

Erityiskertomus

**EU:n
tuki Tunisialle**4
1977 - 2017EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7013-9	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/94621	QJ-AB-17-002-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-6967-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/255484	QJ-AB-17-002-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6974-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/156833	QJ-AB-17-002-FI-E

© Euroopan unioni, 2017

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Erityiskertomus**EU:n
tuki Tunisialle**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III jaosto, joka on erikoistunut ulkoisten toimien, turvallisuuden ja oikeuden menoaloihin. Raportoivana jäsenenä toimi jaoston puheenjohtaja Karel Pinxten. Häntä avustivat kertomuksen laatimisessa kabinettipäällikkö Gerard Madden, toimialapäällikkö Alejandro Ballester Gallardo, tehtävävastaava Nikolaos Zompolas sekä tarkastajat Thomas Haellstrom, Erika Soveges ja Nicola Berloco.



Vasemmalta oikealle: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco ja Thomas Haellstrom.

Kohta

Lyhenteet

I - VIII Tiivistelmä

1 - 11 Johdanto

1 - 6 Taustatietoja Tunisiasta

7 - 8 EU:n yhteistyökehys

9 - 11 Kehityksen rahoittaminen

12 - 15 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

16 - 61 Huomautukset

16 - 28 **EUH ja komissio vastasivat valtaosaan keskeisistä haasteista antamalla suuren määrän lisävaroja koordinoitusti tärkeimpien avunantajien kanssa, mutta tuki ei ollut riittävän hyvin kohdistettua**

17 - 22 Varoja lisättiin merkittävästi, jotta voitiin vastata kiireellisiin tarpeisiin

23 - 25 Varat hajautettiin liian monelle alalle

26 - 28 EU:n toimia koordinoitiin hyvin tärkeimpien avunantajien kanssa, mutta ohjelmia ei suunniteltu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa

29 - 61 **Tunisia sai EU:n toimista merkittävää apua, mutta ohjelmien täytäntöönpanossa komissiossa esiintyi puutteita**

30 - 44 Yleistä budjettitukea maksettiin nopeasti, mutta sen ehdot olivat liian joustavat

45 - 47 Makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavasta lainasta oli rahoituksen saannin kannalta hyötyä viipeistä ja alhaisesta maksatusasteesta huolimatta

48 - 54 Sektoribudjettitukiohjelmat olivat merkityksellisiä, mutta niistä puuttui uskottava strategia

55 - 61 Hankkeet kohdistuivat merkityksellisiin ongelmiin, mutta hankesuunnittelussa esiintyi puutteita ja viipeitä

62-73 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I — Budjettitukiohjelmat ja makrotaloudellinen rahoitusapu

Liite II — Hankeluettelo

Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon vastaukset

AFD: Agence Française de Développement

AfDB: Afrikan kehityspankki

CRIS: yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (*Common Relex Information System*)

DAC: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitea

EBRD: Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki

EIP: Euroopan investointipankki

ENI: Euroopan naapuruusväline

ENPI: Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline

EUH: Euroopan ulkosuhdehallinto

IMF: Kansainvälinen valuuttarahasto

NIF: naapuruuspolitiikan investointiväline (*Neighbourhood Investment Facility*)

PAR: talouden elvyttämisen tukiohjelma (*Programme d'Appui à la Relance*)

PEFA: julkisia menoja ja taloudellista vastuuvollisuutta koskeva ohjelma

SPRING: tuki kumppanuudelle, uudistuksille ja osallistavalle kasvulle

I
Tunisiassa tapahtui tammikuussa 2011 jasmiinivallankumous, jota pidetään ensimmäisenä arabikevään kansannousuista. Vaikka vallankumouksen jälkeistä kautta leimasivat poliittinen epävakaus, yhteiskunnalliset levottomuudet ja terroristi-iskut, Tunisia on edistynyt huomattavasti poliittisessa siirtymisessä demokratiaan. EU on auttanut Tunisiassa selviytymään uusista haasteista antamalla sille huomattavaa poliittista tukea ja suuren määrän rahoitustukea. Kaudella 2011–2015 EU osoitti Tunisialle kahdenvälistä tukea 1,3 miljardia euroa.

II
Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko EU:n Tunisialle arabikevään vallankumouksen (2011) jälkeen antama tuki käytetty asianmukaisesti. Tarkastuksessa todettiin, että rahat oli käytetty yleisesti ottaen asianmukaisesti, sillä varoilla edistettiin merkittävästi Tunisian siirtymistä demokratiaan ja maan taloudellista vakautta vallankumouksen jälkeen. Komissiossa havaittiin kuitenkin useita puutteita tuen hallinnoinnissa.

III
Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja komissio reagoivat nopeasti antamalla rahoitustukea, jonka avulla vastattiin kahteen keskeiseen haasteeseen, jotka olivat talouskriisi ja demokratiaan siirtyminen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio yritti ratkaista ongelmia liian monella alalla. Tämä laimensi sen antaman tuen mahdollista vaikutusta ja teki lukuisten toimien hallinnoinnista vaikeaa. EU:n toimia koordinoitiin hyvin tärkeimpien avunantajien kanssa sekä EU:n toimielimissä ja osastoissa, mutta ohjelmia ei suunniteltu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

IV
EU antoi tukeaan monilla eri tavoilla: yleisen ja sektoribudjettituen, makrotaloudellisena rahoitusapuna annetun lainan ja itsenäisten hankkeiden muodossa.

V

Suuri määrä varoja siirrettiin neljän laajan budjettitukiohjelman avulla nopeasti, ja Tunisian vastapuolia autettiin uudistusohjelman laatimisessa. Maksuehdot olivat kuitenkin liian joustavat, mikä kumppanin näkökulmasta vähensi kannustinta toteuttaa rahoitussopimuksissa määritellyt toimenpiteet. Julkistalouden alan uudistusten tosiasiallista edistymistä olisi voitu testata kiistattomasti julkisia menoja ja taloudellista vastuuvollisuutta koskevalla PEFA-arvioinnilla, mutta arviointia ei ole suoritettu vuoden 2010 jälkeen. Uuden PEFA-arvioinnin odotetaan valmistuvan maaliskuussa 2017.

VI

Hidas täytäntöönpano oli makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavaa lainaa, valtaosaa sektoribudjettitukea ja hankkeita vaivaava merkittävä puute. Makrotaloudellisena rahoitusapuna annettava laina auttoi Tunisiaa saamaan rahoitusta edullisin ehdoin. Sektoribudjettitukea annettiin kolmelle sektorille, mutta kahdella niistä ei ollut uskottavia sektoristrategioita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi sekä sektoribudjettituen että hankkeiden osalta tapauksia, joissa toiminnalle ei ollut asetettu tarkkaan määritettyjä eikä mitattavissa olevia tavoitteita.

VII

Tunisian viranomaiset ovat panneet täytäntöön joitakin merkittäviä uudistuksia vaikkakin erittäin hitaaseen tahtiin. Hidas täytäntöönpano johtui lähinnä lukuisista hallitusvaihdoksista sekä haasteiden merkittävästä luonteesta ja määrästä. Komissio on jatkossakin sitoutunut tukemaan Tunisiaa haasteiden kohtaamisessa sekä poliittisesti että taloudellisesti.

VIII

Kertomuksessa esitetään joukko suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa tuen suunnittelua ja EU:n toimien hallinnointia.

Taustatietoja Tunisiasta

01

Tunisia on alemman keskitulotason maa Pohjois-Afrikassa. Vuonna 2015 väestöä oli noin 11 miljoonaa ja henkeä kohden laskettu bruttokansantulo oli 3 970 Yhdysvaltain dollaria¹. Presidentti Zine El Abidine Ben Ali oli ollut vallassa 23 vuotta, kun hänet tammikuussa 2011 syrjäytettiin myös 'jasmiinivallankumouksena' tunnetun Tunisian vallankumouksen jälkeen. Tätä pidettiin ensimmäisenä kansannousuista, jotka tunnetaan yhteisnimityksellä 'arabikevät'.

02

Tunisia on arabikevään vallankumouksen kokeneista maista kaikkein edistynein poliittisen muutoksen kannalta arvioituna. Se on hyväksynyt neljän viimeisen vuoden aikana uuden perustuslain ja pitänyt vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit. Vuoden 2015 Nobelin rauhanpalkinto myönnettiin kansallisen vuoropuhelun kvartetille² sen ansiosta, että se on ratkaisevalla tavalla edistänyt moniarvoisen demokratian kehittämistä Tunisiassa vuoden 2011 jasmiinivallankumouksen jälkeen.

03

Vuoden 2011 jälkeen maassa koettiin huomattavaa epävarmuutta, yhteiskunnallisia levottomuuksia ja aseistettujen militanttien hyökkäyksiä siviilikohteisiin. Tunisia ponnisteli tuolloin säilyttääkseen lyhyen aikavälin makrotaloudellisen vakautensa uhmaten vaikeaa kansainvälistä talousympäristöä ja kasvavaa alueellista kuohuntaa.

04

Yksi merkittävimmistä Tunisian kohtaamista haasteista on vahvistaa taloudellista toimintaa. Ilman sitä maan keskeisiin sosioekonomisiin huolenaiheisiin, kuten korkeaan työttömyysasteeseen ja alueellisiin eroihin, ei voida puuttua kestäväällä tavalla. Vuosina 2000–2010 Tunisian talouskasvu oli keskimäärin 4,4 prosenttia, mutta se laski 1,9 prosenttia vallankumousvuonna 2011. Työttömyysaste on kaiken kaikkiaan korkea. Vuonna 2011 se nousi 19 prosenttiin, mutta parani eli aleni 15 prosenttiin vuonna 2015. Työttömyysaste on kuitenkin erityisen korkea, kun kyse on naisista (23 prosenttia), nuorista korkea-asteen tutkinnon suorittaneista henkilöistä (67 prosenttia) ja nuorista yleensä (35 prosenttia)³.

05

Tunisiassa on edessään haasteita, jotka liittyvät heikkoihin institutionaalisiin valmiuksiin, päätöksenteon liialliseen keskittämiseen ja korruptioon. Tunisia sijoittui vuonna 2015 *Transparency International* -järjestön korruptioindeksillä⁴ mitattuna keskivaiheille ollen 174 maan joukossa 76. sijalla. *World Justice Project* -järjestön oikeusvaltioindeksin mukaan Tunisia sijoittui vuonna 2015 kaiken kaikkiaan 43. sijalle eli alueen parhaiden maiden joukkoon.

1 Maa- ja talousjärjestö, *World Development Indicators*.

2 Kansallinen vuoropuhelun kvartetti perustettiin vuonna 2013, ja se käsittää neljä Tunisian kansalaisyhteiskunnan järjestöä: Tunisian ammattiliittojen keskusjärjestö, Tunisian teollisuus-, kauppa ja käsityöjärjestö, Tunisian ihmisoikeusjärjestö ja Tunisian lakimiesten järjestö.

3 Kansainvälinen valuuttarahasto, *Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility*, toukokuu 2016.

4 Tunisian avoimuutta ilmaiseva sijoitus laski 41:stä (vuosina 2012 ja 2013) 40:ään vuonna 2014 ja 38:ään vuonna 2015.

06

Turvallisuudesta on tulossa yhä merkittävämpi haaste. Yhteenotot salafistien kanssa (vuonna 2012), poliittiset murhat (vuonna 2013) sekä terroristien hyökäykset vuonna 2015 Bardo-museoon, Sousseen ja presidentin henkivartiokaartia vastaan olivat vakava isku maan taloudelle⁵ ja myös koko yhteiskunnalle.

EU:n yhteistyökehys

07

Kahdenvälinen yhteistyö perustuu heinäkuussa 1995 tehtyyn EU:n ja Tunisian väliseen assosiaatiosopimukseen. Komissio laati marraskuussa 2006 maakohdaisen strategia-asiakirjan, jossa vahvistettiin EU:n ja Tunisian välisen yhteistyön kehys vuosiksi 2007–2013. Marraskuussa 2010 komissio teki strategian väliarviointin ja laati strategian täytäntöönpanevan maaohjelman kaudeksi 2011–2013⁶.

08

EU:n yhteistyö muuttui merkittävällä tavalla vuonna 2011 arabikevään vallankumouksen jälkeen. Maaliskuussa 2011 EU sitoutui tukemaan kaikkia eteläisiä naapureitaan, joilla on valmiudet ja halua käynnistää uudistuksia demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävän kumppanuuden avulla⁷. Toukokuussa 2011 Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja komissio hyväksyivät uuden lähestymistavan Euroopan naapuruuden piiriin kuuluviin 16 maahan⁸. Uusi lähestymistapa tähtäsi EU:n ja sen naapurustossa sijaitsevien maiden ja yhteiskuntien välisen kumppanuuden lujittamiseen. Tavoitteina oli toimivien demokratioiden rakentaminen ja vakiinnuttaminen, kestävä talouskasvu ja yhteyksien luominen alueen maiden ihmisten ja kansalaisyhteiskunnan välille. EU teki uuden strategisen lähestymistavan pohjalta vuonna 2012 Tunisian kanssa poliittisen sopimuksen kauden 2013–2017 toimintasuunnitelmasta. Toimintasuunnitelmassa luotiin etuoikeutettu kumppanuus⁹. Kumppanuuden keskeisiä tekijöitä ovat

- a) syvempi poliittinen yhteistyö korkean tason poliittinen vuoropuhelu mukaan luettuna, parlamentaarinen yhteistyö sekä turvallisuusasioita, demokratiaa ja oikeusala koskeva yhteistyö
- b) vahvempi sosiaalinen ja taloudellinen yhdentyminen Euroopan unioniin yhteisen talousalueen perustamista silmällä pitäen sekä EU:n ja Tunisian välisen pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppasopimuksen (*EU-Tunisia Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*) kehittäminen
- c) tiiviimpi kansojen välinen kumppanuus lujittamalla yksilöiden ja organisaatioiden välisiä yhteyksiä koulutuksen, työllisyyden, terveydenhoidon, kulttuurin, maahanmuuton ja liikkuvuuden aloilla.

- 5 Vuonna 2015 Tunisiaan suuntautuva matkailu (valuuttatulot) laski 54 prosentilla.
- 6 EUH/Euroopan komissio, *Tunisie Programme Indicatif National 2011–2013*.
- 7 KOM(2011) 200 lopullinen, 8. maaliskuuta 2011 "Demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävä kumppanuus eteläisen Välimeren maiden kanssa".
- 8 KOM(2011) 303 lopullinen, 25. toukokuuta 2011, "Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten".
- 9 EUH, "*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

Kehityksen rahoittaminen

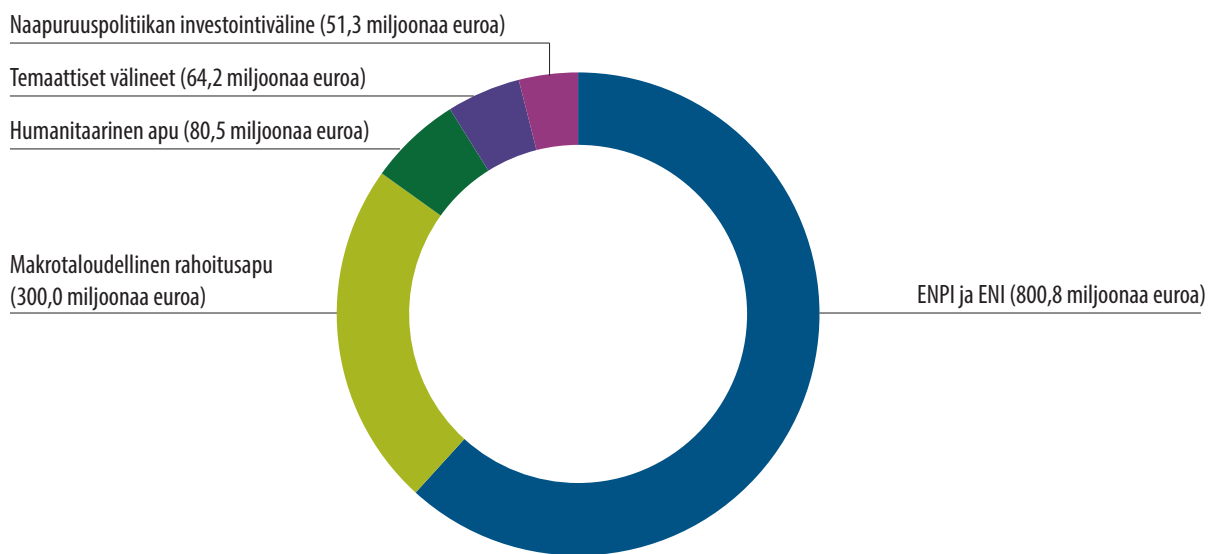
09

Kaudella 2011–2015 Tunisialle osoitettiin tukea kahdenväliseen yhteistyöhön 1,3 miljardia euroa. Määrällä rahoitettiin ohjelmia, joita toteutettiin eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) ja Euroopan naapuruusvälineen (ENI), temaattisten välineiden ja ohjelmien¹⁰, humanitaarisen avun, naapuruuspolitiikan investointivälineen (NIF) ja yhden makrotaloudellisesta rahoitusavusta vuonna 2014 tehdyn sopimuksen kautta (ks. **kaavio 1**).

10 Temaattiset välineet ovat demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, vakautta ja rauhaa edistävä väline, rajat ylittävän yhteistyön ohjelma (Italia–Tunisia) ja valtiosta riippumattomia toimijoita ja paikallisviranomaisia koskeva ohjelma.

Kaavio 1

Tunisiaa koskevat sitoumukset rahoitusvälineittäin kaudeksi 2011–2015



Lähde: Euroopan unionin Tunisian edustusto, *Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie, May 2016* and Common Relex Information System (CRIS) database.

10

Kaudella 2011–2015 komissio suunnitteli ja pani täytäntöön sekä yleisiä budjettitukiohjelmiä että sektoribudjettitukiohjelmiä (ks. **laatikko 1**), makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavan lainan ja yksittäisiä hankkeita. Yleiset budjettitukiohjelmat käsittivät viiden peräkkäisen ohjelman¹¹ muodostaman kokonaisuuden. Ohjelmien tarkoituksena oli saada talous uudelleen käyntiin ja toteuttaa rakenneuudistuksiin tähtääviä toimenpiteitä eri alueilla. Sektoribudjettitukiohjelmat oli olennaisilta osiltaan perustettu ennen vuotta 2011, mutta suurin osa maksatuksista tehtiin vallankumouksen jälkeen. Ne kattoivat eri aloja, joita olivat mm. koulutus, vesihuolto, ympäristö ja valtion talouden uudistus. Lisäksi komissio rahoitti hankkeita, jotka koskivat palveluita, urakoita, laitehankintoja ja twinning-ohjelmia. Komissio teki sopimuksia erilaisten täytäntöönpanoelinten kanssa, kuten YK:n virastojen, kansallisten virastojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

11 PAR1 on monialainen talousarviotoimi; PAR2 – PAR5 ovat valtiotukiohjelmiä koskevia kehittämissä sopimuksiin liittyviä toimia. Valtiorakenteiden kehittämistä koskevissa sopimuksissa on kyse haurassa ja siirtymävaiheen tilanteissa annettavasta budjettituesta. Komissio aloitti toimet vuonna 2012, ja OECD:n kehitysapukomitean koodijärjestelmässä ne luokitellaan yleiseksi budjettitueksi.

Budjettituki tukimuotona

Budjettitukea annetaan siirtämällä taloudellisia resursseja kumppanimaan valtionkassaan sillä ehdolla, että kumppanimaa noudattaa sovittuja maksuehtoja. Sitä ei myönnetä kaikille maille. Tukikelpoisuus kriteerit on täytettävä ennen ohjelman toteuttamista ja sen aikana, ja ehdot on täytettävä ennen maksujen suorittamista.

Budjettituen yhteydessä käydään vuoropuhelua, varat siirretään suoraan kumppanimaan valtionkassaan, tuloksellisuutta arvioidaan ja valmiuksia kehitetään kumppanuuden ja keskinäisen vastuuvollisuuden pohjalta.

Budjettitukea maksetaan kiinteämääräisissä tai vaihtelevissa erissä. Kiinteämääräisillä erillä on etukäteen rahoitussopimuksessa määritelty kiinteä arvo. Ne maksetaan kokonaan (kun kaikki ehdot täyttyvät) tai niitä ei makseta lainkaan (jos yksi tai useampi ehdoista ei täyty). Vaihtelevilla erillä on etukäteen rahoitussopimuksessa määritelty enimmäisarvo. Ne maksetaan joko kokonaan tai osittain. Maksettava määrä perustuu tuloksellisuuteen, jota mitataan suhteessa ennalta määriteltyihin tavoitteisiin tai nimettyihin tulosindikaattoreihin (edellytyksenä on, että samanaikaisesti myös kaikki yleiset ehdot täyttyvät).

Otteet Euroopan komission laatimasta *Budget Support Guidelines* -asiakirjasta (budjettitukea koskevat suuntaviivat), syyskuu 2012.

11

Muita suuria eurooppalaisia kahdenvälisiä tuenantajia¹² ovat Ranska ja Saksa. Merkittäviä lainanantajia Tunisiassa ovat Euroopan investointipankki (EIP)¹³ ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankki (EBRD)¹⁴. Suuria rahoittajia ovat myös kansainväliset rahoituslaitokset. Maailmanpankki on vuodesta 2012 alkaen tehnyt yhteensä 2,1 miljardin Yhdysvaltain dollarin sitoumukset. Myös kansainvälisellä valuuttarahastolla (IMF) on huomattavaa rahoitustoimintaa Tunisiassa. Toukokuussa 2016 IMF hyväksyi toisen maaohjelman eli 2,9 miljardin Yhdysvaltain dollarin arvoisen jatkojärjestelyn 48 kuukaudeksi¹⁵.

- 12 Vuodesta 2011 alkaen Ranska on myöntänyt Tunisialle 776 miljoonaa euroa ja Saksa 950 miljoonaa euroa lainoja ja avustuksia.
- 13 Vuodesta 2011 alkaen Tunisialle on myönnetty rahoitusta yhteensä 1,5 miljardia euroa (mm. seuraavilla aloilla: teollisuus, vesihuolto, kuljetus, energia ja palvelut).
- 14 Vuodesta 2013 alkaen EBRD on rahoittanut 25 hanketta ja maksattanut yhteensä 300 miljoonaa euroa.
- 15 Tämä on toinen IMF:n ohjelma Tunisiassa. Kaudella 2013–2015 valmiusluottojärjestelyohjelmasta maksettiin Tunisialle 1,6 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

13

12

Tarkastuksen yhteydessä tutkittiin, onko vuonna 2011 tapahtuneen arabikevään vallankumouksen jälkeen annettu EU:n tuki Tunisialle käytetty asianmukaisesti. Tämän arvioimiseksi tarkastettiin tuen tehokkuus ja vaikuttavuus seuraavien alakysymysten pohjalta:

- i) Vastasivatko EUH ja komissio Tunisian kohtaamiin keskeisiin haasteisiin?
- ii) Paniko komissio ohjelmansa täytäntöön asianmukaisesti?

13

Tarkastus kattoi ENPI- ja ENI-menot. Keskiössä olivat talouskriisin hoitamiseen tähtäävät ohjelmat ja EU:n toimet demokratiaan siirtymisen, hallintotavan, oikeuden ja talouskasvun aloilla. Tarkastus koski myös makrotaloudellista rahoitusapua.

14

Tarkastusotos kattoi 70 prosenttia Tunisialle kahdenväliseen yhteistyöhön vuosina 2011–2015 osoitetusta tuesta¹⁶. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavan lainan lisäksi seitsemän budjettitukiohjelmaa ja 14 hanketta. Tarkastuskohteena olleita EU:n toimia kuvataan tarkemmin *liitteissä I ja II*.

15

Tarkastus toimitettiin maaliskuun ja heinäkuun 2016 välisenä aikana. Arviointia varten kerättiin evidenssiä tarkastamalla asiakirjoja ja haastatteleamalla EUH:a, komissiota ja EU:n Tunisian edustustoa, Tunisian viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä sekä kansainvälisiä rahoituslaitoksia ja muita avunantajia¹⁷. Tarkastajat tekivät Tunisiaan kahden viikon mittaisen tarkastuskäynnin toukokuussa 2016.

- 16 Kahdenväliseen yhteistyöhön tarkoitettua tukea myönnettiin kaudella 2011–2015 yhteensä 1,3 miljardia euroa. Määrä käsittää ENPI:n, ENI:n, temaattisten välineiden, NIF:n ja makrotaloudellisena rahoitusapuna annetun lainan avulla toteutetut ohjelmat.
- 17 IMF, Afrikan kehityspankki, Maailmanpankki ja *Agence Française de Développement*.

EUH ja komissio vastasivat valtaosaan keskeisistä haasteista antamalla suuren määrän lisävaroja koordinoitusti tärkeimpien avunantajien kanssa, mutta tuki ei ollut riittävän hyvin kohdistettua

16

Tässä osuudessa tilintarkastustuomioistuin tutkii, oliko painopisteitä ja määrärahoja mukautettu vuoden 2011 jälkeen Tunisian kohtaamien keskeisten haasteiden mukaisesti. Lisäksi arvioidaan, vastattiinko haasteisiin nopeasti hyvin koordinoituilla toimilla.

Varoja lisättiin merkittävästi, jotta voitiin vastata kiireellisiin tarpeisiin

17

Komissiolla oli vuonna 2010 eli ennen vallankumousta 240 miljoonan euron kehitysapuohjelma¹⁸ kaudeksi 2011–2013. Siinä kehitysavulle vahvistettiin seuraavat painopisteet: työllisyys, talousuudistukset sekä tuki yksityissektorille ja oikeusala- lle. Horisontaalisena tavoitteena oli edistää hyvän hallintotavan leviämistä.

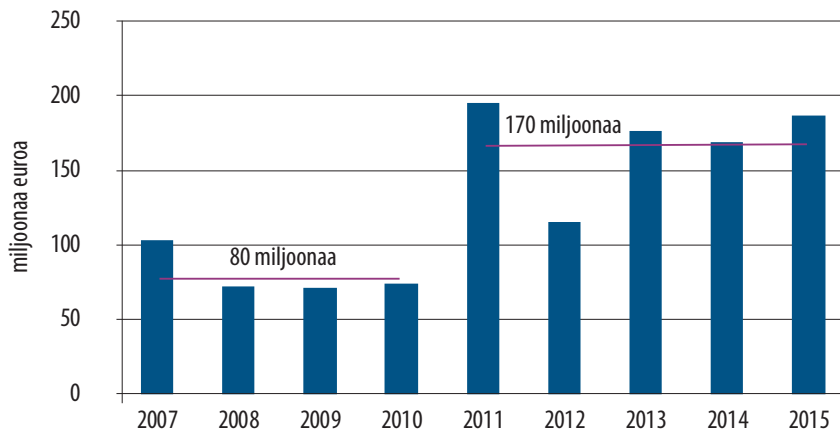
18

Myönnettävien varojen määrää lisättiin huomattavasti vallankumouksen jälkeen, ja EU:n kahdenvälisen yhteistyön painotusta muutettiin. Kauden 2011–2013 määrärahat melkein kaksinkertaistuivat ja olivat lopulta 445 miljoonaa euroa. ENPI- ja ENI-välineistä¹⁹ myönnettyjen keskimääräisten vuotuisten määrärahojen määrä nousi vallankumousta edeltävästä 80 miljoonasta eurosta 170 miljoon- aan euroon kaudella 2011–2015 (ks. **kaavio 2**). Merkittävästi kasvanut rahoitus myönnettiin etenkin ”enemmällä enemmän” mekanismin kautta. Mekanismi perustuu kannusteisiin, ja sen kautta lisätukea saivat kumppanimaat, jotka osoittivat sitoutuvansa uudistuksiin kestävällä tavalla ja edistävänä niiden täytäntöönpanossa²⁰.

- 18 Monivuotinen kehitysapustrategia kaudeksi 2007–2013 vahvistettiin maakohteisessa strategia-asiakirjassa. Myönnettävät varat ja painopisteet määritettiin tarkemmin kauden 2011–2013 maaohjelmassa. Maaohjelmassa viitattiin ENPI-välineen kautta myönnettyihin varoihin.
- 19 Vuodesta 2014 alkaen ENI on korvannut ENPIN pääasiallisena naapurimaihin sovellettavana kehitysyhteistyön välineenä.
- 20 ”Enemmällä enemmän”-periaatteen mukainen kannustinmekanismi (eli SPRING ENPIN yhteydessä (vuoteen 2013 saakka) ja sateenvarjorahastot ENIN yhteydessä (ks. myös lisärahoitusta koskeva taulukko 1).

Kaavio 2

Vuotuiset ENPI- ja ENI-sitoumukset Tunisialle kaudella 2007–2015

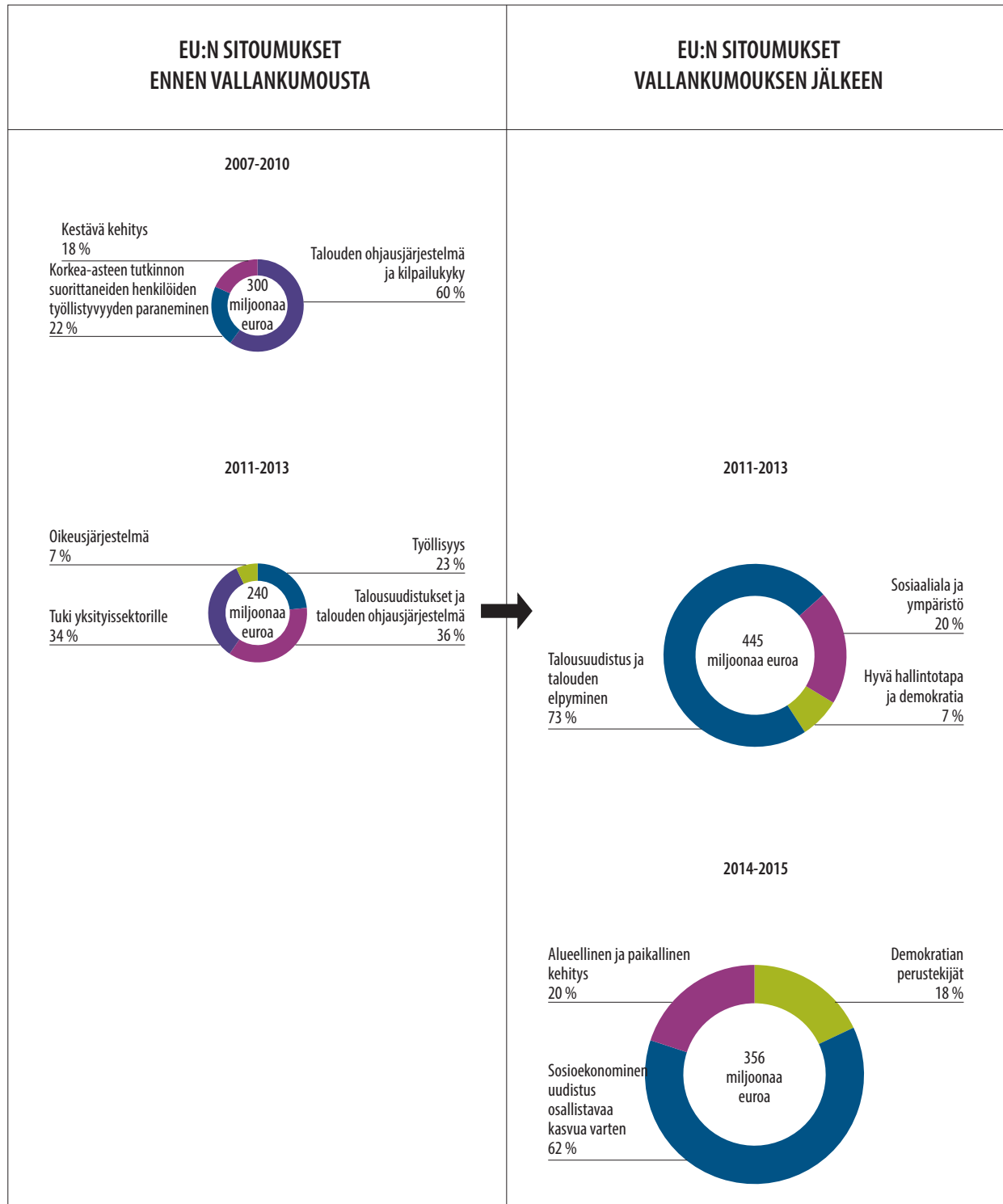


Lähde: CRIS-tietokanta.

19

Demokratian tukeminen on ollut vuodesta 2011 alkaen yksi kehitysavun kohdealoista (ks. **kaavio 3**). EU toteutti vaalitarkkailuoperaatioita varmistaakseen, että vaalit oli järjestetty asianmukaisesti. Lisätukea demokratiaan siirtymiseen saatiin ohjelmista, joilla tuettiin kansalaisyhteiskuntaa, oikeusala ja uuden parlamentin toimintaa. Komissio valmisteli vuoden 2011 jälkeen ohjelmia, joilla puututtiin turvallisuuteen liittyviä ja sosiaalisia jännitteitä osaltaan luoviin alueellisiin eroihin. Ohjelmilla tuettiin syrjäytyneitä alueita, alhaisen tulotason asuinalueiden kunnostamista ja terveydenhuoltoalaa.

Vuotta 2011 edeltävät ja sen jälkeiset Tunisian osalta tehdyt ENPI- ja ENI-sitoumukset painopistealoittain (koko suhteutettuna vuotuisiin määrärahoihin)



Lähde: Euroopan komissio, *NIPs and State of the Play*, lokakuu 2015.

20

EUH ja komissio pystyivät antamaan taloutta elvyttävälle kansalliselle ohjelmalle suuren määrän tukea vallankumouksen jälkeen saataville asetetuista lisävaroista. PAR-ohjelma (*Programme d'Appui à la Relance*) oli hauraassa ja huononevassa makrotaloudellisessa tilanteessa laaja taloutta elvyttävä ohjelma, johon oli koottu eri avunantajilta ja rahoituslaitoksilta suuri määrä kipeästi tarvittavia varoja kiireellisiin taloudellisiin tarpeisiin. Komission PAR-ohjelmaan osoittama rahoitusosuus oli sen suurin meno Tunisiaan sidottuina varoina mitattuna. Rahoitus käsitti viisi yleisen budjettituen ohjelmaa, joiden avulla sidottiin 448 miljoonaa euroa viidessä vuodessa eli yli puolet ENPI- ja ENI-välineiden avulla kaudelle 2011–2015 myönnetystä varoista. Määrää täydennettiin "enemmällä enemmän"-varoilla, joiden ansiosta kaudella 2011–2015 saatiin 155 miljoonan euron lisärahoitus (ks. kohta 18 ja **taulukko 1**). Yleinen budjettituki oli Tunisian viranomaisille erityisen merkittävä, sillä suurin osa muusta avunantajien rahoituksesta saatiin lainoina, joista aiheutui velanhoitokustannuksia ja takaisinmaksuvelvoitteita.

Taulukko 1

"Enemmällä enemmän" -määrärahojen vaikutus PAR-ohjelmiin

(miljoonaa euroa)

PAR-ohjelma	Vuosi	Myönnetty kokonaismäärä	PAR-ohjelmille myönnetyt "enemmällä enemmän"-varat	Myönnettyjen "enemmällä enemmän"-varojen vuotuinen kokonaismäärä
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
Total		448	155	276,8¹

1 "Enemmällä enemmän" -varoista jäljelle jäänyt 121,8 miljoonan euron määrä käytettiin hankkeisiin, joita toteutettiin useilla eri aloilla (mm. oikeusala tai köyhien asuinalueiden infrastruktuurin kunnostamiseen).

Lähde: EUH ja CRIS-tietokanta.

21

Komissio pyrki vastaamaan maan taloudellisiin tarpeisiin lähinnä PAR-ohjelmissa, mutta lisätukea annettiin makrotaloudellisena rahoitusapuna annetun lainan ja tiettyjen hankkeiden kautta. Tunisian viranomaisille myönnettiin vuonna 2014 pyynnöstä 300 miljoonan euron laina, joka täydensi IMF:n lainaa, jolla tuettiin hallituksen talouden vakauttamista ja uudistamista koskevaa ohjelmaa.

22

Makrotaloudellisiin ja demokraattisiin uudistushaasteisiin voitiin vastata suhteellisen nopeasti, mutta tämä ei pätenyt turvallisuusalan uudistukseen. Tunisian hallitus pyysi EU:lta ensimmäistä kertaa tukea uudistukseen jo lokakuussa 2011. Komissio vastasi pyyntöön nopeasti, mutta kului kaksi vuotta ennen kuin Tunisian viranomaiset pääsivät sopimukseen maan turvallisuusalan tehtävän vertaisarvioinnin sopimusehdoista. EU:n jäsenvaltioista peräisin olevat 12 turvallisuusalan asiantuntijaa laativat joulukuussa 2013 vertaisarviointikertomuksen. Tunisian viranomaisten hyväksynnän jälkeen tammikuussa 2015 kartoitettiin ja määritettiin rahoitettavat toimenpiteet. Maaliskuussa ja kesäkuussa 2015 tapahtuneet terroristi-iskut nopeuttivat poliittista vuoropuhelua ja marraskuussa 2015 Tunisian hallitus hyväksyi komission ehdotuksen 23 miljoonan euron arvoisesta turvallisuusalan uudistusohjelmasta. Alustavasta pyynnöstä oli tässä vaiheessa kulunut neljä vuotta. Ohjelman hyväksymisen jälkeen kesäkuussa 2016 tehtiin sopimus turvallisuusinfrastruktuurien kunnostamisesta ja laitehankinnoista.

Varat hajautettiin liian monelle alalle

23

Tunisian viranomaiset eivät onnistuneet kehittämään luotettavaa ja kattavaa kansallista kehityssuunnitelmaa. Avunantajilla ei ollut suunnitelman puuttumisen vuoksi kokonaiskuvaa maan painopisteistä, tarvittavasta rahoituksesta eikä avainindikaattoreilla mitattavasta edistymisestä. EU:n toimet suunniteltiin niin ollen käymällä Tunisian viranomaisten kanssa jatkuvaa ja intensiivistä toimintapolitiittista vuoropuhelua ja hyödyntämällä erilaisista tarvearvioinneista laadittuja selvityksiä sekä EUH:n ja komission rahoitettavista toimenpiteistä tekemiä kartoituksia.

24

EU:n toimet käsittivät laajan joukon erilaisia toimintoja. Vuoden 2011 vallankumouksen jälkeen tuen tarve oli suuri useilla aloilla. Etuoikeutettua kumppanuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa 2013–2017 (ks. kohta 8) vahvistettiin 13 painopistettä, joista kuhunkin sisältyi useita erilaisia toimintoja. Saatavilla oli enemmän varoja, joten komissio pyrki vastaamaan tarpeeseen laajentamalla yhteistyötä. Strategisissa asiakirjoissa, kuten vuosia 2011–2013 koskevassa ma-aohjelmassa ja vuosia 2014 ja 2015 koskevassa yhdistetyssä tukikehyksessä, vahvistettiin painopistealat erittäin yleisellä tasolla. Tämän seurauksena tehtiin päätöksiä ja suunniteltiin hankkeita, jotka kattoivat liian monta alaa. Vuosia 2014 ja 2015 koskevassa yhdistetyssä tukikehyksessä yksi painopistealoista (demokratian perustekijät) käsitti kuusi erillistä osa-aluetta, jotka kattoivat monenlaisia aloja: oikeusala, yhtäläiset mahdollisuudet, maahanmuutto ja rajaturvallisuus, mediauudistus, turvallisuusalan uudistus ja tuki kulttuurialalle²¹. EU:n edustuston vuosikertomuksessa²² viitattiin toimiin, jotka oli jaettu yli 20 otsakkeeseen (mm. koulutus, terveydenhuolto, maatalous, ympäristö, ilmastonmuutos, liikenne, tutkimus ja temaattiset alat, kuten rajatylittävä yhteistyö).

21 Commission Directorate General for Neighbourhood and Enlargement, *Tunisia Financial Assistance fiche, State of play*: lokakuu 2015.

22 EU:n edustusto, *Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie*.

25

Toimialojen valtava kirjo oli vastoin komission omaa tavoitetta, jonka mukaan apu olisi kohdennettava pienelle määrälle aloja. Kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa²³ ja Pariisin julistuksessa avun tuloksellisuudesta²⁴ vahvistetaan kehitysavun myöntämisen osalta tunnustettu paras käytäntö, jonka mukaan EU:n avunantajien olisi kunkin pyrittävä toimimaan tietyssä maassa aktiivisesti enintään kolmella alalla. Komissio ei keskittänyt toimiaan riittävästi, mikä laimensi rahoituksen mahdollista vaikutusta ja vaikeutti rahoituksen hallinnointia.

EU:n toimia koordinoitiin hyvin tärkeimpien avunantajien kanssa, mutta ohjelmia ei suunniteltu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa

26

EU:n toimia koordinoitiin Tunisiassa hyvin tärkeimpien kansainvälisten kehitysavun sidosryhmien, kuten IMF:n, Maailmanpankin, Afrikan kehityspankin (AfDB) ja *Agence Française de Développement* (AFD) -viraston kanssa. EU suunnitteli ja pani täytäntöön muiden avunantajien kanssa merkittäviä ohjelmia, erityisesti budjetituen ja makrotaloudellisen rahoitusavun osalta. Tietyissä EU:n hankkeissa toteuttajina olivat YK:n virastot, kansalliset kehitysvirastot ja kehityspankit. Vuodesta 2016 alkaen käynnissä oli myös yhdeksän EU:n rahoittamaa ja jäsenvaltioiden toteuttamaa twinning-hanketta, joiden kokonaisbudjetti oli 12 miljoonaa euroa²⁵.

27

EU myöntää avunantajista suurimmat avustukset Tunisialle ja on läsnä useilla eri aloilla. EU:n edustustolla on sen vuoksi merkittävä rooli avunantajayhteisössä. Se helpottaa avunantajien koordinoitua aktiivisesti. Avunantajat kokoontuvat vähintään kuukausittain ja keskustelevat yksityiskohtaisesti ohjelmien suunnittelusta sekä ohjelmien täytäntöönpanon aikana mahdollisesti ilmenevistä ongelmista.

28

EUH ja komissio tekivät tiiviisti yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa järjestämällä säännöllisesti kuulemisia ja vaihtamalla merkityksellisiä tietoja tiuhaan ohjelmasyklin kussakin vaiheessa erityisesti ENI-komitean kautta. Yhteistyö ei kuitenkaan yltänyt niin pitkälle, että ohjelmia olisi suunniteltu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, vaikka tätä ENI-asetuksessa²⁶ suositetaan. EUH ja komissio ovat käyneet viimeiset neljä vuotta keskustelua EU:n jäsenvaltioiden kanssa asteittaisesta siirtymisestä yhteiseen ohjelmasuunnitteluun Tunisiassa.

23 Neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio Euroopan unionista, (2006/C 46/01), neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta: "Eurooppalainen konsensus".

24 OECD, Pariisin julistus avun tuloksellisuudesta, 2005, (http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34_428_351.pdf).

25 Saksa, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat ja Itävalta.

26 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 232/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 27), 5 artikla.

Tunisia sai EU:n toimista merkittävää apua, mutta ohjelmien täytäntöönpanossa komissiossa esiintyi puutteita

29

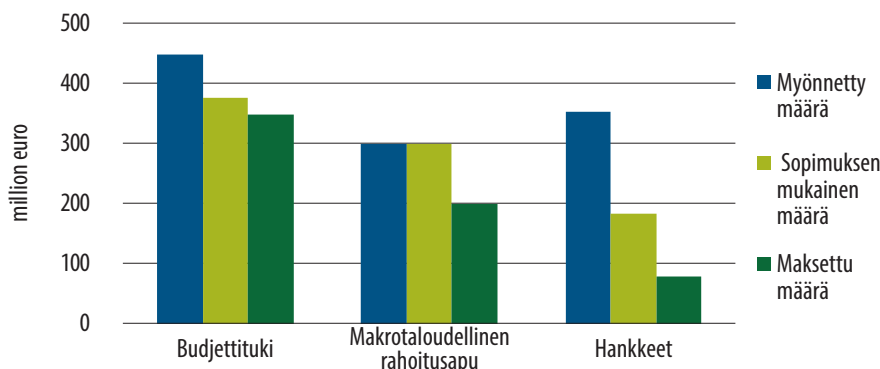
Tässä osuudessa tutkitaan, miten hyvin komissio on pannut täytäntöön kahdenväliset kehitysapuohjelmansa. Arvioitavina oli neljä eri ohjelmatyyppiä: a) neljä budjettitukiohjelmaa, b) kolme sektoribudjettitukiohjelmaa, c) makrotaloudellisenä rahoitusapuna annettu laina ja d) 14 hanketta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi niiden suunnittelua, täytäntöönpanoa ja tuotoksia.

Yleistä budjettitukea maksettiin nopeasti, mutta sen ehdot olivat liian joustavat

30

PAR-ohjelmien (ks. kohta 20) osuus ENPI- ja ENI-sitoumuksista oli noin 56 prosenttia. Ohjelmilla onnistuttiin ohjaamaan huomattava määrä varoja Tunisialle suhteellisen nopeasti. Yleisesti ottaen ohjelmansuunnittelusta kului yhdestä kahteen vuotta ennen kuin suurin osa sopimuksen mukaisesta määrästä oli maksettu. Näin ollen vuoden 2015 loppuun mennessä PAR-ohjelmiin vuosiksi 2011–2015 sidotuista määristä oli maksettu 78 prosenttia; makrotaloudellisenä rahoitusapuna annettun lainan kohdalla vastaava luku on 67 prosenttia ja hankkeiden kohdalla 22 prosenttia. Vuoden 2015 loppuun mennessä sopimuksella oli sitouduttu ainoastaan 60 prosenttiin hankkeisiin käytettävissä olevista määrärahoista, kun taas budjettituen kohdalla vastaava luku oli 85 prosenttia ja makrotaloudellisenä rahoitusapuna annettavien määrärahojen kohdalla 100 prosenttia.

Kaavio 4 Osoitetut, sopimuksen mukaiset ja maksetut määrät tukityypeittäin (tilanne 31.12.2015, kausi 2011–2015)



Lähde: CRIS-tietokanta.

31

EU:n tuen kautta ohjattavilla huomattavilla määrillä oli tarkoitus tukea haurasta taloutta, edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kannustaa Tunisiaa käynnistämään uudistuksia demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävän kumppanuuden avulla²⁷. Kaudella 2011–2015 suoritettiin tukimaksuja noin 350 miljoonaa.

32

Ensimmäinen PAR-ohjelma suunniteltiin ja pantiin täytäntöön yhdessä Maailmanpankin, AfDB:n ja AFD:n²⁸ kanssa ja toinen Maailmanpankin ja AfDB:n kanssa. Ensimmäisen PAR-ohjelman kokonaisbudjetti oli lainoina ja avustuksina miljardi euroa (EU:n rahoitusosuus määrästä oli 100 miljoonaa euroa). Toisen PAR-ohjelman kokonaisbudjetti oli lainoina ja avustuksina 720 miljoonaa euroa (EU:n rahoitusosuus määrästä oli 68 miljoonaa euroa). Ohjelmat suunniteltiin ja pantiin täytäntöön yhdessä, mikä lisäsi avunantajan vipuvaikutusta kumppanimaahan uudistusten täytäntöönpanon osalta. Näin myös varmistettiin, että avunantajat eivät tehneet päällekkäistä työtä. Seuraavat PAR-ohjelmat (PAR3 ja PAR4) EU rahoitti yksinään.

Maksatusehdot olivat liian joustavia

33

EU:n rahoitusosuus PAR-ohjelmille myönnettiin yleisenä budjettitukena. Vuodesta 2013 alkaen tuki luokiteltiin valtiorakenteiden kehittämistä koskeviksi sopimuksiksi. Se on budjettituen joustavin muoto ja suunniteltu hauraassa tilassa ja siirtymävaiheessa oleville maille. Tämän tyyppisen budjettituen maksuehdot ovat joustavampia kuin esimerkiksi tukikelpoisuusehto, jonka mukaan kumppani- mailla on oltava luotettava ja uskottava kansallinen kehityssuunnitelma. Kyseisissä maksatusehdoissa tätä ei vaadita, vaan riittää, että hallitus sitoutuu sellaisen laatimaan. Komission omien budjettitukea koskevien ohjeiden mukaisesti valtiorakenteiden kehittämistä koskevien sopimusten ei ole määrä kestää yhtä tai kahta vuotta kauempaa. Tunisialle tällaista budjettitukea on jo annettu kolme vuotta (PAR3 ja PAR4), mutta uusimman PAR-ohjelman (PAR5) yhteydessä sitä annetaan taas vielä kolmen vuoden ajan.

27 COM(2011) 200 final.

28 Kolme muuta avunantajaa antoi osuutensa lainoina.

34

PAR-ohjelmissa maksetaan yksi erä tai kaksi erää enintään kahden vuoden aikana. Budjettitukiohjelmiin sovellettavien parhaiden käytäntöjen mukaisesti komissio ensin sopii uudistusohjelmasta kumppanimaan kanssa. Komissio päättää sittemmin kyseisen ohjelman perusteella maksuehdoista, allekirjoittaa rahoitus-sopimuksen ja antaa kumppanimaalle aikaa toteuttaa uudistukset ja näin ollen täyttää maksuehdot. PAR-ohjelmien tapauksessa ehdot kuitenkin täytettiin suurelta osin jo suunnitteluvaiheessa ennen rahoitussopimusta. Komissio toimi aina tällä tavoin nopeuttaakseen PAR-ohjelmien ensimmäisen erän maksua. Täten PAR1-ohjelman ensimmäinen erä maksettiin, kun rahoitussopimuksen allekirjoittamisesta oli kulunut kaksi kuukautta, kun taas PAR2- ja PAR3-ohjelmien kohdalla tähän kului vain kaksi viikkoa (ks. **taulukko 2**).

Taulukko 2

PAR-ohjelmien täytäntöönpano

PAR-ohjelmat				Täytäntöönpanon nopeus				
Ohjelma	Päätök-senteko-vuosi	Myönnetty määrä	Maksettu määrä	Rahoitus-sopimuksen allekirjoitus-päivämäärä	Maksupäivä (1. erä)	Maksupäivä (2. erä)	Rahoitus-sopimuksen ja ensimmäisen maksun välinen aika	Rahoitus-sopimuksen ja toisen mak-sun välinen aika
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.s.	13	E.s.
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	Tietoa ei ole toimitettu	150	Tietoa ei ole toimitettu

Lähde: CRIS-tietokanta (lokakuu 2016).

35

Yhdessä tapauksessa (PAR1) toista erää koskevia toimenpiteitä ei ollut sopimuk-sen aikaan vielä vahvistettu. Ne vahvistettiin vasta vuotta myöhemmin. Ohjelmien kaikkien erien maksuehtojen täyttämiseksi vaadittavista toimenpit-eistä olisi sovittava rahoitussopimuksen teon yhteydessä, jotta kumppanimaalla olisi riittävästi aikaa toteuttaa uudistukset.

36

”Enemmän enemmän” -periaatteen mukaisesti saadut lisävarat muodostivat lähes kolmanneksen ohjelmien talousarviosta. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin tutki, käytettiinkö niitä uusien ehtojen määrittämiseen ja saamaan Tunisian viranomaiset toteuttamaan uusia toimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ainoastaan PAR3-ohjelman tapauksessa (ei PAR1-, PAR2- ja PAR4-ohjelmissä) oli lisätty yksi vaihtelevansuuruinen erä, kun ”enemmän enemmän” -lisävarat myönnettiin. Tälle vaihtelevansuuruiselle erälle oli asetettu kolme erityisehtoa. ”Enemmän enemmän” -lisävarat määritettiin ja myönnettiin tavallisesti ohjelmasuunnittelun loppuvaiheessa (**laatikko 2**). Tämä varmasti monimutkaisti tilannetta, mutta ei estänyt ehtojen ja toimenpiteiden määrittämistä.

Laatikko 2

Lisävarojen myöntäminen ”enemmän enemmän” -periaatteen mukaisesti

Menettelyn vaiheet:

- o Vuoden N joulukuussa EU:n edustusto laatii edistymiskertomuksen ensimmäisen luonnoksen.
- o Vuoden N+1 maaliskuussa EUH ja Euroopan komissio laativat yhteisen muistion edistymisestä kaikissa naapurimaissa.
- o Vuoden N+1 kesäkuussa tehdään päätös (jonka ENI-komitea hyväksyy). Varat on sidottava ohjelmiin vuoden N+1 loppuun mennessä.

37

PAR-maksatusten ehtona on toteuttaa suuri määrä toimenpiteitä. Keskimäärin kuhunkin tarkastettuun neljään ohjelmaan sisältyi 27 toimenpidettä. Ne kattoivat monia eri aloja: a) avoimuus, demokraattinen osallistuminen, oikeusala ja korruptiontorjunta, b) julkistalous, c) alueelliset erot, d) työttömyys ja sosiaalinen osallisuus, e) mikrorahoitus ja f) talouskasvu. Suuri kohdealojen määrä hämärtää kumppanimaan kanssa käytävän toimintapoliittisen vuoropuhelun kohdentamista.

38

Komissio teki maksupäätöksiä arvioituaan yleistä edistymistä ja viranomaisten sitoutumista kansalliseen kehityssuunnitelmaan sen sijaan, että se olisi arvioinut, toteuttivatko Tunisian viranomaiset kaikki vaaditut toimenpiteet. Käytännössä tämä tarkoitti, että komissio arvioi yleisen edistymisen tyydyttäväksi, vaikka joitakin toimenpiteitä ei ollut toteutettu. Kumppanin näkökulmasta tämä vähensi kannustinta toteuttaa rahoitussopimuksessa vahvistetut toimenpiteet ja heikensi vipuvaikutusta, jonka avulla komissio saisi Tunisian viranomaiset toteuttamaan kipeästi tarvittavat uudistukset.

39

Komissio keskittyi tuotosten mittaamiseen eikä pitkän aikavälin tuloksiin, koska maan poliittinen tilanne oli epävakaa. Suurin osa PAR-ohjelmien toimenpiteistä oli suunniteltu toteutettaviksi lyhyellä aikavälillä ja usein ne olivat muodoltaan "hallitus antaa säädöksen X" tai sitä vastaavia. Hallitus voi antaa säädöksen, mutta voi kuitenkin olla, että hallinto ei pane sitä täytäntöön nopeasti ja asianmukaisesti. Tiettyjen rakenneuudistusten täytäntöönpano ei edelleenkään ole tyydyttävää ja tapahtuu hitaasti jopa aloilla, joilla Tunisian hallitus on toteuttanut joitakin toimenpiteitä.

Julkisen varainhoidon arviointi viivästyi

40

PAR-ohjelmia ei ole yleistasolla arvioitu. Ottaen huomioon ohjelmien koon ja monimutkaisuuden yleisarvioinnista olisi voitu saada hyödyllistä palautetta uudistusten edistymisestä. Lisäksi se olisi voinut osoittaa lähestymistavan puutteet.

41

Komissio hyödynsi useita kansainvälisten järjestöjen arviointeja hallintotavan eri osa-alueista. Niiden ei kuitenkaan ollut tarkoitus korvata PEFAa, joka on erittäin perusteellinen ja laajalti tunnustettu yleisarviointi julkisesta varainhoidosta. Vaikka komission budjettitukea koskeissa ohjeissa suositeltiin, että PEFA-arviointi tehtäisiin joka neljäs vuosi, viimeksi arviointi tehtiin vuonna 2010. Vuonna 2014 sitouduttiin tekemään uusi arviointi, jonka EU:n, Maailmanpankin ja AfDB:n oli määrä yhteisrahoittaa. Asiantuntijan palkkaaminen ja kertomusluonnoksesta Tunisian viranomaisten kanssa käytävä keskustelu kuitenkin viivästyivät huomattavasti. Uuden PEFA-arvioinnin odotetaan valmistuvan maaliskuussa 2017.

42

PEFA-arviointia ei vaadittu ainoastaan antamaan varmuutta kaikista julkisen varainhoidon näkökohdista, vaan sitä tarvittiin myös indikaattoriksi, joka osoittaisi mahdolliset puutteet, jotka kenties olisi korjattava pikaisesti. Kun otetaan huomioon edellä mainitut syyt ja se, että valtionkassaan maksettiin valtava määrä budjettitukea, ei ole hyväksyttävissä, että arviointia ei ollut saatavilla ohjeissa määrättyinä aikana.

Hidas uudistusvauhti

43

Yleisesti ottaen ohjelmien kattamilla aloilla on edistytty jonkin verran, mutta uudistukset ovat edenneet hidasta vauhtia.

- a) Avoimuuden ja osallistumisen osalta on edistytty seuraavilla aloilla: hallinnollisen tiedon saatavuus, järjestäytymisoikeudet, talousarvion avoimuus ja Tunisian kansallisen tarkastuselimen kertomusten julkaiseminen. Haasteena on edelleen hallitukseen ja julkisiin järjestöihin liittyvän hallinnollisen tiedon saatavuus.
- b) Kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta voidaan todeta, että kansalaisjärjestöjen perustamista on helpotettu, mutta se on edelleen aikaavievää. Lainsäädäntökehyksen mukaisesti uuden kansalaisjärjestön perustaminen vie mahdollisesti vain muutaman viikon, mutta käytännössä tämä kuitenkin kestää kuudesta kuukaudesta vuoteen hallinnollisten pullonkaulojen vuoksi.
- c) Julkisen varainhoidon osalta tarvitaan kansallisen kehityssuunnitelman hyväksymistä ja talousarviota täsmentävää lakia, jotta talousarvion toteuttaminen paranisi. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja julkista hankintaa koskevien uudistusten täytäntöönpano on ollut hidasta. Tunisiassa on hyväksytty uusi julkisia hankintoja koskeva laki, joka täyttää kansainväliset standardit, ja hankalat menettelyt korvaavaa toimintasuunnitelmaa toteutetaan parhaillaan. Jäljellä on yksi keskeinen haaste: ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen avoimuuden, vastuuvollisuuden ja vaikuttavuuden lisääminen.
- d) Alueellisten erojen osalta voidaan todeta, että PAR-ohjelmien yhteydessä toteutetut toimenpiteet ovat lisänneet kuntien tuloja. Valtaosalla kunnista on kuitenkin rahoitusvaikeuksia, jotka johtuvat rakenteellisista puutteista eli kutistuneesta taloustoiminnasta ja paikallisverojen riittämättömyydestä. Ainoa keino puuttua vaikeuksiin on kuntien laaja-alainen rahoitusuudistus mahdollisesti vuoden 2017 alkuun suunnitellun hajauttamisprosessin yhteydessä.
- e) Sosiaalisen osallisuuden osalta hallitus on vahvistanut sosiaalista turvaverkkoa korottamalla kuukausittain sosiaalietuuksina maksettavaa määrää ja lisäämällä edunsaajien määrää. Se ei kuitenkaan ole parantanut etuisuuksien kohdentamista mahdollisiin edunsaajiin. Tämä saa odottaa, kunnes kehitetään yhdistetty kotitalousrekisteri²⁹.

29 Euroopan komissio, *Information Note to the European Parliament and to the Council, MFA to the Republic of Tunisia, disbursement of the Second Tranche*, 26.11.2015.

- f) Mikrorahoituksen osalta voidaan todeta, että mikrorahoitusta on edelleen saatavilla rajoitetusti, vaikka käytössä on kansainväliset normit täytävä sääntelykehys. Alalle helpotusta toisivat myös sääntely- ja valvontakehyksen tehostaminen, luopuminen nykyisistä lainakorkokatoista ja asianmukaiset kirjanpitonormit³⁰. On tärkeää panna merkille, että komissio panee täytäntöön hanketta, jonka tarkoituksena on tukea mikrorahoituksen kehittämistä maan vähemmän kehittyneillä alueilla.
- g) Parlamentti on valmistellut uuden talouskasvua tehostavan investointisäännösten, jonka tavoitteena on suojata markkinoillepääsyä, vähentää investoinnin rajoituksia ja järkeistää vapautuksia, mutta se ei ole vielä hyväksynyt säännöstöä.

44

IMF pani merkille, että sen omassa kauden 2013–2015 ohjelmassa vaadittujen uudistusten täytäntöönpano on viivästynyt. IMF toteaa arvioinnissaan³¹, että ohjelmassa käyttöön otetuista 46 rakenteellisesta vertailuarvosta saavutettiin ainoastaan noin 60 prosenttia. Lisäksi se totesi, että ohjelman täytäntöönpanon suunnanmuutosten estämiseksi on välttämätöntä, että viranomaiset ja moninaiset sidosryhmät sitoutuvat uudistusohjelmaan.

Makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavasta lainasta oli rahoituksen saannin kannalta hyötyä viipeistä ja alhaisesta maksatusasteesta huolimatta

45

Tunisian hallitus pyysi elokuussa 2013 EU:lta makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavaa lainaa. Tunisiassa oli siihen aikaan suuri tarve saada ulkoista rahoitusta kiireellisesti. Apua tarvittiin kiireellisesti, mutta ensimmäinen maksu suoritettiin vasta 21 kuukauden kuluttua pyynnöstä (ks. **taulukko 3**). Parlamentti ja neuvosto ovat todenneet, että EU:n olisi asetettava makrotaloudellinen rahoitusapu saataville nopeasti silloin, kun tilanne vaatii välitöntä toimintaa³². Suurimpaan osaan viipeestä EU ei kuitenkaan voi vaikuttaa. Esimerkkinä voidaan mainita Tunisian makrotaloudelliseen rahoitusapuoperaatioon liittyvän yhteistyöpöytäkirjan ratifiointiin käyttämä aika. Tilanteessa pyydettiin kiireellistä rahoitusta, mutta EU:n tasolla lainan muodollisuuksien hoitamiseen kului kuitenkin yhä huomattavasti aikaa.

- 30 IMF, Tunisia, 2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for re-phasing, lokakuu 2015.
- 31 IMF, Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes, kesäkuu 2016.
- 32 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 778/2013/EU, annettu 12 päivänä elokuuta 2013, makrotaloudellisen lisärahoitusavun myöntämisestä Georgialle (EUVL L 218, 14.8.2013, s. 15).

Makrotaloudellisen rahoitusavun aikajana

Päiväys	Toimi	Kuukausia ohjelmapyynnöstä
Elokuu 2013	Tunisian pyyntö	alku
Joulukuu 2013	Komission ehdotus	4
Toukokuu 2014	Neuvoston ja parlamentin hyväksyntä	9
Heinäkuu 2014	Makrotaloudellisen rahoitusavun komitea	11
Elokuu 2014	Tunisian varmentama yhteisymmärryspöytäkirja	12
Maaliskuu 2015	Tunisian parlamentin ratifointi	19
Toukokuu 2015	1. erä maksatettu	21
Joulukuu 2015	2. erä maksatettu	28
Lokakuu 2016	3. erä vielä maksattamatta	38

Lähde: Euroopan komissio.

46

EU hyväksyi kolmeen erään jaetun 300 miljoonan euron lainan. Komissio rahoitti lainan rahoituslaitoksilta saaduilla lainoilla. Tunisian takaisinmaksu- ja korkoehdot vastasivat komission rahoituslaitoksilta saamia ehtoja. Korkotaso on tähän mennessä pysynyt alhaisena eli 0,498 ja 1,125 prosentin välillä. Makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavan lainan takaisinmaksuriskin kattaa EU:n talousarviosta rahoitettava ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto.

47

Makrotaloudellisena rahoitusapuna annettava laina merkitsi paitsi korkotasoltaan alhaisen rahoituksen saamista myös tiettyjä uudistuksia lainasopimuksen maksuehtojen seurauksena. Laina suunniteltiin koordinoitusti IMF:n kanssa. Maksatuksen pääasiallisena ehtona oli IMF:n ohjelman tyydyttävä täytäntöönpano³³. Lisäksi siihen sisältyi yhdeksän (budjettitukiohjelman ehtoja vastaavaa) ehtoa, joista neljä koski toista maksatusta ja viisi kolmatta maksatusta. Komissio varmisti, että lainaa koordinoitiin hyvin PAR-ohjelmiin sekä EU:n ja muiden avuntarjoajien tarjoamaan tekniseen tukeen nähden. Makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelma tarjosi kipeästi kaivattua rahoitusta alhaisin kustannuksin. Ehtoja asetettiin vähän ja niiden täytäntöönpanoa valvottiin. Tämän ansiosta ohjelmalla onnistuttiin edistämään lisä uudistusten hyväksymistä. Komissio valmistelee parhaillaan 500 miljoonan euron lisälainaa ja on tältä osin todennut, että "vaikka viimeaikainen myönteinen kehitys on ollut rohkaisevaa ja hallitus on sitoutunut jatkamaan myönteisten uudistusten tiellä, uudistusten edistyminen on kaiken kaikkiaan edelleen vähäistä, mikä johtuu osittain herkässä vaiheessa olevasta poliittisesta muutosprosessista"³⁴.

33 Kauden 2013–2015 valmiusluottojärjestelyohjelma.

34 COM(2016) 67 final, 12. helmikuuta 2016, "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi makrotaloudellisen lisärahoitusavun myöntämisestä Tunisialle".

Sektoribudjettitukiohjelmat olivat merkityksellisiä, mutta niistä puuttui uskottava strategia

Uskottavat strategiat ja vankat ehdot puuttuivat

48

Sektoribudjettitukiohjelmat olivat merkityksellisiä, sillä niillä vastattiin joihinkin kumppanimaan tarpeisiin. Kaksi kolmesta vesihuoltoalalla ja kunnille annetun tuen osalta tarkastetusta ohjelmasta ei perustunut kummallakaan alalla uskottavaan strategiaan. Joitakin suunnitelmia ja selvityksiä oli käytettävissä, mutta saatavilla ei ollut tarkkaa kattavaa suunnitelmaa, josta olisivat käyneet ilmi painopisteet ja niiden edellyttämä toiminta.

49

Tunisia hyödyntää valtiorakenteiden kehittämistä koskevia sopimuksia lähinnä siitä syystä, että sillä ei ole alakohtaiset strategiat kattavaa yleistä kansallista kehityssuunnitelmaa. Tämän lisäksi se hyödyntää nykyisin myös sektoribudjettitukiohjelmien varoja. Käytäntö poikkeaa komission ohjeissa vahvistamasta parhaasta käytännöstä.

50

Ehtojen suunnitteluun liittyi ongelmia. Keskeisiä heikkouksia havainnollistetaan **laatikossa 3**.

- a) ehtojen perustaso ei ollut ohjelman allekirjoittamisen aikaan tiedossa
- b) tietyt ehdot eivät olleet asianmukaisia
- c) tietyt tukikelpoisuuskriteerit eivät täyttyneet rahoitussopimuksen allekirjoittamisen aikaan.

Sektoribudjettitukiohjelmien suunnittelupuutteita ilmentäviä tapauksia

- a) BS6-ohjelmassa (vesihuolto) määritettiin joitakin indikaattoreita ja merkityksellisiä tuloskriteerejä vahvistamatta indikaattorien perustasoa. Esimerkiksi yksi viiden miljoonan euron vaihtelevansuuruisen erän maksuehdoista oli lisätä syväkaivojen tilavuusmittareiden määrää 300:lla ensimmäisenä vuotena, 700:llä toisena vuotena ja 1 200:lla kolmantena vuotena. Komissiolle ei kuitenkaan ollut sopimuksen tekohetkellä selvää, kuinka monta kaivoa oli varustettu tai ei ollut varustettu tilavuusmittareilla. Näin ollen ehdon kohteena olevan ongelman laajuudesta ei ollut tietoa. Täyttämättä on edelleen toinenkin budjettituen vaihtelevansuuruisen erän maksuehdoista, joka liittyy valtion pohjaveden pumppauksesta keräämiin maksuihin.
- b) BS6-ohjelmassa asetetut ehdot oli helppo täyttää. Esimerkiksi yksi 2,5 miljoonan euron vaihtelevansuuruisen erän maksuehdoista oli lisätä asianomaisen osaston teknistä henkilöstöä viidellä ensimmäisenä vuotena, kymmenellä toisena vuotena ja 25:llä kolmantena vuotena. Osasto kuitenkin raportoi, että teknistä henkilöstöä oli lisätty ensimmäisenä vuotena 71:llä. Tässä tapauksessa maksuehto ei perustunut henkilöstötarpeiden riittävään analyysiin. Lisäksi havaittiin päinvastainen tilanne, jossa muut ehdot oli liian vaikea täyttää, mikä viivästytti ohjelmien yleistä täytäntöönpanoa.
- c) BS5 ja BS6-ohjelmissa kaikkia tukikelpoisuus-kriteerejä ei ollut saavutettu rahoitussopimuksen allekirjoittamisen aikaan. BS5-ohjelman rahoitussopimuksessa määrättiin, että yleiset maksuehdot (tukikelpoisuus-kriteerit) kattoivat ainoastaan toisen ja kolmannen erän. Tukikelpoisuus-kriteerejä ei niin ollen sovellettu yhdeksän miljoonan euron suuruiseen ensimmäiseen erään, joka maksettiin pelkästään sillä perusteella, että budjettitukisopimus oli allekirjoitettu. BS6-ohjelmaa koskeva rahoitussopimus allekirjoitettiin siitä huolimatta, että yksi tukikelpoisuusehdoista täyttyi vain osittain. Budjettitukea koskevien ohjeiden mukaisesti sektoribudjettituen mahdollinen käyttö tukimuotona riippuu tukikelpoisuus-kriteerien arvioinnin tuloksista.

51

Komissio määrittä maksun tukikelpoisuuden yhdessä ohjelmassa (BS7) sillä perusteella, että se oli arvioinneissaan todennut, että maksuehtomatriisissa **koko-naisuutena tarkasteltuna** oli saavutettu tyydyttävää edistymistä. Kumppanin näkökulmasta tämä käytäntö vähentää kannustinta toteuttaa kaikki yksittäiset toimenpiteet (ks. kohta 38). Lisäksi tämä herättää kysymyksen, miksi tietyt maksuehdot asetettiin, jos niitä ei aiottu soveltaa.

Ohjelmien täytäntöönpanoviiveet

52

Kahdessa kolmesta tarkastetusta ohjelmasta ohjelmien täytäntöönpano viivästy huomattavasti. Yhdessä tapauksessa (BS5) täytäntöönpanokautta pidennettiin 70 prosentilla alun perin suunnitellusta aikataulusta (60 kuukaudesta 102 kuukauteen neljällä peräkkäisellä tarkistuksella), ja eräessä toisessa tapauksessa (BS6) 33 prosentilla (24 kuukaudella). Viivästyminen johtui ohjelman täytäntöönpanoympäristöstä (eli poliittisesta epävakauudesta ja institutionaalaisesta muutostarinnasta) tai suunnittelun heikkouksista (ks. kohta 50).

53

Teknisen tuen hankkeet suunniteltiin rinnakkain keskeisten sektoribudjettituki-ohjelmien kanssa. Tarkoituksena oli auttaa hallintoa panemaan sovittu uudistusohjelma täytäntöön. Tästä huolimatta kahdessa tapauksessa (BS5 ja BS6) teknisen tuen hankkeita koskevien sopimusten teko viivästyi ja BS7-ohjelmassa ei ollut ohjelman toimenpiteiden täytäntöönpanoon suoranaisesti liittyvää teknistä tukea.

54

Vaadittujen uudistusten hidaskäytös vähensi ohjelmien vaikutusta useissa tapauksissa merkittävästi. Esimerkiksi yksi BS5-ohjelman (vuonna 2007 tehty päätös) merkittävistä tulostavoitteista oli vuotuisen talousarvion uudistaminen. Uudistuksen odotettiin etenevän huomattavasti lakivalmistelujen jälkeen. Parlamentti ei ole kuitenkaan vielä hyväksynyt lakiesitystä. Uudistuksen toteuttaminen kaikilta osin vie lain hyväksymisen jälkeen vielä viisi vuotta.

Hankkeet kohdistuivat merkityksellisiin ongelmiin, mutta hankesuunnittelussa esiintyi puutteita ja viipeitä

Tietyt suunnittelupuutteet hankaloittivat hankkeiden tuloksellisuuden arviointia

55

Otokseen poimituista hankkeista³⁵ puolesta esiintyi ainakin yksi seuraavista puutteista (ks. *laatikossa 4* esitetyt esimerkit):

- a) hankkeella ei ollut asiaankuuluvia, tarkkaan määritettyjä ja mitattavissa olevia tavoitteita
- b) indikaattorit puuttuivat, joten tuloksellisuuden kunnollinen mittaaminen, toiminnan seuranta ja oikea-aikaisten korjaavien toimien toteuttaminen ei ollut mahdollista
- c) perustason indikaattorit puuttuivat, mikä rajoitti toimintaa edeltävän tilanteen vertaamista toiminnan jälkeiseen tilanteeseen.

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

Tarkastettujen hankkeiden suunnittelupuutteita ilmentäviä tapauksia

- a) Hanke PJ12 oli teknisen tuen hanke, jonka tarkoituksena oli vahvistaa asianajajaliiton institutionaalisia valmiuksia. Erityistavoite on ilmaistu epäselvästi, ja sen saavuttamista olisi arvioitava myöhemmin. Sopimuksessa määritettiin indikaattoreita, jotka koskivat mm. ihmisoikeusrikkomusten määrää sekä siviili- ja rikoskanteiden keskimääräistä kestoja. Indikaattorit tosin liittyivät vain marginaalisesti ja epäsuoraan hankkeeseen eivätkä ne olleet hankkeen tavoitteen saavuttamisen arviointiin parhaiten sopivia vertailuarvoja.
- b) Hanke PJ14 oli suunniteltu tukemaan demokratiaan siirtymistä Tunisiassa. Sen tarkoituksena oli määrittää hyviä käytäntöjä, vahvistaa parlamentin jäsenten valmiuksia ja parantaa parlamentin hallinnollisia valmiuksia. Vaikka sopimuksessa kuvattiin pääasialliset toimet, siinä ei vahvistettu indikaattoreita, joiden avulla mitattaisiin hankkeen tuloksellisuutta ja arvioitaisiin sen tuottamaa lisäarvoa.
- c) Hankkeen PJ13 aiheena oli tukea kansalaisyhteiskuntaa Tunisiassa. Tavoite ja indikaattorit olivat epämääräisiä, ja ne ilmaistiin pikemminkin toimien määränä kuin erityisinä indikaattoreina. Toimintaa edeltävää ja toiminnan jälkeistä kansalaisyhteiskunnan tilannetta kuvaavia indikaattoreita ei myöskään ollut, mikä vaikeutti hankkeen tuottaman lisäarvon arviointia.

56

Tarkastetuista 14 hankkeesta neljässä hankkeessa³⁶ sopimuksista puuttui joitakin avaintekijöitä (ks. **laatikko 5**) eikä talousarvotietoja ollut esitetty niin yksityiskohtaisesti, että niiden avulla olisi voitu kunnolla arvioida kulujen kohtuullisuutta ja täten helpottaa tehokkuuden arviointia.

36 Hankkeet PJ 6, 7, 8 ja 10.

Esimerkki hankkeesta, jonka osalta sopimusmääräykset eivät olleet riittäviä

Hankkeen PJ10 kohdalla sopimus oli tehty erittäin yleisen kuvauksen ja urakan alustavien arviointien perusteella. Yksi hanketuoksista oli Nabeulin tuomioistuimen mittava kunnostusurakka. Alun perin menettelyt (esiselvitys, suunnittelu, tekninen selvitys, täytäntöönpanoselvitys, eritelvät ja tarjousasiakirjat) kattoivat koko tuomioistuimen kunnostuksen. Tästä huolimatta edunsaaja toteutti urakan kolmesta osasta vain yhden, koska hankkeen määrärahat eivät riittäneet rahoittamaan kaikkia kolmea erää. Tunisian viranomaisten oli määrä toteuttaa myöhemmin jäljellä olevat kaksi osaa (joiden osuus määrärahoista oli noin 30 prosenttia). Tässä tapauksessa hankkeen tehokkuutta ja vaikuttavuutta ei voitu arvioida kunnolla, koska sopimuksen laajuutta ei ollut kuvattu tarkasti.

57

Kahdessa hankkeessa komissio teki sopimuksen välittäjän³⁷ kanssa ja sitoutui maksamaan sille noin 1,2 miljoonaa euroa hallinnollisina kuluina. Suunnittelu-asiakirjoissa ei analysoitu, minkä verran lisäarvoa syntyi siitä, että sopimus tehtiin välittäjän eikä suoraan lopullisen edunsaajan kanssa³⁸.

Hankkeiden täytäntöönpano viivästyi huomattavasti

58

Hankkeiden täytäntöönpanokautta jatkettiin huomattavasti kymmenessä otoksen 14 hankkeesta (ks. **taulukko 4**). Kuudessa tapauksessa³⁹ täytäntöönpanokautta pidennettiin yli 50 prosentilla sovitusta täytäntöönpanokaudesta. Täytäntöönpanoviiveet johtuivat suurelta osin siitä, että tiettyjen tulosten saavuttamiseen tarvittava aika oli alun perin aliarvioitu. Valtaosassa tapauksia hankkeiden keston jatkaminen lisää tiettyjä kustannuksia, kuten henkilöstömenoja, jotka täytyy rahoittaa komission kiinteästä rahoitusosuudesta⁴⁰. Silloin hankkeen ydintoimintoihin jää vähemmän rahoitusta. Sopimukset tehtiin vuoden 2011 jälkeen, joten komissio oli tietoinen maan vaikeista olosuhteista, mutta se ei siltikään mukautanut aikataulua eikä hankkeiden laajuutta vastaavasti.

37 Hankkeilla PJ7 ja PJ8, joiden talousarvio oli yhteensä 41 miljoonaa euroa, pyrittiin vähentämään yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja alueellisia eroja kaupunki- ja taajama-alueilla infrastruktuuritöillä, jotka parantaisivat elämän laatua, loisivat työpaikkoja ja helpottaisivat mikrorahoituksen saantia.

38 Kuten EIP on tehnyt saman toimen yhteydessä.

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

40 Euroopan tilintarkastustuomioistuin, erityiskertomus nro 3/2011 "Yhdistyneiden kansakuntien järjestöjen kautta konflikteista kärsiviin maihin ohjatun EU:n avun tehokkuus ja vaikuttavuus" (<http://eca.europa.eu>).

Hankkeiden täytäntöönpanokauden pidentäminen

(kuukausia)

Hanke	Sopimusk-sentekovuosi	Alkuperäinen kesto	Kesto		Sopimuksen pidennys
			1. tarkistus	2. tarkistus	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Alkuperäinen sopimuskausi edelleen kesken
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

Lähde: CRIS-tietokanta.

59

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastamistaan hankkeista kolmen⁴¹ kohdalla, että tähän mennessä saavutettua vaikutusta ja tulosten kestävyyttä ei ollut turvattu kunnollisella irtaantumisstrategialla. Näissä tapauksissa hankkeilla luotiin lähinnä määräaikaisia työpaikkoja, joiden jatkumisen varmistaminen edellyttää lisää varoja ja politiikkatoimia. Tunisian vastapuolella ei ollut tarpeeksi varoja ja valmiuksia ylläpitää hankkeilla luotua infrastruktuuria, joten hankkeiden kestävyys riippuu siitä, saadaanko avunantajilta lisätukea.

60

Vaadittujen uudistusten hidas edistyminen vähensi merkittävästi neljän hankkeen⁴² vaikutusta. Esimerkkinä voidaan todeta, että vuonna 2012 Tunisian instituutioille toimitettiin noin 2,5 miljoonaa euron arvosta erityislaitteita, joiden avulla testataan, ovatko sähkölaitteet EU:n sääntöjen mukaisia. Kyseisiä erityislaitteita on kuitenkin käytetty vähän, koska Tunisia ei ole vielä hyväksynyt asiaankuuluvia EU-standardeja, joista määrätään teollisuustuotteiden vaatimustenmukaisuuden arviointia ja hyväksymistä koskevassa sopimuksessa.

61

Hankkeiden arviointia vaikeutti kaksi tekijää – hankesuunnittelun puutteet ja hankkeiden hidas täytäntöönpano. Yleisesti ottaen hankkeilla kuitenkin vastattiin maan todellisiin tarpeisiin ja asiaankuuluvilla aloilla saatiin niiden ansiosta aikaiseksi merkittävää edistystä. Esimerkiksi pienen ja keskisuuren teollisuuden tuesta hyötyi 700 yritystä. Kahdella muulla hankkeella edistettiin merkittäväällä tavalla köyhien kaupunkialueiden kunnostamista, ja parlamentissa toteutetulla hankkeella parannettiin sen infrastruktuuria ja lujitettiin Tunisian parlamentin ja Euroopan parlamentin välistä yhteistyötä.

41 Hankkeet PJ 6, 7, 8 ja 8.

42 Hankkeet PJ 3, 4 11 ja 12.

62

EU:n rahoitus edisti demokratiaan siirtymistä ja talouden vakautta Tunisiassa merkittäväällä tavalla. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EU:n varat on yleisesti ottaen käytetty hyvin vuonna 2011 tapahtuneen vallankumouksen jälkeisellä kaudella. Uusien haasteiden käsittelyyn osoitettiin lisävaroja, ja komissio työskenteli tiiviisti muiden avunantajien kanssa organisoidakseen varojen kanavoiminnin. EU:n suorittamassa tuen hallinnoinnissa havaittiin kuitenkin useita puutteita.

63

Edistystä on tapahtunut, mutta se on ollut hidasta monesta syystä. Tähän ovat vaikuttaneet useat hallitusvaihdokset ja yleisen kansallisen kehityssuunnitelman puuttuminen. Tunisian viranomaisten suunnitelman puuttuminen on huomattavasti monimutkaistanut komission avun asianmukaista kohdentamista (ks. kohta 23).

64

Yleisesti ottaen komission lähestymistapa oli erittäin kunnianhimoinen, sillä se kohdisti toimintansa liian monelle painopistealalle. Budjettituen, hankkeiden ja makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavan lainan avulla ratkaistiin monenlaisia ongelmia ja toteutettiin suuri määrä erilaisia toimia. Tämä on vastoin komission omaa toimintapolitiikkaa, jonka mukaan tuki on keskitettävä pieneen määrään keskeisiä aloja ja toimia (ks. kohdat 24–25).

65

Moninaisten toimien koordinointi muiden avunantajien kanssa sujui hyvin, vaikka ohjelmia ei suunniteltu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa (ks. kohdat 26–28).

Suositus 1 - Suunnitellaan ja kohdennetaan EU:n tuki paremmin

Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission olisi

- a) hyödynnettävä poliittista ja toimintapoliittista vuoropuhelua varmistaakseen, että Tunisian viranomaiset hyväksyvät perusteellisen kansallisen kehityssuunnitelman
- b) kehitettävä seuraavaa suunnittelukautta varten rajallinen määrä painopisteitä ja vähennettävä toimien määrää, jotta EU:n tuki kohdennetaan tarkemmin ja sen mahdollinen vaikutus kasvaa
- c) varmistettava, että ohjelmat suunnitellaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tuen kohdentamisen ja koordinoiminnin parantamiseksi.

Johtopäätökset ja suositukset

66

Tukea annettiin useiden tukimuotojen kautta eli lähinnä yleisenä budjettitukena (valtiotukien kehittämistä koskevat sopimukset), sektoribudjettitukena (alakohtaisia uudistuksia koskevat sopimukset), makrotaloudellisena rahoitusapuna annettavana lainana ja hankkeiden kautta. Tunisia hyötyi myös merkittävästi ”enemmällä enemmän” -aloitteesta, joka lisäsi huomattavasti yleiseen budjettitukien käytettävissä olevia varoja (ks. kohdat 30–31).

67

Yleistä budjettitukea annettiin alkuvuosina PAR-ohjelmien kautta. Ohjelmat saivat suuren määrän rahoitusta myös Maailmanpankin ja IMF:n lainojen kautta. Tukimuoto auttoi hallitusta muokkaamaan uudistusohjelmaa, ja tuen luokittelu valtiotukien kehittämistä koskeviksi sopimuksiksi teki tuen antamisesta perinteistä budjettitukea joustavamman. Tämän on kuitenkin suunniteltu olevan lyhyen aikavälin lähestymistapa, jota sovelletaan 1–2 vuotta, eikä pitkän aikavälin ratkaisu (ks. kohdat 32–33).

68

Kun budjettitukiohjelmaa koskevat rahoitussopimukset tehtiin, jotkin rahoitussopimusten ehtoista oli jo täytetty tai ne täytettiin vähän ajan kuluttua. Tämä vähensi tuen kannustinvaikutusta huomattavasti. Useiden rahoitussopimuksissa vaadittujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa arvioitiin kokonaisuutena. Tämä johti siihen, että maksuja suoritettiin, vaikka joitakin asiaankuuluvia toimenpiteitä ei ollut toteutettu (ks. kohdat 34–39).

69

”Enemmällä enemmän” -varojen jakamisesta päätettiin erittäin myöhään. Tämän vuoksi oli vaikea suunnitella, miten tuki käytettäisiin parhaiten. Ei ollut selkeästi nähtävissä, että huomattavan suurilla ”enemmällä enemmän” -varojen siirroilla olisi tavoitteeksi asetettu lisävaikutus (ks. kohta 36).

70

PEFA on kansainvälisesti tunnustettu, perusteellinen arviointi maan julkisesta varainhoidosta. Se olisi toteutettava joka neljäs vuosi komission omien budjettitukea koskevien ohjeiden mukaisesti. PEFAa ei ole toteutettu vuoden 2010 jälkeen. Tilannetta ei voida hyväksyä, kun otetaan huomioon budjettitukena maksettujen määrien suuruus ja PEFA:n merkitys seuranta- ja suunnitteluvälineenä. Uuden PEFA-arvioinnin odotetaan valmistuvan maaliskuussa 2017 (ks. kohdat 40 – 42).

Suositus 2 - Tehostetaan EU:n budjettitukiohjelmien täytäntöönpanoa

Komission olisi

- a) vähennettävä tulevilla budjettitukiohjelmissä budjettituen saamisen ehdoksi asetettujen toimenpiteiden määrää ja varmistettava, että toimenpiteet ovat merkittäviä. Komission olisi kannustettava Tunisian viranomaisia edistymään merkittävällä tavalla uudistustensa toteuttamisessa asettamalla maksujen suorittamisen ehdoksi yleisen edistymisen sijaan sen, että yksittäiset toimenpiteet on saatu aikaan ja tuloksellisuusindikaattorit saavutettu tyydyttävällä tavalla.
- b) pyrittävä varmistamaan, että PEFA-arviointi suoritetaan vähintään joka neljäs vuosi, koska se on merkittävä suunnittelu- ja seurantaväline.

71

Tunisian viranomaiset pyysivät kiireellisenä 300 miljoonan euron arvoista makrotaloudellisenä rahoitusapuna annettavaa lainaa. Lainajärjestelyihin kului lähes kaksi vuotta. Vaikka osa viipeestä ei johtunut EU:sta, lainamuodollisuuksien hoitaminen kesti kuitenkin EU:n toimielinten tasolla yli 11 kuukautta (ks. kohdat 45–47).

Suositus 3 - Esitetään ehdotuksia makrotaloudellisen rahoitusavun hyväksymisprosessin nopeuttamiseksi

Komission olisi tutkittava lainsäätäjien kanssa eri vaihtoehtoja nopeuttaa tulevien makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmien ja erityisesti hätärahoituksen hyväksymisprosesseja.

72

Sektoribudjettitukea ei maksettu läheskään niin paljon kuin yleistä budjettitukea. Kahdessa kolmesta tarkastetusta ohjelmasta ei havaittu uskottavaa sektoristrategiaa. Vaadittujen uudistusten täytäntöönpanon viivästyminen ja yleinen hidas edistyminen vähensivät ohjelmien vaikutusta (ks. kohdat 48–54).

73

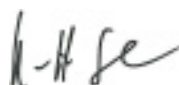
Joitakin merkittäviä hankkeita toteutettiin, mutta ne viivästyivät useissa kohdin. Selkeät tavoitteet ja indikaattorit puuttuivat, joten useiden hankkeiden edistymistä oli vaikea arvioida. Useissa tapauksissa hankkeet olivat liian kunnianhimoisia ja niiden aikataulu oli ylioptimistinen. Tämä johti yleiskustannusten kasvuun (ks. kohdat 55 – 61).

Suositus 4 –Parannetaan hankkeiden suunnittelua

Komission olisi tulevia Tunisiassa toteuttavia hankkeita suunnitellessaan vahvistettava selkeät tavoitteet ja indikaattorit, jotka ovat realistisia asianomaisen hankkeen olosuhteisiin nähden.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 14. helmikuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

Budjettitukiohjelmat ja makrotaloudellinen rahoitusapu

(euroa)

Nro	Päätöksen nro	Päätöksentekovuosi	Tukimuoto	Nimi	Myönnetty määrä	Sopimuksen mukainen määrä	Maksettu määrä
Makrotaloudellinen rahoitusapu	e.s.	2013	Makrotaloudellinen rahoitusapu	Makrotaloudellinen rahoitusapu	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 ja 23279	2011	Budjettitukiohjelma	Programme d'Appui à la Relance and Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR 1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	Budjettitukiohjelma	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	Budjettitukiohjelma	Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	Budjettitukiohjelma	Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	Budjettitukiohjelma	Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	Budjettitukiohjelma	Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	Budjettitukiohjelma	Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Hankeluettelo

(euroa)

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

Tiivistelmä

III

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat samaa mieltä nopeaa reagointia koskevasta arviosta, mutta haluavat painottaa, että toimia oli toteutettava usealla alalla, koska Tunisian hallituksen oli vallankumouksen jälkeen vastattava useisiin sosioekonomisiin tarpeisiin ja löydettävä ratkaisuja sosioekonomisiin hätätilanteisiin. Tässä yhteydessä EU:lta odotettiin apua Tunisialle näihin haasteisiin vastaamiseksi, ja kyse oli sekä poliittisesta uskottavuudesta että käytännön tarpeesta. Tarkastelujakson aikana saadut tulokset ovat hyviä, sillä EU:n tuella edistettiin merkittävästi valtion taloudellista ja poliittista vakautta vallankumouksen jälkeen erityisesti täydentämällä merkittäviä sosioekonomisia ja poliittisia uudistuksia.

Komissio katsoo, että sen tuki ei laimentunut, vaan sillä pikemminkin vastattiin suureen määrään kiireellisiä uudistuksia, joita Tunisia ei voinut välttää vallankumouksen jälkeisenä aikana.

Lisäksi on korostettava, että kaikki vuodesta 2014 alkaen hyväksytyt hankkeet liittyivät yhteen yhdistetyn tukiehyksen 2014–2016 kolmesta keskeisestä toiminta-alasta (sosioekonomiset uudistukset osallistavaa kasvua varten, demokratian perustekijät sekä kestävä alueellinen ja paikallinen kehitys).

Komissio myöntää, että Tunisian viranomaisilla on voinut olla vaikeuksia avun hallinnoinnissa vallankumouksen jälkeisessä tilanteessa ja hallitusten ja virkamiesten vaihtuessa toistuvasti. On kuitenkin painotettava myös sitä, että EU:n hankkeissa käyttöaste on korkeampi kuin muiden avunantajien hankkeissa.

Yhteinen ohjelmasuunnittelu on keskeytetty, koska hallituksen uuden viisivuotisen kehittämissuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen on viivästynyt. Tämä antaa EU:lle mahdollisuuden yhdenmukaistaa ohjelmasuunnittelu paremmin suunnitelman sisältämien painopisteiden kanssa avunantajien, myös jäsenvaltioiden, välisen työnjaon edistämiseksi.

Yhteiseen ohjelmasuunnitteluun liittyvä matka toteutettiin EUH:n ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston ohjelmasuunnittelumatkan yhteydessä lokakuussa 2016. Tällä hetkellä kaikkien jäsenvaltioiden toimintaa koordinoi konsultti, ja yhteinen ohjelmasuunnittelu alkaa todennäköisesti vuonna 2017.

EU:n makrotaloudellinen rahoitusapu käsittää maksutasetukea, jotta Tunisia voi vastata akuuttiin ulkoisen rahoituksen tarpeeseen. Sillä tuetaan myös Tunisian IMF:n kanssa tekemää rahoitustukiohjelmaa. Tämä antaa Tunisialle mahdollisuuden toteuttaa tarvittavat talouden sopeutukset vähemmän ankarina ja äkkinäisinä, ja tavoitteena on tukea sitä talouden kestävyuden palauttamisessa. Tämän vuoksi ehdollinen makrotaloudellinen rahoitusapu koskee useita painopisteitä toisiinsa liittyvillä rakenneuudistuksen aloilla, jotta varmistetaan kokonaisvaltainen lähestymistapa talouden sopeutusohjelman tukemiseen.

Komissio katsoo, että sen tuki Tunisialle, myös makrotaloudellinen rahoitusapu, keskittyy rajalliselle määrälle aloja. Lisäksi monilla tukialoilla (kuten tilastot, julkinen varainhoito sekä tilintarkastustuomioistuimen hyvä hallintotapa) toimien voimakas koordinointi muiden avunantajien ja komission eri yksiköiden kesken oli ratkaisevan tärkeää makrotaloudellisen rahoitusavun vipuvaikutuksen lisäämiseksi, jotta merkittävät uudistukset voitiin toteuttaa täysimääräisesti.

V

Poliittisesti epävakaa tilanteessa oli olennaisen tärkeää löytää tasapaino nopeasti vaikuttavien toimenpiteiden ja pidemmän ajanjakson prosessien välillä hyödyntäen komission budjettitukipolitiikan tarjoamia välineitä. Valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus on väline, joka mahdollistaa joustavammat budjettitukisäännöt, jotka on suunniteltu erityisesti epävakaisiin/kriisin jälkeisiin tilanteisiin. Vaikka Tunisian osalta turvauduttiin tähän joustavaan toimintatapaan, komissio kuitenkin arvioi tiukasti kunkin neljän budjettitukiohjelman maksuehtoja. Lisäksi tilanteen vakautuminen ja Tunisian edistyminen osoittavat, että operaatiot olivat suunnittelultaan ja täytäntöönpanoltaan onnistuneita. Tätä seikkaa arvioidaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä, kohdasta 30 eteenpäin.

Komissio vahvistaa, että nykyinen PEFA-arviointi käynnistettiin itse asiassa vuonna 2014, toisin sanoen neljän vuoden kuluttua ensimmäisestä PEFA-arvioinnista. Nykyinen PEFA-arviointi viivästyi syistä, joihin komissio ei voinut vaikuttaa. Pääasiassa se johtui menetelmiin liittyvistä kysymyksistä ja niiden seurauksista. On painotettava, että vuonna 2015 tarkasteltiin uutta PEFA-menetelmää. Tunisian uutta PEFA-raporttia viimeistellään parhaillaan.

VI

Komissio painottaa, että uudistusohjelmaa ei aina voida tiivistää yhtenäiseksi, kattavaksi ja johdonmukaiseksi politiikka- tai strategia-asiakirjaksi. Tällaisissa tapauksissa analyysi koskee eri toimenpiteitä ja uudistusprosessia, joiden avulla hallitus pyrkii vahvistamaan järjestelmää.

Mainitun sektoribudjettituen osalta komissio arvioi sektoripolitiikat kattaviksi sekä merkityksellisiksi ja uskottaviksi. Nämä sektoribudjettituen toimet oli hyväksytty ennen vallankumousta, ja ohjelmia mukautettiin myöhemmin uuteen tilanteeseen toimilla tuettujen tulosten vakauttamiseksi.

Komissio katsoo, että lainoina myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun myöhäinen maksatus ei johtunut tuen hitaasta täytäntöönpanosta vaan useiden tekijöiden yhdistelmästä. Parlamentilta ja neuvostolta vei yli viisi kuukautta hyväksyä komission ehdotus tavanomaisessa lainsäätämismenettelyssä. Lisäksi Tunisian viranomaisilta vei yli kuusi kuukautta ratifioida EU:n ja Tunisian yhteisymmärryspöytäkirja, jossa vahvistettiin makrotaloudellista rahoitusapua koskevat ehdot. Toinen maksuerä viivästyi, koska Tunisia ei täyttänyt kaikkia ehtoja ajoissa.

Johdanto

09

Komissio katsoo aiheelliseksi mainita, että kun ensimmäinen, 300 miljoonan euron makrotaloudellinen rahoitusaputoimi hyväksyttiin huhtikuussa 2014, kyseessä oli suurin eteläisen naapuruston valtiolle koskaan tarjottu makrotaloudellinen rahoitusapu siihen asti kun komissio helmikuussa 2016 ehdotti uutta, 500 miljoonan euron makrotaloudellista rahoitusaputoimea, jälleen Tunisialle. Se hyväksyttiin heinäkuussa 2016. Toisella makrotaloudellisella rahoitusaputoimella on tavoitteena tukea edelleen taloudellista siirtymää, erityisesti vuoden 2015 terrori-iskujen jälkeen ja niiden taloudelliseen toimintaan kohdistuneen kielteisen vaikutuksen vuoksi.

Huomautukset

20

Komissio painottaa, että PAR 1 -ohjelma (talouden elvyttämisen tukiohjelma, *Programme d'Appui à la Relance*) oli monialainen budjettitoimi ja PAR 2 – PAR 5 ovat valtiorakenteiden kehittämistä koskevaan sopimukseen liittyviä toimia.

22

Komissio toteaa, että se on aina toiminut oikea-aikaisesti, kun siltä on edellytetty toimia, myös vaikeassa poliittisessa ja turvallisuustilanteessa. Komissio toteaa myös, että toimenpideasiakirja, joka koskee tukea turvallisuusalan uudistukselle, saatiin valmiiksi teknisellä tasolla 18. kesäkuuta 2015 (laatutukiryhmän kokous), ennen kesäkuussa 2015 tapahtunutta terrorismi-iskua. Turvallisuusosalalla on toteutettu useita muitakin toimia tämän ajanjakson aikana (esim. alueellisia hankkeita, vakautusvälineestä sekä vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä rahoitettuja hankkeita jne.) joko ennen turvallisuusalan uudistusohjelman valmistelua tai rinnakkain sen kanssa.

23

Komissio toteaa, että ensimmäisinä vallankumouksen jälkeisinä vuosina avunantajien välinen koordinointi tapahtui Tunisian viranomaisten talouden elvytysuunnitelman ja hallituksen kehityskirjeiden perusteella. Näiden asiakirjojen pohjalta toteutettiin useita avunantajien rahoitustukipaketteja niin kutsutuissa PAR-ohjelmissa (*Programmes d'Appui à la Relance*), ja joissain jopa hyödynnettiin yhteistä matriisia. Sitten avunantajien, myös budjettitukea ja makrotaloudellisia rahoitusaputoimia tarjoavan EU:n, välistä koordinointia helpotti IMF:n ja Tunisian viranomaisten välinen sopimus kattavasta makrotaloudellisten sopeutusten ja rakenneuudistusten ohjelmasta.

24

Komissio haluaa painottaa, että varat eivät jakautuneet liian monelle alalle ja että tuki oli riittävän kohdennettua.

Vaikka EU:n tuki todellakin koski hyvin monia aloja, se johtui alun perin siitä, että tunnustettiin Tunisian kohtaamat laajat haasteet ja tarpeet vallankumousta seuranneen ajanjakson aikana. Se oli myös vastaus Tunisian viranomaisten erityisiin avunpyyntöihin aikana, jona hallitus tarvitsi kipeästi kansainvälistä tukea. Vuosina 2011–2013 hyväksyttiinkin 'hätäoperaatioita', jotka koskivat keskeisiä palveluja ja joilla tuettiin demokratiaan siirtymistä ja täydennettiin sosioekonomista uudistusprosessia.

Kun tilanne vaikutti asteittain vakautuvan (noin vuodesta 2014 alkaen), EU kuitenkin pyrki keskittämään tukeaan. Tämä pyrkimys johti vuosia 2014–2016 koskevaan yhdistettyyn tukikehykseen, jossa määritettiin kolme toimintalaa (sosioekonomiset uudistukset osallistavaa kasvua varten, demokratian perustekijät sekä kestävä alueellinen ja paikallinen kehitys). Tällä pyrittiin kanavoimaan EU:n tukea. Toiminta-alat otettiin järjestelmällisesti huomioon laadittaessa Tunisiaa koskevia vuotuisia toimintasuunnitelmia.

25

Komissio ja EUH painottavat, että niiden päätökset eivät johtaneet rahoituksen laimentumiseen ja hallinnollisiin vaikeuksiin. Viivästykset ja hallinnolliset vaikeudet johtuivat suoraan ja ensisijaisesti ulkoisista tekijöistä (poliittisesta epävakaudesta, maan vaikeasta taloustilanteesta).

Komissio painottaa, että ehdollinen makrotaloudellinen rahoitusapu koskee rajallista määrää painopisteitä useilla toisiinsa liittyvillä rakenneuudistuksen aloilla, jotta varmistetaan kokonaisvaltainen lähestymistapa talouden sopeutusohjelman tukemiseen. Tätä ei pidä tulkita poikkeamiseksi komission politiikasta, jonka mukaan apu keskitetään rajalliseen määrään aloja. Lisäksi monilla tukialoilla (kuten tilastot, julkinen varainhoito sekä tilintarkastustuomioistuimen hyvä hallintotapa) toimien voimakas koordinointi muiden avunantajien ja komission eri yksiköiden kesken oli ratkaisevan tärkeää, jotta merkittävät uudistukset voitiin toteuttaa täysimääräisesti.

26

Komissio toteaa, että EU:n toimia koordinoitiin hyvin jäsenvaltioiden ja keskeisten kansainvälisten avunantajien kanssa, mutta yhteistä ohjelmasuunnittelua jäsenvaltioiden kanssa ei saatu aikaan, koska kansallisen kehityssuunnitelman hyväksyminen viivästy. Koordinointi ja tiivis viestintä jäsenvaltioiden kanssa oli säännöllistä ja rakentavaa.

28

Yhteinen ohjelmasuunnittelu on keskeytetty suunnittelun yhdenmukaistamiseksi viisivuotisen kehityssuunnitelman kanssa, jotta voidaan tehostaa työnjakoa avunantajien, myös jäsenvaltioiden, kesken.

Yhteiseen ohjelmasuunnitteluun liittyvä matka toteutettiin EUH:n ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston ohjelmasuunnittelumatkan yhteydessä lokakuussa 2016. Tällä hetkellä kaikkien jäsenvaltioiden toimintaa koordinoi konsultti, ja ohjelmien yhteinen suunnittelu alkaa todennäköisesti vuonna 2017.

29

Komissio toteaa, että EU:n toimet tukivat Tunisiaa merkittävästi, mutta ohjelmien täytäntöönpanossa komissiossa esiintyi joitakin vähäisiä puutteita.

Komissio haluaa jälleen painottaa, että PAR 1 -ohjelma oli monialainen budjettitoimi ja PAR 2 – PAR 5 ovat valtiotukien kehittämistä koskevaan sopimukseen liittyviä toimia. Menetelmien erot vaikuttavat ohjelmien analysointiin.

32

Komissio haluaa korostaa, että vaikka kolmatta ja neljättä PAR-ohjelmaa rahoitti pelkästään EU, ohjelmia ja niiden toimenpiteitä koordinoitiin muiden avunantajien kanssa.

33

Komissio korostaa, että ensimmäinen PAR-ohjelma oli monialainen budjettitoimi ja että myöhemmissä PAR-toimissa sovellettu toimintatapa oli valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus, joka on suunniteltu erityisesti sitä varten, että EU voi tukea kumppanimaita epävakaisissa/kriisijälkeisissä tilanteissa.

Vaikka valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus mahdollistaa jonkin verran joustoa, kuten vuonna 2011 hyväksytyssä politiikassa esitetään, komission yksiköt ovat aina olleet tarkkoja sen täytäntöönpanossa. Sovelletut tulosindikaattorit määritettiin pitkällisessä ja laaja-alaisessa politiikkavuoropuhelussa viranomaisten kanssa. Indikaattorien avulla on voitu aikaistaa merkittäviä uudistusprosesseja nyt tarkasteltavan ajanjakson aikana. Vaikka EU:n oli vastattava tilanteeseen kiireesti ja vaikka valtiorakenteiden kehittämistä koskevien sopimusten täytäntöönpanoon valitut menetelmät olivat lyhytaikaisia, tämän ei kuitenkaan pidä katsoa merkitsevän "joustavuutta" maksuehdoissa.

Komissio painottaa, että valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus voidaan uusia ja uusimisista määrätään asianomaisissa budjettitukea koskevissa suuntaviivoissa, erityisesti kun siirtyminen muihin budjettitukivälineisiin ei vielä ole mahdollista.

On pidettävä mielessä, että valtiorakenteiden kehittämistä koskeviin sopimukseen sovellettavat budjettitukea koskevat suuntaviivat olivat uusia (2012) eikä menetelmiä ollut testattu, kun niitä sovellettiin ensi kertaa Tunisian kaltaiseen valtavassa poliittisessa muutoksessa olevaan keskitulotason maahan. Tunisiasta saadut kokemukset sekä valtiorakenteiden kehittämistä koskevien sopimusten täytäntöönpanosta muissa maissa saadut vastaavat kokemukset johtivat siihen, että komissio tarkisti ohjeistustaan, joka koskee valtiorakenteiden kehittämistä koskevien sopimusten kestoa ja mahdollisuutta tehdä valtiorakenteiden kehittämistä koskevia sopimuksia rinnakkain sektoribudjettituen toimien kanssa. Tästä kertoo myös budjettitukea koskevien suuntaviivojen tarkistaminen.

34

Komissio toteaa, että rajallisessa määrässä tapauksia indikaattorit/toimenpiteet täyttyivät ennen rahoitussopimusten allekirjoittamista. Tämä kuvastaa kuitenkin pikemminkin sitä, että komission pitkäkö hallintomenettely rahoituspäätösten tekemiseksi ei sovellu sellaisiin hätäoperaatioihin, joita komissio ja muut avunantajat (Maailmanpankki ja Afrikan kehitys pankki) joutuivat tuolloin toteuttamaan Tunisiassa vastatakseen erityisen epävakaiseen poliittiseen ja sosioekonomiseen tilanteeseen.

Viranomaiset olivat muodollisesti hyväksyneet toimenpiteet monta kuukautta ennen rahoitussopimuksen allekirjoittamista. Toimenpiteestä sopimisen ja komission rahoituspäätöksen tekemisen välisenä aikana hallitus oli kuitenkin jo hyväksynyt/täytäntöönpannut toimenpiteen. Onnistuminen oli myös seurausta tiiviistä politiikkavuoropuhelusta viranomaisten kanssa, eikä se olisi toteutunut samassa laajuudessa tai saman ajanjakson aikana ilman budjettitukitoimia.

35

Jäsenvaltioille esitetyssä rahoituspäätöksessä ja Tunisian hallituksen kanssa allekirjoitetussa rahoitussopimuksessa todettiin selkeästi, että toisen maksuerän tulosindikaattorit vahvistetaan ohjelman toisen vuoden aikana. Tällainen järjestely ei ole vastoin ohjeita. Se on myös hyödyllinen epävarmoissa tilanteissa, joissa on vaikea laatia useita vuosia kattavaa täysimääräistä ohjelmasuunnittelua, kuten Tunisiassa vuonna 2011 (väliaikainen hallitus, lähestyvät vaalit).

36

Komissio kiinnittää huomiota siihen, että vaikka "enemmällä enemmän" -periaatteen mukaisista lisävaroista ei virallisesti ilmoitettu ennen touko- tai kesäkuuta vuonna N+1, komissio ja EUH olivat jo arvioineet tilanteen alueen eri maissa ja niillä oli jo varhaisessa vaiheessa vuotta (tavallisesti viimeistään tammi-helmikuussa) selkeä käsitys "enemmällä enemmän" -periaatteen mukaisista kunkin valtion tulevista lisävaroista. Ohjelmista ja indikaattorimatriisista neuvotellessaan komission ryhmä säilytti näin jonkin verran liikkumavaraa ja otti huomioon joko lisäohjelmia tai joissain tapauksissa neuvottelujen käynnistymisvaiheessa käytettävissä ollutta virallista määrää suurempia määriä.

37

Komissio painottaa, että EU:n tuki perustui Tunisian viranomaisten pyyntöihin ja että tarpeista keskusteltiin, ne hyväksyttiin ja niitä arvioitiin kahdenvälisesti. Ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen PAR-ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden suurta määrää arvioitaessa on otettava huomioon, että kolme budjettitukivirastoa pani täytäntöön yhteisiä budjettitukitoimia, joista kuhunkin liittyvät yhteenlasketut rahoitussitoumukset olivat yli miljardi dollaria.

Kun otetaan huomioon useiden avunantajavirastojen osallistuminen (jotka tarjosivat huipputason asiantuntemusta) sekä näiden toimien merkittävä määrä, toimenpiteiden lukumäärä on itse asiassa lähellä täytäntöönpanon operatiivisten normitasoa.

PAR-ohjelmiin kiinnitettiin huomiota korkealla tasolla, ja niiden täytäntöönpanoa tarkasteltiin säännöllisissä hallituksen kokouksissa (näin ei tapahdu pienempien ohjelmien kohdalla). On myös syytä panna merkille, että suurin osa toimenpiteistä toteutettiin.

38

Komissio katsoo, että kunkin PAR-ohjelman (I–IV) ehdot arvioitiin yhtä huolellisesti.

Komissio painottaa, että vuoden 2011 tiedonannon ja siihen liittyvien neuvoston vuonna 2012 antamien päätelmien "Kolmansille maille annettavaa EU:n budjettitukea koskeva uusi lähestymistapa" mukaisesti tukikelpoisuus-kriteereihin sovelletaan edelleen dynaamista lähestymistapaa. Lähestymistapaa mukautettiin erityisesti ajankohdan epävakaa poliittisen tilanteen mukaisesti ottaen lisäksi huomioon, että käytössä oli valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus – ensimmäistä kertaa Tunisiassa.

Lähestymistapa on valtiorakenteiden kehittämistä koskeviin sopimuksiin sovellettavien budjettitukea koskevien suuntaviivojen mukainen. Tukimuoto oli sisällytetty vuoden 2012 budjettitukea koskeviin suuntaviivoihin käytettäväksi kriisissä, kriisin jälkeen ja hauraissa tilanteissa. Se on tämän vuoksi joustavampi tukimuoto. Komissio arvioi maksutietoja kuitenkin yhtä perusteellisesti kuin minkä tahansa muun budjettituen muodon kohdalla.

On myös todettava, että harvoja (melko marginaalisia) poikkeuksia lukuun ottamatta ennakoitujen tulokset itse asiassa saavutettiin. Kolmannen ja neljännen PAR-ohjelman joustavuus ei siis näytä johtaneen heikompiin tuloksiin/ vaikutuksiin keskipitkällä aikavälillä.

39

Komissio toteaa, että tiettyjen taloudellisten rakenneuudistusten täytäntöönpano on edelleen hidasta tai edellyttää voimakkaita parannuksia, kun taas demokratiaan siirtymistä tukevat uudistukset ovat olleet tyydyttävämpiä. Tulospohjaisten toimenpiteiden tai indikaattorien soveltaminen ei olisi ollut mahdollista yhden tai kahden vuoden mittaisen valtiorakenteiden kehittämistä koskevien sopimusten yhteydessä, koska kuten budjettitukea koskevissa suuntaviivoissa todetaan, tulosindikaattorit ovat pääasiassa prosessi-indikaattoreita (s. 99).

Lisäksi varmistettiin täydentävät toimet teknisen avun muodossa, ja näin tuettiin viranomaisia tietyn lain tai asetuksen käytännön toteutuksen edellyttämän lainsäädännön/sääntelyn (tai hallinnollisten menettelyjen) laatimisessa ja hyväksymisessä. Poliittikkayhdistelmän ansiosta suurin osa EU:n määrittämistä toimenpiteistä johti konkreettisiin tuloksiin.

Kuten muissakin vallankumouksen jälkeisissä prosesseissa, vie aikaa ennen kuin Tunisiassa parhaillaan tapahtuvat perusteelliset poliittiset ja institutionaaliset muutokset johtavat täysimääräisiin tuloksiin.

40

Komissio haluaa painottaa, että tilanne muuttui nopeasti ja hallinnon ja politiikan olosuhteet kehittivät jatkuvasti ja niihin kohdistui suuria paineita (kuusi hallitusta vuosina 2011–2015). Sen vuoksi olisi ollut erityisen vaikea toteuttaa laadukas ja objektiivinen arviointi kyseisen ajanjakson aikana. Myös arviointimenetelmien kannalta olisi ollut liian aikaista arvioida vaikutuksia.

Budjettitukitoimet arvioitiin täysimääräisesti viimeksi vuonna 2010. Arvioinnit toteutetaan tavallisesti kymmenen vuoden aikajänteellä. On otettava etäisyyttä, jotta tilannetta voidaan arvioida objektiivisesti.

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto toteuttaa kuitenkin parhaillaan talouden hallintaan kohdennettujen ohjelmien arviointia, joka käsittää BS6-ohjelmaa lukuun ottamatta kaikki Tunisiassa täytäntöönpannut budjettitukiohjelmat.

Lisäksi komissio seurasi ajanjakson aikana huolellisesti tuotoksia ja tuloksia ja hyödynsi täysimääräisesti välineitään tiettyjen budjettitukitoimenpiteiden tulosten arvioimiseksi. Se hyödynsi myös useita kansainvälisten järjestöjen toteuttamia arvioiteja.

41

Komissio haluaa korostaa, että uusi PEFA-arviointi on toteutettu PEFA-sihteeristön hyväksymän uuden menettelyn mukaisesti, mikä on johtanut useisiin ristiriitaisiin päätelmiin vuoden 2010 PEFA-arvioinnin osalta ja viivästyksiin Tunisian viranomaisten hyväksynnässä. Komissio, Maailmanpankki tai Afrikan kehityspankki eivät voineet vaikuttaa näihin viivästyksiin.

Komissio vahvistaa kuitenkin, että parhaillaan käynnissä oleva PEFA-arviointi käynnistettiin itse asiassa vuonna 2014 eli neljän vuoden kuluttua edellisestä PEFA-arvioinnista ja näin ollen budjettitukea koskevien sisäisten suuntaviivojen mukaisesti.

PEFA-arvioinnin lisäksi ennen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä koskevaa päätöstä komissio toteutti joulukuussa 2013 Tunisian valtiovarainministeriön ja Tunisia keskuspankin hallintomenettelyjen ja rahoitusketjujen kattavan operatiivisen arvioinnin.

42

Komissio haluaa painottaa, että PEFA on hyödyllinen väline, mutta se ei ole pakollinen velvoite ja edellyttää lisäksi valtiolta sitoutumista ja täysimääräistä yhteistyötä.

Vaikka PEFA-arviointia ei ole toteutettu, Tunisia (ja sen kumppanit) ovat vuoden 2011 jälkeen tarkasteltavan ajanjakson aikana hyötäneet noin kymmenestä korkealaatuisesta maan julkisen varainhoitojärjestelmän arvioinnista. Arvioinnit on toteutettu komission ohjelmien yhteydessä IMF:n ja OECD:n kaltaisten riippumattomien järjestöjen toimesta. Myös Open Budget Survey toteutettiin.

Näistä arvioinneista saatiin syvällistä tietoa julkisen varainhoidon eri ulottuvuuksista (kuten talousarvion laadinnasta ja toteutuksesta, tilinpidosta, hankinnoista, sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta, omaisuudenhoidosta, avoimuudesta ja uudistussuunnitelmasta).

Vaikka PEFA käynnistyi hieman myöhässä vuonna 2014, sen tuloksia odotetaan vuoden 2017 alussa. Tulosten pohjalta on tarkoitus arvioida Tunisian julkisen varainhoidon edistymistä.

43

Komissio haluaa painottaa, että ottaen huomioon Tunisian olosuhteet vuodesta 2011 lähtien ja merkittävät (poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja turvallisuutta koskevat) haasteet, joihin se on joutunut vastaamaan, Tunisia on edelleen alueen mallimaa. Siirtymävaihe on pitkä ja vaikea ja edellyttää Tunisialta kumppanilta edelleen merkittäviä lisäponnistuksia.

a)

Komissio katsoo, että vaikka joillakin aloilla on edelleen haasteita, vuoden 2011 tilanteeseen nähden edistyminen on ollut kiistatta myönteistä ja kestävä. Valtiovarainministeriön avointa talousarviota koskeva verkkosivusto (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>) on hyvä esimerkki toteutetuista valtavista ponnistuksista.

Talousarvion avoimuutta tai tilastojen levitystä koskevien riippumattomien selvitysten mukaan (vuosien 2011 ja 2015 kansainväliset talousarvio selvitykset sekä tilastojen levitystä koskeva verkkosivusto) Tunisia on johtavalla sijalla tulotason/alueellisten maaryhmittymien joukossa.

Hiljattain annettu tiedonvapautta koskeva organinen laki yhdistettynä aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan, joka on jo innokkaasti hyödyntämässä näitä uusia oikeuksia, osoittaa edistystä tapahtuvan tulevina vuosina.

b)

EU:n kansalaisyhteiskunnan tukiohjelmasta (PASC) tuettiin 180 kansalaisjärjestön perustamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemista Tozeurin hallintoalueella. Ohjelman ansiosta kansalaisjärjestöistä vastaavien Tunisian hallituksen yksiköiden kanssa tehtiin sopimus, jonka mukaisesti hallintoyksiköt auttavat kansalaisyhteiskunnan järjestöjä rekisteröintihakemusten valmistelussa. Lisäksi ohjelmaan sisältyy teknisen avun osuus, jolla tuetaan Tunisian viranomaisia perustamaan kansalaisjärjestöistä vastaavaa osastoa varten tietotekniikkajärjestelmä, joka voisi vauhdittaa asiakirjojen käsittelyä, myös kansalaisjärjestöjen rekisteröinnin yhteydessä.

c)

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja julkisia hankintoja koskevat uudistukset ovat kohdanneet joillain hallinnonaloilla voimakasta vastustusta, mutta kaikki kyseiset säädökset on kuitenkin hyväksytty ja lainsäädännön tehokas täytäntöönpano on alkamassa toden teolla. Varhaisia myönteisiä tuloksia on jo nähtävissä erityisesti julkisten hankintojen osalta, kun kaikkia hankintamenettelyjä sähköistetään parhaillaan.

Ulkoisen tarkastuksen osalta tilintarkastustuomioistuimen täydellisen riippumattomuuden takaavan tulevan organisen lain hyväksynnän (neljänteen PAR-ohjelmaan liittyvä toimenpide) odotetaan olevan vedenjakaja Tunisian ulkoisissa tarkastuksissa. Komissio tarjoaa tilintarkastustuomioistuimelle edelleen teknistä apua varmistaakseen uusien mahdollisuuksien täysimääräisen hyödyntämisen.

Sisäisen tarkastuksen osalta on vielä toteutettava joitakin toimia institutionaalisen kehyksen järjeistämiseksi. Tätä suunnitellaan viidennessä PAR-ohjelmassa.

d)

PAR-ohjelmiin sisältyvillä toimenpiteillä pyrittiin vakauttamaan kuntien taloutta, koska paikallisten tulojen romahtaminen vallankumouksen jälkeen aiheutti kunnille kestäättömän rahoitustaakan. Tätä jatkettiin *Kohti hajauttamista ja alueiden kehittämistä* -ohjelmassa (*Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires*) (43 miljoonaa euroa) soveltamalla järjestelmällisempää hajauttamista. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan olisi kuitenkaan ollut mahdollista ennen ensin mainitun onnistumista ja ennen poliittista päätöstä hajauttamismenettelyn käynnistämisestä.

e)

Edistyminen etuisuuksien kohdentamisessa edunsaajiin on todella ollut pettymys, vaikka EU, IMF ja Maailmanpankki ovat sinnikkäästi vaatineet viranomaisia toimimaan. Tämä kuvaa syvään juurtuneita poliittisia vaikeuksia ohjelmien tukikelpoisuuskriteerien vahvistamisessa. Takaiskuista huolimatta on tärkeää edelleen vaatia näitä uudistuksia, koska niillä on kriittinen vaikutus julkisen talouden kestävyyteen. IMF, Maailmanpankki ja EU jatkavat tältä osin edelleen yhteistyötään (makrotaloudellinen rahoitusapu). Uuden sosiaaliturvatunnustietokannan ja nykyisten sosiaalivastusohjelmien arvioinnin sekä ehdotetun pisteytysjärjestelmän odotetaan kuitenkin parantavan näiden ohjelmien kohdentamista.

f)

Komissio katsoo, että kolmannessa PAR-budjettitoimessa vahvistettujen maksuehtojen ja avunantajien valtiovarainministeriön kanssa käymän koordinoitun poliittisen vuoropuhelun ansiosta Tunisiassa on nyt mikrorahoituksen kehitykselle suotuisa lainsäädäntökehys. Tämä on mahdollistanut seitsemän mikrorahoituslaitoksen perustamisen vähemmän kehittyneille alueille. Näistä kaksi (Microcred ja Taysir) saavat taloudellista tukea EU:lta, AFD:ltä, EIP:ltä ja EBRD:ltä. Microcredin ja Taysirin viimeisten vuosikertomusten mukaan toiminnan käynnistymisestä vuonna 2015 lähtien rahoituspalveluja ja teknisen avun palveluja on saanut 7 684 mikroyrittäjää, joista 4 205 oli naisia ja 3 338 nuoria.

g)

Parlamentti hyväksyi syyskuussa 2016 uuden investointilain *Tunisia 2020 -konferenssin* valmistelujen yhteydessä. Yhdessä hiljattain hyväksytyyn kilpailuun, konkursseihin sekä yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksia koskevan lainsäädännön kanssa lailla on tarkoitus parantaa merkittävästi investointiympäristöä.

45

Komission mielestä on tärkeää panna merkeille, että useita menettelyvaiheita on toteutettava ennen kuin ensimmäinen makrotaloudellisen rahoitusavun maksu voidaan suorittaa. Ennen makrotaloudellisen rahoitusaputoimen ehdottamista komissio arvioi edunsaajamaan rahoitusketjujen moitteettomuutta vähintään kuukauden vievässä operatiivisessa arvioinnissa. Koska komission makrotaloudellista rahoitusapua koskeviin ehdotuksiin sovelletaan SEUT-sopimuksen 212 artiklan mukaista tavallista lainsäätämisyjärjestystä, parlamentin ja neuvoston on hyväksyttävä ne. Hyväksymisen jälkeen jäsenvaltioiden komitean on hyväksyttävä makrotaloudellisen rahoitusavun ehdot sisältävä yhteisymmärryspöytäkirja. Edunsaajamaan on allekirjoitettava yhteisymmärryspöytäkirja. Lisäksi Tunisian oli ratifioitava yhteisymmärryspöytäkirja.

Tämän jälkeen komission on lainattava maksuun tarvittavat varat markkinoilta, mikä vie tavallisesti noin kuukauden. Tunisian osalta on todettava, että tavallinen lainsäätämismenettely kesti kuukauden arvioitua kauemmin, koska hyväksyminen parlamentin täysistunnossa siirrettiin viime hetkellä huhtikuun toiseen täysistuntoon. Tämä tarkoittaa sitä, että komission ehdotuksen hyväksymiseen kului lainsäätäjiltä viisi kuukautta. On myös todettava, että tunisialaiset käyttivät yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittamiseen ja ratifiointiin yli seitsemän kuukautta.

47

Komissio katsoo, että makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelma, jota on koordinoitu tiiviisti muiden kansainvälisten avunantajien toimien ja Tunisian hallituksen omien uudistusohjelmien kanssa, on ollut keskeisessä asemassa kipeästi kaivattujen uudistusten edistämiseksi erityisesti vaikeassa siirtymävaiheessa. Uusi makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelma nostaa Tunisialle tähän asti myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun kokonaismäärän 800 miljoonaan euroon, ja sillä varmistetaan uudistusten jatkuminen samalla kun otetaan käyttöön uusia toimenpiteitä, joilla tuetaan Tunisian pyrkimyksiä edetä kohti kestävämpää taloudellista mallia.

48

Komissio katsoo, että tukikelpoisuuskriteerit, myös merkityksellisen ja uskottavan politiikan täytäntöönpano, ovat täyttyneet kunkin ohjelman hyväksymishetkellä sekä ennen kutakin maksua.

Mainittujen BS5- ja BS6-ohjelmien osalta komissio huomauttaa, että kuten budjettitukea koskevissa suuntaviivoissa todetaan, uudistusohjelmaa ei aina voida tiivistää yhtenäiseksi, kattavaksi ja johdonmukaiseksi politiikka- tai strategia-asiakirjaksi. Tällaisissa tapauksissa analyysi perustuu hallituksen järjestelmän vahvistamiseksi toteuttamiin erilaisiin toimenpiteisiin ja uudistusprosesseihin. Komissio arvioi suuntaviivojen mukaisesti sektoripolitiikat kattaviksi, merkityksellisiksi ja uskottaviksi.

49

Komissio haluaa selventää, että kolme sektoribudjettitukiohjelmaa hyväksyttiin ennen vallankumousta kyseisenä ajankohtana käytössä olleiden tukikelpoisuuskriteerien nojalla, kun taas valtiorakenteiden kehittämistä koskevat sopimukset tehtiin vallankumouksen jälkeen vastaamaan täysin uuteen tilanteeseen, joka edellytti uutta lähestymistapaa ja jonka vuoksi Tunisia oli oikeutettu tällaiseen välineeseen. On myös todettava, että komissio tarkistaa parhaillaan budjettitukea koskevia suuntaviivoja, jotta valtiorakenteiden kehittämistä koskevat sopimukset ja sektoribudjettituki olisivat mahdollisia yhtä aikaa.

50

a)

Ks. vastaus laatikon 3 kohtaan a.

b)

Ks. vastaus laatikon 3 kohtaan b.

Laatikko 3 – Sektoribudjettitukiohjelmien suunnittelupuuotteita ilmentäviä tapauksia

a)

Komissio on osittain samaa mieltä. Hankesuunnitteluvaiheessa osoittautui vaikeaksi mitata perustasoja kaikkia indikaattoreita varten. Tämän vuoksi tiettyjen indikaattorien osalta tavoitteet ilmaistiin edistymistä mittaavina absoluuttisina yksiköinä sen sijaan, että ne olisi ilmaistu suhteessa perusarvoihin.

Tilavuusmittareita koskevan tavoitteen osalta on pantava merkille, että kyse oli 10 prosentin lisäyksestä niiden syväkaivojen määrässä, joilla oli lakisääteinen käyttöoikeus, mikä katsottiin merkittäväksi. Tavoitteen ylittyminen johtui tilavuusmittarien sisällyttämisestä kaivoihin, joilta ei vaadittu lakisääteistä käyttöoikeutta (pintavesi tai matala kaivo). Indikaattorin D osalta hallituksen palvelukseenottopolitiikassa tapahtui vuoden 2011 jälkeen merkittäviä muutoksia, joita ei voitu ennakoita ohjelman suunnitteluvaiheessa. Vesialalla kaksi vuosikymmentä kestäneen konservatiivisen palvelukseenottopolitiikan jälkeen henkilöresurssien kasvu voidaan katsoa myönteiseksi kehitykseksi.

Kun ohjelma allekirjoitettiin vuonna 2011, oli vaikea ennakoida, että vuonna 2012 toimintansa aloittanut uusi hallitus ei asettaisi etusijalle pohjaveden pumppaamisesta kerättäviä maksuja, joka oli edellisen hallituksen tavoite. Tämä epäonnistuminen johtuu siis pikemminkin poliittisen tahdon muutoksesta kuin tietyn yksikön toiminnan keskeyttämisestä.

b)

BS6-ohjelman osalta komissio toteaa seuraavaa: indikaattorin D osalta hallituksen palvelukseenottopolitiikassa tapahtui vuoden 2011 jälkeen merkittäviä muutoksia, joita ei voitu ennakoida ohjelman suunnitteluvaiheessa. Vesi-alalla kaksi vuosikymmentä kestäneen konservatiivisen palvelukseenottopolitiikan jälkeen henkilöresurssien kasvu voidaan katsoa hyvin myönteiseksi kehitykseksi.

c)

BS6-ohjelman osalta komissio painottaa, että kuten budjettitukea koskevissa suuntaviivoissa todetaan, uudistusojelmaa ei aina voida tiivistää yhtenäiseksi, kattavaksi ja johdonmukaiseksi politiikka- tai strategia-asiakirjaksi. Tällaisissa tapauksissa analyysi perustuu hallituksen järjestelmän vahvistamiseksi toteuttamiin erilaisiin toimenpiteisiin ja uudistusprosesseihin. Komissio arvioi suuntaviivojen mukaisesti sektoripolitiikat kattaviksi, merkityksellisiksi ja uskottaviksi.

BS5-ohjelman osalta komissio painottaa, että rahoitussopimus allekirjoitettiin vuonna 2008, jolloin olosuhteet ja käytännöt olivat toiset. Myöhemmissä ohjelmissa ja maksuissa komissio on kuitenkin noudattanut huolellisesti budjettitukea koskevia suuntaviivoja.

51

Komissio painottaa, että hallitus oli kehittänyt kyseisen matriisin lyhyeksi kuvaukseksi toimenpiteistä, joita se aikoi toteuttaa Tunisian kuntien taloudellisen vahvuuden palauttamiseksi.

Osana hallituksen strategian arviointia matriisi tarjosi parhaan saatavilla olevan kuvauksen sen yksityiskohtaisesta toimintasuunnitelmasta.

Komissio ei lähtökohtaisesti ennalta olettanut, että eräät toimenpiteet jäisivät toteuttamatta. Kuten kaikissa strategioissa, eräät toimenpiteet voivat kuitenkin olla tärkeämpiä kuin toiset (ainakin komission kannalta). Julkisen politiikan tukikelpoisuusehtojen arviointiin liittyy kuitenkin hallituksen toimintasuunnitelman arviointi kokonaisuudessaan, ei pelkästään komission kriittisiksi katsomien toimien arviointi.

Komissio toteaa myös, että mainitun kokonaismatriisin lisäksi ohjelman toisen erän tulosindikaattorit osoittivat ohjelman kolmen keskeisen tavoitteen – tulojen huomattava lisääminen, tärkeimmän menoja lisäävän tekijän (palvelukseenotto) jäädyttäminen ja paikallisten kehittämisinvestointihankkeiden toteutuksen lisääminen – toteutuneen.

Jälkikäteen voidaan todeta, että toimenpiteiden toteutumistaso oli erityisen korkea, mikä osoittaa, että ehdot olivat sekä merkityksellisiä että täytettävissä.

52

Komissio on samaa mieltä, mutta painottaa, että ehtoja oli paljon (BS5) ja ne olivat molemmissa ohjelmissa erityisen vaikeita. BS6-ohjelman täytäntöönpanokautta pidennettiin 72 kuukaudesta 96 kuukauteen uuden hallituksen ja erityisesti maatalousministeriön vuoden 2011 poliittisten tapahtumien jälkeen kohtaamien vaikeuksien vuoksi. Täytäntöönpanokauden pidentämisen päätavoitteena oli varmistaa, että täydentävät toimenpiteet ohjelman sujuvan täytäntöönpanon varmistamiseksi voitiin toteuttaa.

Ohjelmien täytäntöönpanotahti riippui suuresti vallankumouksen jälkeiseen tilanteeseen liittyvistä ulkoisista syistä.

53

Komissio on samaa mieltä ja toteaa, että BS5-ohjelman ja BS6-ohjelman teknisen tuen hankkeita koskevien sopimusten teon viivästyminen perusteltiin asianmukaisesti tuettujen sektorien monimutkaisuudella ja tarpeella sitoutua syvälliseen strategiseen ja poliittiseen keskusteluun edunsaajien tarpeiden määrittämiseksi asianmukaisen arvioinnin perusteella.

Komissio haluaa selventää, että vaikka BS7-ohjelmassa ei ollut teknistä tukea, sitä tarjottiin muiden käynnissä olleiden ohjelmien yhteydessä. Rahoitussääntöjen mukainen sopimuskausi oli päättynyt, kun ohjelman sisältöä tarkasteltiin, mikä esti sopimusten teon teknisestä lisätuesta.

54

Komissio on samaa mieltä ja katsoo, että lainsäädäntöprosessi on ollut vallankumouksen jälkeen suhteellisen hidasta, koska perustuslakia ja muita painopisteitä (esimerkiksi turvallisuutta ja korruptiota) koskevat uudistukset on katsottu ensisijaisiksi budjettilainsäädäntöön nähden. Laki on määrä hyväksyä vuoden 2017 ensimmäisen neljänneksen aikana.

On kuitenkin korostettava, että talousarviomenettelyssä on tapahtunut merkittävää edistymistä jo ennen lain hyväksyntää. Tähän mennessä 22 ministeriötä kaikkiaan 26:sta on laatinut ohjelmia koskevat talousarviot ja esittävät parlamentille määrärahapyyntöissään myös julkisen politiikan tavoitteita koskevat tulosindikaattorit (talousarviotojen lisäksi).

Kansainvälisen talousarvioselvityksen pistesijan nousu osoittaa, että näillä aloilla on edistytty.

Tässä yhteydessä budjettilain antaminen on pikemminkin merkki tämän tulosperusteisen uudistuksen loppuunsaattamisesta kuin sen käynnistymisestä.

55

Komissio toteaa, että puolessa hankkeista ei esiintynyt suunnittelupuutteita. Toisen puoliskon osalta komissio haluaa esittää seuraavat huomautukset (ks. jäljempänä):

a)

Komissio haluaa painottaa, että kyseisiin hankkeisiin liittyneet tavoitteet olivat riittävän asiaankuuluvia, tarkkaan määritettyjä ja mitattavia.

Hankkeista PJ7 ja PJ8 komissio katsoo, että *heikossa ja sosiaalisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten elinolojen parantaminen rakentamalla perusinfrastruktuureja ja toteuttamalla lähipalveluja epäsuotuisilla kaupunkialueilla* on riittävän asiaankuuluva ja tarkkaan määritetty tavoite, jota voidaan mitata ohjelman yhteydessä epävirallisille alueille toimitettujen perusinfrastruktuurien ja palveluiden määrällä.

Hankkeen PJ11 osalta komissio katsoo, että Tunisian tilintarkastustuomioistuinta koskeva twinning-ohjelman tavoite, *institutionaalisen uudistuksen analyysi ja valmistelu*, yhdistettynä tarkkaan määritettyihin odotettavissa oleviin tuloksiin ja objektiivisesti tarkistettaviin indikaattoreihin on tarkkaan määritetty ja mitattava.

Lisäksi komissio katsoo, että hankkeen PJ14 neljä tavoitetta ovat erittäin asiaankuuluvat ja tarkkaan määritetyt ja että niillä voidaan sen vuoksi tukea nykyaikaisen, kyvykkään ja hyvin toimivan parlamentin perustamista demokratiaan siirtymisen aikana. Tällaiset tavoitteet yhdistettynä odotettavissa oleviin tuloksiin ovat riittävän mitattavia.

c)

Tilintarkastustuomioistuimen havainto viittaa tiettyyn hankkeeseen (PJ13), jota koskevat yksityiskohtaiset selitykset esitetään c) kohdassa jäljempänä.

Laatikko 4 – Tarkastettujen hankkeiden suunnitteluputteita ilmentäviä tapauksia

a)

Tilintarkastustuomioistuin viittaa hankkeen yleisten tavoitteiden mittaamiseksi vahvistettuihin indikaattoreihin. Indikaattoreita tarkistettiin hieman hankkeen täytäntöönpanovaiheessa, jotta ne kuvastaisivat paremmin tulosten saavuttamista.

b)

Komissio haluaa painottaa, että vakiomuotoisessa rahoitussopimusmallissa ei edellytetä loogista kehystä. Sopimuksen liitteenä on tulos- ja resurssikehys, joka vastaa loogista kehystä. Komissio katsoo tämän vuoksi, että käytettävissä oli indikaattorit, jotka vastasivat delegoidusti hallinnoitujen hankkeiden kannalta asianmukaista mallia.

c)

Komissio painottaa, että tuki kansalaisyhteiskunnalle ei ollut Tunisiassa mahdollista ennen vallankumousta. Ulkomainen rahoitus oli kielletty, ja kansalaisyhteiskunnan toiminnot olivat hyvin rajallisia ja hallituksen tiukassa valvonnassa. Saatavilla ei siis ollut indikaattoreita alan arvioimiseen ennen vuotta 2011.

Indikaattorit on määritetty kyseisenä aikana saatavilla olleiden tietojen mukaisesti auttamaan toimien täytäntöönpanon mittaamisessa.

Komissio toteaa, että vaikka indikaattorit eivät ole kovin yksityiskohtaisia, hankkeessa järjestettiin 435 vuoropuhelua/kuulemistyöpajaa 24 hallintoalueella, 120 työpajaa kansalaisyhteiskunnan järjestöjen edustajien ja julkisten toimijoiden kanssa, tehtiin yhteistyötä 3 500 yhdistyksen kanssa ja luotiin 36 yhdysverkkoa. On myös pantava merkille, että Euroopan unionin edustusto toteutti perusteellisen tutkimuksen kansalaisyhteiskunnan tilanteesta Tunisiassa.

Ohjelman loppuarviointi toteutetaan helmikuussa 2017, jolloin on mahdollista myös arvioida perusteellisesti tämän kunnianhimoisen ohjelman vaikutusta.

Komissio haluaa myös korostaa, että hanke katsotaan lippulaivahankkeeksi ja sitä pidetään erinomaisena esimerkkinä koko eteläiselle naapurialueelle.

56

Komissio toteaa, että kaikkiin hankkeisiin liittyi tällaisissa tapauksissa edellytetyt asiakirjat ja mallit ja että ne olivat riittävän yksityiskohtaisia.

Komissio painottaa, että hankkeiden PJ6, PJ7, PJ8 ja PJ10 rahoituksen jakautumisessa esitetään riittävästi tietoa kustannusten arvioimiseksi. Ohjelman tehokkuutta arvioitiin useissa edistymiskertomuksissa sopimuksessa määritetyllä tavalla.

57

Komissio haluaa jälleen todeta (kun on kyse lisäarvosta, jota saadaan delegoitaessa varojen hallinnointi välittäjälle sen sijaan, että hankkeita hallinnoisi välillisesti tunisialainen julkinen elin), että välittäjä oli kahden hankkeen hyväksymisajankohtana epävirallisten alueiden kunnostamista koskevien kahden hankkeen johtava avunantaja, joka oli tukenut Tunisian kansallista kunnostamisohjelmaa jo vuosien ajan. Välittäjän veloittamat hallinnolliset kulut (2,9 prosenttia kahteen hankkeeseen osoitetuista kokonaisvaroista) ovat paljon pienemmät kuin välillisen hallinnon tapauksessa tarvittavien hankkeiden hallinnointiyksiköiden toimintaan liittyvät kulut.

Lisäksi välillinen hallinnointi olisi vienyt paljon enemmän aikaa, minkä vuoksi täytäntöönpano olisi viivästynyt, koska EU:n sääntöjen ja menettelyjen opettelemiseen olisi kulunut tunisialaisilta edunsaajilta aikaa.

58

Komissio painottaa, että täytäntöönpanokausien jatkaminen ei kasvattanut kokonaiskustannuksia. Sopimuksia jatkettiin ilman lisäkustannuksia, koska ohjelmien kokonaismäärärahoja ei voi lisätä.

Sopimusten jatkaminen ilman lisäkustannuksia saattaa johtaa tiettyjen kustannusten uudelleenjakautumiseen muiden kustannuksella, mutta tämä on osa tällaisissa oloissa toimimiseen liittyvää riskiä. Neuvotellessaan sopimusten jatkamisesta ilman lisäkustannuksia komissio pyrkii kuitenkin kaikin keinoin varmistamaan, että jatkamisesta mahdollisesti aiheutuvat ylimääräiset henkilöstömenot pidetään minimissä eikä hankkeen onnistuminen vaarannu. Tunisian demokraattinen siirtymävaihe kesti pidempään kuin mitä odotettiin heti vuoden 2011 vallankumouksen jälkeen, kun hankkeita valittiin ja allekirjoitettiin.

59

Saavutetun vaikutuksen ja tulosten kestävyuden osalta komissio haluaa painottaa, että hankkeen PJ6 rahoitussopimuksessa mainittu erityinen tavoite oli luoda määräaikaisia työpaikkoja sekä toisaalta parantaa matalan taitotason työntekijöiden työllistyvyyttä tarjoamalla ammatillista koulutusta. Komissio katsoo, että molemmat tavoitteet saavutettiin. Lisäksi saman täytäntöönpanokumppanin kanssa hyväksyttiin hankkeen toinen vaihe (yhdennetty paikallisen kehittämisen ohjelma) vuonna 2016. Tällä on määrä maksimoida vaikutus ja varmistaa tulosten kestävyys.

Hankkeiden PJ7 ja PJ8 osalta on tarkoitus saman uuden valmisteilla olevan ohjelman puitteissa puuttua rahoitusvaikeuksiin, jotka liittyvät epävirallisille alueille rakennetun julkisen infrastruktuurin ylläpidon varmistamiseen. Epävirallisten alueiden hallintaa ja kehittämistä, mukaan lukien julkisen infrastruktuurin ylläpitoa, koskevan asianmukaisen kansallisen strategian kehittäminen on yksi odotettavissa olevista tuloksista.

60

Komissio haluaa korostaa sitä, että hankkeissa PJ3 ja PJ4 toimitetuista laitteista on jo ollut hyötyä vientiin suuntautuille tunisialaisille pk-yrityksille, koska ne voivat testata Tunisiassa tuotteidensa EU:n sääntöjen mukaisuuden paljon halvemmalla kuin ulkomailla. Tämän seurauksena tuotantokustannukset laskivat ja kilpailukyky muihin tuottajiin nähden vastaavasti koheni.

Laitteiden toimituksella on jo myönteisiä vaikutuksia, kun tunisialaisilla pk-yrityksillä on pääsy EU:n sisämarkkinoille, vaikka teollisuustuotteiden vaatimustenmukaisuuden arviointia ja hyväksymistä koskevaa sopimusta ei ole vielä tehty.

Lähes kaikki hankkeen PJ11 suunnitelluista toimista oli pantu täytäntöön twinning-ohjelman päättyessä. Lisäksi koska twinning-ohjelman tarkoituksena oli tukea Tunisian tilintarkastustuomioistuinta orgaanisen lainsäädäntöluonnoksen valmistelussa ja sen uudelleenorganisoinnissa säännösten täytäntöönpanoa varten sen jälkeen kun laki on hyväksytty, viivästyksellä ei ollut merkittävää vaikutusta.

Hankkeen PJ12 osalta kaikkea sen puitteissa valmistettua lainsäädäntöä ei voitu panna täytäntöön ennen hankkeen päättymistä hallitusten ja johtajien (neljä eri johtajaa kertaa kolmessa vuodessa) vaihtumisen vuoksi.

Johtopäätökset ja suositukset

63

Ensimmäisinä Tunisian vallankumouksen jälkeisinä vuosina avunantajien koordinointi tapahtui pääosin niin kutsuttujen PAR-ohjelmien (*Programmes d'appui à la reliance*) perusteella. Ohjelmista tuettiin viranomaisten laatimaa talouden elvytysuunnitelmaa. Sittenkin koordinointi tapahtui IMF:n kattavan ohjelman perusteella.

64

Komissio toteaa, että toiminta oli kohdistettava usealle alalle, koska Tunisian oli selviydyttävä vallankumouksen jälkeen useista sosioekonomisista haasteista. Tähänastiset tulokset ovat hyviä, sillä EU:n avulla on parannettu merkittävästi valtion sosioekonomista ja poliittista vakautta vallankumouksen jälkeen. Komissio painottaa, että se on noudattanut omaa tuen keskittämistä koskevaa politiikkaansa. Vaikka tarkasteltavana olevan ajanjakson aikana toteutettiin monenlaisia toimia, ne olivat vuosia 2014–2016 koskevassa yhdistetyssä tukikehyksessä määritettyjen kolmen keskeisen toiminta-alan mukaisia.

Kuten kohdassa 43 todettiin, on otettava huomioon Tunisian tilanne vuodesta 2011 lähtien sekä merkittävät avunpyynnöt vallankumousta seuranneen siirtymäprosessin tukemiseksi monilla eri aloilla. EU:n oli otettava käyttöön kaikki saatavilla olevat välineensä Tunisian tukemiseksi tässä monimutkaisessa prosessissa, joka johti yleisesti kiitetyn uuden perustuslain hyväksymiseen sekä vapaisiin ja oikeudenmukaisiin vaaleihin.

EU:n makrotaloudellinen rahoitusapu tarjoaa Tunisialle maksutasetukea, jotta se voi vastata akuuttiin ulkoisen rahoituksen tarpeeseen. Sillä tuetaan myös Tunisian IMF:n kanssa sopimaa rahoitustukiohjelmaa. Tämä antaa Tunisialle mahdollisuuden toteuttaa tarvittavat talouden sopeutukset vähemmän ankarina ja äkkinäisinä, ja tavoitteena on tukea sitä talouden kestävyuden palauttamisessa, joka on kestävä sosiaalisen kehityksen edellytys. Tämän vuoksi ehdollinen makrotaloudellinen rahoitusapu koskee useita painopisteitä toisiinsa liittyvillä rakenneuudistuksen aloilla, jotta varmistetaan kokonaisvaltainen lähestymistapa talouden sopeutusohjelman tukemiseen. Komissio katsoo, että kyse ei ole poikkeamisesta sen itse määrittämästä politiikasta, jonka mukaan apu keskitetään rajalliseen määrään aloja. Lisäksi monilla tukialoilla (kuten tilastot, julkinen varainhoito sekä tilintarkastustuomioistuimen hyvä hallintotapa) toimien voimakas koordinointi muiden avunantajien ja komission eri yksiköiden kesken oli ratkaisevan tärkeää makrotaloudellisen rahoitusavun vipuvaikutuksen lisäämiseksi, jotta merkittävät uudistukset voitiin toteuttaa täysimääräisesti.

65

Komissio haluaa painottaa, että yhteinen ohjelmasuunnittelu on keskeytetty odotettaessa hallituksen viisivuotisen kehittämissuunnitelman esittelyä. Komission ja jäsenvaltioiden aikomuksena on yhdenmukaistaa ohjelmasuunnittelu viisivuotisen kehittämissuunnitelman kanssa työnjaon ja koordinoinnin parantamiseksi.

Yhteinen ohjelmasuunnittelu käynnistyy jälleen vuonna 2017.

Suositus 1 – Suunnitellaan ja kohdennetaan EU:n tuki paremmin

Komissio ja EUH hyväksyvät suosituksen.

a)

Komissio ja EUH hyödyntävät edelleen poliittista ja toimintapoliittista vuoropuhelua varmistaakseen, että Tunisian viranomaiset hyväksyvät perusteellisen kansallisen kehityssuunnitelman ja erityisiä uudistusstrategioita. Nämä seikat otettiin jälleen esille komission jäsenen Johannes Hahnin ja korkean edustajan Federica Mogherinin Tunisian vierailujen aikana sekä Tunisian presidentin vieraillessa Brysselissä marraskuussa ja joulukuussa 2016.

b)

Komissio ja EUH valmistelevat yhteistä strategiakehystä kaudelle 2017–2020 noudattaen EU:n suuntaviivoja, joiden mukaan tuki on keskitettävä kolmelle painopistealalle sen vaikutuksen maksimoimiseksi.

c)

Yhteinen ohjelmasuunnittelu käynnistyy jälleen vuonna 2017.

68

Komissio toteaa, että rajallisessa määrässä tapauksia indikaattorit/toimenpiteet täyttyivät ennen rahoitussopimusten allekirjoittamista. Viranomaiset olivat todellakin hyväksyneet toimenpiteet monta kuukautta ennen rahoitussopimusten allekirjoittamista, ja hallitus pani ne täytäntöön samaan aikaan, kun komissio teki rahoituspäätöksen. Tämä olisi katsottava onnistumiseksi ja viranomaisten kanssa käydyn tehokkaan politiikkavuoropuhelun tulokseksi, jota ei olisi tapahtunut samassa laajuudessa tai samalla aikataululla ilman budjettitukea.

69

EUH ja komissio ovat samaa mieltä siitä, että on pyrittävä ennakoimaan ”enemmällä enemmän” -päätöksiä.

70

Komissio haluaa painottaa, että PEFA on hyödyllinen väline, mutta se ei ole pakollinen velvoite ja edellyttää lisäksi kumppanimaalta sitoutumista ja täysimääräistä yhteistyötä. Tunisia (ja sen kumppanit) ovat vuoden 2011 jälkeen hyötynneet noin kymmenestä korkealaatuisesta julkisen varainhoitojärjestelmän arvioinnista. Arvioinnit on toteutettu komission ohjelmien yhteydessä IMF:n ja OECD:n kaltaisten hyväksytyjen järjestöjen toimesta. Myös Open Budget Survey toteutettiin. Lisäksi ennen makrotaloudellisen rahoitusavun tarjoamista komissio toteutti joulukuussa 2013 Tunisian valtiovarainministeriön ja Tunisia keskuspankin hallintomenettelyjen ja rahoitusketjujen täysimääräisen ja kattavan operatiivisen arvioinnin. Komissio katsoo tämän vuoksi, että saatavilla oli kattavia ja asiaankuuluvia tietoja ja niitä käytettiin.

Komissio vahvistaa, että tämänhetkinen PEFA-arviointi käynnistyi vuonna 2014 ja se saatetaan päätökseen vuonna 2017. Loppuunsaattamisen viivästyminen johtuu menettelyongelmista, joihin komissio ei voi vaikuttaa.

Suositus 2 – Tehostetaan EU:n budjettitukiohjelmien täytäntöönpanoa

Komissio hyväksyy suosituksen.

a)

Komissio katsoo, että nyt kun Tunisian poliittinen tilanne on vakaampi ja kun otetaan huomioon tiivis koordinaatio muiden avunantajien kanssa, tulosindikaattorit voivat tulevien toimien osalta olla paremmin kohdistettuja. Tukikelpoisuuskkriteereihin sovelletaan kuitenkin edelleen dynaamista lähestymistapaa budjettitukea koskevien suuntaviivojen mukaisesti. Tunisian tapauksessa yksittäisiä toimenpiteitä käytettiin vertailuarvoina arvioitaessa hallituksen yleistä edistymistä sen kansallisten uudistusohjelmien täytäntöönpanossa (yksi neljästä tukikelpoisuuskkriteeristä), ja käytäntö osoittautui hyvin tehokkaaksi.

Viimeisen lauseen "asettamalla maksujen suorittamisen ehdoksi yleisen edistymisen sijaan sen, että yksittäiset toimenpiteet on toteutettu tyydyttävällä tavalla" osalta komissio korostaa sitä, että vuoden 2011 tiedonannon ja neuvoston vuonna 2012 antamien päätelmien "Kolmansille maille annettavaa EU:n budjettitukea koskeva uusi lähestymistapa" mukaisesti tukikelpoisuuskkriteereihin oli sovellettava tätä dynaamista lähestymistapaa. Komissio yhdistää maksut kumppanimaan hallituksen kanssa neuvoteltuihin ja hyväksytyihin tulosindikaattoreihin vasta kun kaikki tukikelpoisuuskkriteerit täyttyvät, mikä on osoitus ohjelman täytäntöönpanon tyydyttävästä yleisestä edistymisestä.

b)

Komissio myöntää PEFA-arvioinnin merkityksen suunnittelu- ja seurantavälineenä, mutta painottaa kuitenkin, että PEFA-arviointia ei voida yksipuolisesti määrätä kumppanihallitukselle. Komissio jatkaa kuitenkin edelleen yhteistyötä kumppanihallituksen kanssa pyrkien varmistamaan, että PEFA-arviointi suoritetaan suositelluin väliajoin.

71

Tunisian makrotaloudellista rahoitustukea koskeneen pyynnön sekä makrotaloudellisen rahoitusavun ehdot sisältävän EU:n ja Tunisian välisen yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittamisen välinen 11 kuukauden ajanjakso voidaan selittää seuraavalla tavalla.

Ennen kuin komissio esitti ehdotuksen makrotaloudellisesta rahoitusaputoimesta, se toteutti kattavan operatiivisen arvioinnin rahoitusketjujen moitteettomuudesta Tunisiassa EU:n varainhoitoasetuksen vaatimusten täyttämiseksi. Parlamentin ja neuvoston oli seuraavaksi hyväksyttävä komission ehdotus tavallisessa lainsäätämismenettelyssä SEUT-sopimuksen 212 artiklan mukaisesti. Vaikka lainsäätäjät onnistuivat hyväksymään komission ehdotuksen viidessä kuukaudessa ilman kolmikantaneuvotteluja, yksi lisäkuukausi kului siihen, että hyväksyntä parlamentin täysistunnossa siirrettiin viime hetkellä huhtikuun toiseen täysistuntoon. Makrotaloudellisen rahoitusavun hyväksymisen jälkeen neuvottelut yhteisymmärryspöytäkirjaluonnoksesta oli saatettava päätökseen ennen kuin jäsenvaltioiden komitea voi hyväksyä yhteisymmärryspöytäkirjan ja EU voi allekirjoittaa sen heinäkuussa 2014 (11 kuukauden kuluttua Tunisian pyynnöstä). Tämän jälkeen kului vielä yli kuusi kuukautta ennen kuin Tunisian viranomaiset ratifioivat yhteisymmärryspöytäkirjan maaliskuussa 2015. Ensimmäinen makrotaloudellisen rahoitusavun maksuerä voitiin suorittaa pian sen jälkeen kun asiakirja oli ratifioitu toukokuussa 2015, mutta toinen maksuerä voitiin suorittaa vasta joulukuussa 2015, koska Tunisian viranomaiset eivät täyttäneet makrotaloudellisen rahoitusavun ehtoja.

Suositus 3 – Nopeutetaan makrotaloudellisen rahoitusavun hyväksymisprosessia

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio toteaa, että vaikka parlamentti ja neuvosto hyväksyvät makrotaloudellista rahoitusapua koskevat päätökset huomattavasti aiempaa nopeammin, parantamisen varaa on edelleen. Hyväksyminen voisi tapahtua nopeammin esimerkiksi, jos parlamentin kansainvälisen kaupan valiokunnan äänestystä edeltävien kokousten määrää voitaisiin vähentää, jos parlamentti hyväksyisi päätöksen järjestelmällisesti kansainvälisen kaupan valiokunnan äänestystä välittömästi seuraavassa täysistunnossa (ml. minitäysistunnot), jos parlamentin puhemies ja neuvoston puheenjohtaja voisivat allekirjoittaa päätöksen myös minitäysistunnossa ja jos neuvosto hyödyntäisi tarvittaessa hyväksyntään myös kirjallista menettelyä.

Komissio toteaa myös, että tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten ja parlamentin vuonna 2003 antaman makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöslauselman jälkeen komissio ehdotti vuonna 2011 makrotaloudellista rahoitusapua koskevaa puiteasetusta, jolla pyrittiin muun muassa nopeuttamaan päätöksentekoa korvaamalla lainsäätämismenettelyssä hyväksyttävät säädökset täytäntöönpanosäädöksillä. Koska lainsäätäjät kuitenkin päättivät säilyttää lainsäätämismenettelyssä hyväksyttävät säädökset ja tavallisen lainsäätämismenettelyksen, komissio perui ehdotuksensa vuonna 2013.

73

Komissio painottaa, että täytäntöönpanokausien jatkaminen ei kasvattanut kokonaiskustannuksia. Sopimuksia jatkettiin ilman lisäkustannuksia, koska ohjelmien kokonaismäärärahoja ei voi lisätä.

Sopimusten jatkaminen ilman lisäkustannuksia voi johtaa tiettyjen kustannusten uudelleenjakautumiseen muiden kustannuksella, mutta tämä on osa näissä oloissa toimimiseen liittyvää riskiä. Neuvotellessaan sopimusten jatkamisesta ilman lisäkustannuksia komissio pyrkii kuitenkin kaikin keinoin varmistamaan, että jatkamisesta mahdollisesti aiheutuvat ylimääräiset henkilöstömenot pidetään minimissä eikä hankkeen onnistuminen vaarannu. Tunisian demokraattinen siirtymävaihe kesti pidempään kuin mitä odotettiin heti vuoden 2011 vallankumouksen jälkeen, kun hankkeita valittiin ja allekirjoitettiin.

Suositus 4 – Parannetaan hankkeiden suunnittelua

Komissio hyväksyy suosituksen.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	1.3.2016
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	1.12.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	14.2.2017
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	2.3.2017

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko EU:n Tunisialle arabikevään vallankumouksen (2011) jälkeen antama tuki käytetty asianmukaisesti. Tarkastuksessa todettiin, että rahat oli käytetty yleisesti ottaen asianmukaisesti, sillä varoilla edistettiin merkittävästi Tunisian siirtymistä demokratiaan ja maan taloudellista vakautta vallankumouksen jälkeen.

EU:n suorittamassa tuen hallinnoinnissa havaittiin kuitenkin useita puutteita. Tilintarkastustuomioistuin esittää näiden puutteiden korjaamiseksi Euroopan ulkosuhdehallinnolle ja komissiolle suosituksia, jotka koskevat tuen keskittämistä pieneen määrään aloja, budjettitukiohjelmien täytäntöönpanon tehostamista sekä ohjelmien suunnittelun parantamista ja niiden täytäntöönpanon nopeuttamista.

4
1977 - 2017



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto