eduna ja ametiasutustega peetud pingelise valdkonnapoliitika dialoogi tulemusena ning seda ei oleks seega saavutatud samas ulatuses ega sama ajavahemiku jooksul eelarvetoetuse meetmete puudumise korral.

### 69

Euroopa välis teenistus ja komisjon nõustuvad vajadusega töötada põhimõtte „rohkema eest rohkem“ alusel tehtavate otsuste vastuvõtmise kiirendamise nimel.

## 70

Komisjon soovib rõhutada, et PEFA on kasulik vahend, kuid ei ole kohustuslik ja eeldab lisaks partnerriigi pühendumist ja täielikku koostööd. Pärast 2011. aastat on Tuneesia (ja tema partnerid) saanud riigi rahanduse juhtimise süsteemi kohta üle tosina kvaliteetse hindamise. Need tehti komisjoni programmide raames ja hindajad olid tunnustatud organisatsioonid, nt IMF, OCDE, Open Budget Survey. Lisaks tegi komisjon enne makromajandusliku finantsabi andmist 2013. aasta detsembris Tuneesia rahandusministeeriumi ja keskpanga halduskorra ja finantsahela täieliku ja põhjaliku hindamise. Komisjon on seetõttu seisukohal, et kõikehõlmav ja asjakohane teave oli kättesaadav ja seda kasutati.

Komisjon kinnitab, et praegune PEFA hindamine algatati 2014. aastal ja viiakse lõpule 2017. aastal. Viivitused selle lõpuleviimisel on põhjustatud meetodikaprobleemidest ja ei ole komisjoni kontrolli all.

## 2. soovitus. Parandada ELi eelarvetoetuse programmide rakendamist

Komisjon on soovitusel nõus.

### a)

Silmas pidades Tuneesia tänast stabiilsemat poliitilist olukorda ja võttes arvesse tihedat koordineerimist rahastajatega, nõustub komisjon, et tulemusnäitajaid saab nüüd tulevaste meetmete puhul paremini suunata. Dünaamilise lähenemisviisi kohaldamist rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele kooskõlas eelarvetoetuse suunistega siiski jätkatakse. Tuneesias kasutati üksikmeetmeid võrdlusnäitajatena valitsuse üldise edasilikumise hindamiseks riikliku reformiprogrammi rakendamisel (üks neljast rahastamiskõlblikkuse kriteeriumist) ja see praktika osutus eriti tõhusaks.

Seoses viimase lausega, et „peaks [...] tegema abi maksmise sõltuvaks üksikute meetmete rakendamisest, mitte üldistest edusammudest“, rõhutab komisjon, et 2011. aasta teatise „Tulevane lähenemisviis kolmandatele riikidele antavale ELi eelarvetoetusele“ ja sellega seotud 2012. aasta nõukogu järelduste kohaldamisel tuleb rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide puhul kasutada kõnealust dünaamilist lähenemisviisi. Komisjon seob väljamaksed läbirääkimistel partnervalitsusega kokku lepitud tulemusnäitajatega ainult pärast kõikide rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide täitmist, mis on märk programmi rakendamise üldisest rahuldavast edenemisest.

### b)

Komisjon tunnustab PEFA tähtsust kavandamis- ja järelevalvevahendina, kuid rõhutab siiski, et PEFA hindamist ei saa partnervalitsusele ühepoolset peale suruda. Komisjon jätkab sellest hoolimata koostööd partnervalitsusega eesmärgiga teostada PEFA hindamist soovitatud sagedusega.

## 71

11 kuu pikkust ajavahemikku Tuneesia makromajandusliku finantsabi taotluse ning makromajandusliku finantsabi tingimusi sisaldava ELi ja Tuneesia vastastikuse mõistmise memorandumi allkirjastamise vahel võib selgitada järgmiselt.

Enne komisjoni ettepaneku vastuvõtmist makromajandusliku finantsabi meetme kohta tegi komisjon Tuneesia finantsahela usaldusväärsust käsitleva põhjaliku hindamise ELi finantsmääruse nõuetele vastavuse eesmärgil. Komisjoni ettepaneku pidid seejärel seadusandlikus tavamenetluses kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 212 heaks kiitma parlament ja nõukogu. Kuigi kaasseadusandjad suutsid võtta komisjoni ettepaneku vastu viie kuu jooksul ilma kolmepoolse kohtumiseta, läks üks kuu kaotsi seetõttu, et parlamendi täiskogult heakskiidu saamine lükati viimasel minutil edasi aprilli 2. täiskogule. Pärast makromajandusliku finantsabi meetme vastuvõtmist oli vaja vastastikuse mõistmise memorandumi eelnõu üle peetavad läbirääkimised lõpule viia, enne kui liikmesriikide komitee sai vastastikuse mõistmise memorandumi heaks kiita, ning ELil oli see võimalik 2014. aasta juulis (11 kuud pärast Tuneesia taotlust) allkirjastada. Tuneesia ametiasutustel kulus seejärel vastastikuse mõistmise memorandumi ratifitseerimiseks 2015. aasta märtsis üle 6 kuu. Makromajandusliku finantsabi esimese väljamakse sai teha varsti pärast ratifitseerimist 2015. aasta mais, samas kui teine väljamakse oli võimalik teha alles 2015. aasta detsembris, kuna Tuneesia ametiasutused ei täitnud makromajandusliku finantsabi tingimusi.

## 3. soovitus. Kiirendada makromajandusliku finantsabi heakskiitmise protsessi

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon märgib, et makromajandusliku finantsabi otsuste vastuvõtmine parlamendis ja nõukogus on küll oluliselt kiirenenud, kuid arenguruumi on. Vastuvõtmist saaks kiirendada näiteks seeläbi, kui oleks võimalik vähendada Euroopa Parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjoni (edaspidi „INTA“) koosolekute arvu enne INTA hääletust, kui parlamendi poolne heakskiitmine toimiks järjekindlalt täiskogul (kaasa arvatud minitäiskogud) vahetult pärast INTA hääletust, kui minitäiskogusid oleks võimalik kasutada parlamendi presidendi ja nõukogu esimehe allkirjade andmiseks ning kui nõukogu kasutaks vajaduse korral vastuvõtmiseks ka kirjalikku menetlust.

Komisjon märgib samuti, et pärast kontrollikoja eelmisi soovitusi ja parlamendi 2003. aasta makromajanduslikku finantsabi käsitlevat resolutsiooni esitas komisjon 2011. aastal makromajandusliku finantsabi õigusraamistiku, mille eesmärk on muu hulgas otsuste tegemise kiirendamine seadusandlike otsuste asendamise kaudu rakendusaktidega. Kuna kaasseadusandjad otsustasid aga seadusandlikud aktid ja seadusandliku tavamenetluse säilitada, võttis komisjon selle ettepaneku 2013. aastal tagasi.

## 73

Komisjon rõhutab, et võimaldatud pikendamised ei toonud kaasa kogukulude suurenemist. Need olid kuludeta pikendamised, kuna programmide kogueelarvet ei ole võimalik suurendada.

Kuludeta pikendamine võib kaasa tuua teatavate kulude ümberjagamise teiste arvelt, kuid niisugused aspektid on osa sellistes keskkondades tegutsemisega seotud riskidest. Kuludeta pikendamise taotluste üle peetavatel läbirääkimistel teeb komisjon kõik endast sõltuva, et võimalikud pikendamisega kaasnevad lisatööjõukulud suureneksid nii vähe, et see ei ohustaks projekti edu. Tuneesia demokraatiale üleminek kestis kauem, kui eeldati vahetult pärast 2011. aasta revolutsiooni, kui valimisse kaasatud projektid allkirjastati.

#### **4. soovitus. Projektide kavandamise parandamine**

Komisjon on soovitusel nõus.

## KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

### Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:  
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:  
Euroopa Liidu esindustest ([http://ec.europa.eu/represent\\_et.htm](http://ec.europa.eu/represent_et.htm)),  
delegatsioonidest väljaspool ELi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm)),  
kasutades Europe Direct'i teenistust ([http://europa.eu/europedirect/index\\_et.htm](http://europa.eu/europedirect/index_et.htm))  
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (\*).

(\*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

### Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	1.3.2016
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	1.12.2016
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	14.2.2017
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	2.3.2017

Kontrollikoda hindas, kas ELi abi Tuneesiale pärast 2011. aasta araabia kevade revolutsiooni oli otstarbekalt kulutatud. Kontrollikoda jäeldab, et raha oli üldiselt kulutatud otstarbekalt, sest see aitas oluliselt kaasa demokraatiale üleminekule ning parandas Tuneesia majanduslikku stabiilsust pärast revolutsiooni. ELi poolses abi haldamises leiti aga mitmeid puudusi. Kontrollikoda esitab puuduste kõrvaldamiseks mitmeid soovitusi Euroopa välis teenistusele ja komisjonile. Soovitused hõlmavad toetuse suunamist vähesele arvule valdkondadele, eelarvetoetuse programmide rakendamise parandamist ning programmide kavandamise parandamist ja nende kiiremat rakendamist.

4  
1977 - 2017



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus