

Tematsko izvješće

**Pomoć EU-a  
Tunisu**



4  
1977 - 2017



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)

Internetske stranice: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2017.

Print	ISBN 978-92-872-7006-1	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/326323	QJ-AB-17-002-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6994-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/656316	QJ-AB-17-002-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6989-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/632355	QJ-AB-17-002-HR-E

© Europska unija, 2017.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Tematsko izvješće

## Pomoć EU-a Tunisu

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom  
UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće Suda, koje je zaduženo za reviziju rashodovnih područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa. Karel Pinxten, doajen tog revizijskog vijeća, član je izvjestitelj. U pripremi izvješća potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Gerard Madden, glavni rukovoditelj zadužen za reviziju Alejandro Ballester Gallardo, voditelj radnog zadatka Nikolaos Zompolas te revizori Thomas Haellstrom, Erika Soveges i Nicola Berloco.



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

## Odlomak

### **Pokrate**

### I. - VIII. **Sažetak**

#### 1. - 11. **Uvod**

##### 1. - 6. **Pozadina**

##### 7. - 8. **Okvir za suradnju s EU-om**

##### 9. - 11. **Financiranje za razvoj**

#### 12. - 15. **Opseg revizije i revizijski pristup**

#### 16. - 61. **Opažanja**

##### 16. - 28. **ESVD i Komisija odgovorili su na većinu ključnih izazova velikim iznosima dodatnih sredstava u koordinaciji s glavnim donatorima, ali pomoć nije bila dovoljno usmjerena**

##### 17. - 22. **Iznosi finansijskih sredstava znatno su povećani kako bi se odgovorilo na hitne potrebe**

##### 23. - 25. **Financijska sredstva raspoređena su na prevelik broj područja**

##### 26. - 28. **Mjere EU-a dobro su koordinirane s glavnim donatorima, no nije realizirana zajednička izrada programa s državama članicama**

##### 29. - 61. **Mjerama EU-a Tunisu je pružena znatna pomoć, ali postojali su nedostaci u načinu na koji je Komisija provodila programe**

##### 30. - 44. **Opća proračunska potpora isplaćena je u kratkom roku, ali povezani uvjeti bili su previše fleksibilni**

##### 45. - 47. **Zajmom makrofinancijske pomoći pružen je dragocjen pristup financiranju unatoč kašnjenjima i niskoj stopi isplate**

##### 48. - 54. **Programi sektorske proračunske potpore bili su relevantni, ali nije utvrđena uvjerljiva strategija za njihovu provedbu**

##### 55. - 61. **Projekti su bili usmjereni na rješavanje relevantnih pitanja, ali postojali su nedostaci u načinu na koji su bili osmišljeni i dolazilo je do kašnjenja**

62.- 73. **Zaključci i preporuke**

**Prilog I. — Popis programa proračunske potpore i makrofinancijske pomoći**

**Prilog II. — Popis projekata**

**Odgovori Komisije i ESVD-a**

**CRIS:** Zajednički informacijski sustav Relex

**DAC:** Odbor za razvojnu pomoć (Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj)

**EBRD:** Europska banka za obnovu i razvoj

**EIB:** Europska investicijska banka

**ENI:** Europski instrument za susjedstvo

**ENPI:** Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo

**ESVD:** Europska služba za vanjsko djelovanje

**MFP:** Makrofinancijska pomoć (engl. MFA, *Macro-Financial Assistance*)

**MMF:** Međunarodni monetarni fond

**NIF:** Fond za poticanje ulaganja u susjedstvo

**NIP:** Nacionalni indikativni program

**PAR:** Program za potporu oporavku (fr. *Programme d'Appui à la Relance*)

**PEFA:** Javni rashodi i financijska odgovornost (engl. *Public Expenditure and Financial Accountability*)

**PPP:** Program proračunske potpore

**SPRING:** Potpora partnerstvu, reformama i uključivu rastu (engl. *Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth*)

I  
Tuniška „Revolucija jasmina“ iz siječnja 2011. smatra se prvom u nizu pobuna poznatih kao „Arapsko proljeće“. Tunis je otad znatno napredovao u političkoj tranziciji u demokratsku zemlju tijekom razdoblja nesigurnosti obilježenog političkom nestabilnošću, društvenim nemirima i terorističkim napadima. Kako bi pomogao Tunisu u nošenju s novim izazovima, EU je toj zemlji pružio znatnu političku potporu i isplatio velike iznose financijske pomoći. U razdoblju 2011. – 2015. EU je za bilateralnu pomoć Tunisu izdvojio ukupno 1,3 milijarde eura.

II  
Procijenili smo je li financijska pomoć koju je EU pružio Tunisu nakon revolucije Arapskog proljeća iz 2011. dobro iskorištena. Zaključili smo da su sredstva općenito dobro iskorištena jer su znatno doprinijela demokratskoj tranziciji i gospodarskoj stabilnosti Tunisa nakon revolucije. Međutim, u načinu na koji je Komisija upravljala tom pomoći postojao je niz nedostataka.

III  
Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) i Komisija pružile su financijsku potporu u kratkom roku kako bi se odgovorilo na dva od glavnih izazova: gospodarsku krizu i tranziciju u demokratsku zemlju. Utvrdili smo da se Komisija usmjerila na prevelik broj područja, čime je umanjen potencijalni učinak pomoći koju je pružila i otežano upravljanje brojnim mjerama koje je provodila. Mjere EU-a dobro su koordinirane s glavnim donatorima, kao i unutar institucija i odjela EU-a, no nije realizirana zajednička izrada programa s državama članicama.

IV  
Financijska pomoć EU-a pružena je na nekoliko načina: općom i sektorskom proračunskom potporom, zajmom makrofinancijske pomoći i provedbom samostalnih projekata.



### V

S pomoću četiriju opsežnih programa proračunske potpore omogućen je brz prijenos velikih iznosa sredstava, a partnerima u Tunisu pružena je pomoć pri sastavljanju plana reformi. Međutim, uvjeti za isplatu bili su previše fleksibilni zbog čega su partneri imali manje poticaja na provedbu mjera utvrđenih u sporazumima o financiranju. Procjena javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA), kojom bi se mogla dobiti neosporiva ocjena stvarnog napretka reformi u sektoru javnih financija, nije obavljena od 2010. Očekuje se da će nova procjena PEFA biti dovršena u ožujku 2017.

### VI

Jedan od glavnih nedostataka bila je spora provedba, koja je bila zajedničko obilježje zajma makrofinancijske pomoći, većine sektorske proračunske potpore te projekata. Zahvaljujući zajmu makrofinancijske pomoći Tunis je dobio pristup financiranju po povoljnim uvjetima. Sektorska proračunska potpora pružena je u trima sektorima, ali ni za jedan od tih sektora nije utvrđena uvjerljiva sektorska strategija. I u slučaju sektorske proračunske potpore i u slučaju projekata utvrdili smo primjere u kojima ciljevi mjera nisu bili ni konkretni ni mjerljivi.

### VII

Tuniške vlasti provele su niz važnih reformi, ali vrlo sporo. Uzrok sporog provedbi najvećim je dijelom ležao u brojnim promjenama vlade te ozbiljnosti i broju izazova s kojima se Tunis suočavao. Komisija se obvezala na to da će nastaviti pružati političku i financijsku potporu Tunisu u nošenju s tim izazovima.

### VIII

U izvješću se iznosi niz preporuka u svrhu boljeg planiranja pomoći i upravljanja mjerama EU-a.

## Pozadina

### 01

Tunis je zemlja nižeg srednjeg dohotka smještena u sjevernoj Africi. U toj je zemlji 2015. stanovalo otprilike 11 milijuna stanovnika s bruto nacionalnim dohotkom po glavi stanovnika od 3970 američkih dolara<sup>1</sup>. Predsjednik Zine el-Abidine Ben Ali, koji je bio na vlasti 23 godine, svrgnut je u siječnju 2011. nakon izbijanja tuniške revolucije, poznate i kao „Revolucija jasmina”. Ta se revolucija smatra prvom u nizu pobuna koje se zajedno nazivaju „Arapskim proljećem”.

### 02

Tunis je zemlja u kojoj je zabilježen najveći napredak u političkoj tranziciji nakon revolucije Arapskog proljeća. U posljednjih nekoliko godina u Tunisu je donesen novi ustav te su održani slobodni i pravedni izbori. Nobelova nagrada za mir za 2015. godinu dodijeljena je tuniшком Kvartetu za nacionalni dijalog<sup>2</sup> za „presudan doprinos izgradnji pluralističke demokracije u Tunisu nakon Revolucije jasmina 2011. godine”.

### 03

Tunis se nakon 2011. godine suočavao sa znatnom nesigurnošću, društvenim nemirima i napadima naoružanih militantata na civilne mete. Istodobno je nailazio na poteškoće u održavanju kratkoročne makroekonomske stabilnosti u kontekstu teškog međunarodnog gospodarskog okruženja i sve češćih regionalnih nemira.

### 04

Jedan je od najvećih izazova s kojima se Tunis suočava jačanje gospodarske aktivnosti, koje čini preduvjet za održiv odgovor na temeljne društvenogospodarske poteškoće u toj zemlji, odnosno visoku stopu nezaposlenosti i regionalne nejednakosti. Tunis je u prvom desetljeću 2000-ih godina dosegao prosječan gospodarski rast od 4,4 %, no 2011., odnosno godine kada je izbila revolucija, zabilježen je pad od 1,9 %. Tunis bilježi visoku stopu nezaposlenosti, koja je 2011. godine dosegla 19 %, a zatim 2015. pala na 15 %. Unatoč poboljšanju, stopa nezaposlenosti posebno je visoka među mladim ženama (23 %), mladim osobama sa stečenom diplomom (67 %) i općenito među mladim osobama (35 %)<sup>3</sup>.

### 05

Tunis se suočava s izazovima povezanima sa slabim institucionalnim kapacitetima, prekomjernom centralizacijom procesa donošenja odluka i korupcijom. Zauzevši 76. od 174 mjesta 2015. godine, Tunis se smjestio u sredini ljestvice zemalja prema indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International*<sup>4</sup>. Prema indeksu vladavine prava organizacije *World Justice Project* Tunis je 2015. godine zauzeo 43. mjesto u ukupnom poretku kao jedna od zemalja s najboljim rezultatima u toj regiji.

- 1 Svjetska banka, *World Data Bank*, pokazatelj razvoja.
- 2 Kvartet za nacionalni dijalog osnovan je 2013. godine i čine ga četiri organizacije tuniškog civilnog društva: Opća tuniška unija rada, Tuniška unija industrije, trgovine i obrtništva, Tuniška liga za ljudska prava i Tuniška nacionalna odvjetnička komora.
- 3 Međunarodni monetarni fond, „Zahtjev za prošireni aranžman u okviru proširenog fonda”, svibanj 2016.
- 4 Indeks transparentnosti Tunisa, koji je 2012. i 2013. godine iznosio 41, pao je 2014. na 40, a 2015. na 38.

## 06

Sigurnost postaje sve važniji izazov. Nakon sukoba sa salafistima (2012.) i političkih ubojstava (2013.) terorističkim napadima u muzeju Bardo, gradu Sousse i napadima na predsjedničku gardu 2015. zadan je težak udarac tuniškom gospodarstvu<sup>5</sup> i društvu.

## Okvir za suradnju s EU-om

## 07

Temelj bilateralnih odnosa čini Sporazum o pridruživanju između EU-a i Tunisa iz srpnja 1995. Komisija je u studenome 2006. izradila strateški dokument za Tunis kojim je utvrđen okvir za suradnju EU-a s Tunisom za razdoblje 2007. – 2013. Komisija je nakon srednjoročnog preispitivanja strategije u studenome 2010. izradila nacionalni indikativni program (NIP) za razdoblje 2011. – 2013.<sup>6</sup> kojim se ta strategija prenosi u praksu.

## 08

Godine 2011., nakon revolucije Arapskog proljeća, došlo je do znatne promjene u suradnji s EU-om. U ožujku 2011. EU se obvezao na pružanje potpore svim zemljama u južnom susjedstvu koje „mogu i spremne su provesti reforme na temelju partnerstva za demokraciju i zajednički napredak”<sup>7</sup>. U svibnju 2011. Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) i Komisija uvele su novi pristup u pogledu svih šesnaest zemalja europskog susjedstva<sup>8</sup>. Novi pristup bio je usmjeren na jačanje partnerstva između EU-a i susjednih zemalja i društava uspostavom i učvršćivanjem stabilnih demokracija, ostvarivanjem održivog gospodarskog rasta i povezivanjem pojedinaca i civilnih društava zemalja u regiji. EU je na temelju novog strateškog pristupa 2012. godine zaključio politički sporazum s Tunisom o akcijskom planu za razdoblje 2013. – 2017. kojim je sklopljeno povlašteno partnerstvo<sup>9</sup>. Ključne elemente tog partnerstva čine:

- (a) produbljivanje političke suradnje, uključujući politički dijalog na visokoj razini, parlamentarnu suradnju te suradnju u pitanjima sigurnosti, demokracije i pravosuđa
- (b) povećanje društvene i gospodarske integracije s Europskom unijom s ciljem uspostave zajedničkog gospodarskog prostora i izrade *detaljnog i sveobuhvatnog sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Tunisa*
- (c) ostvarivanje uže suradnje naroda jačanjem pojedinačnih i organizacijskih odnosa u područjima obrazovanja, zapošljavanja, zdravstva, kulture, imigracija i mobilnosti.

- 5 Turističke aktivnosti (devizni prihodi) smanjili su se 2015. za 54 %.
- 6 ESVD / Europska komisija, *Tunisie Programme Indicatif National 2011 – 2013* (Nacionalni indikativni program za Tunis za razdoblje 2011. – 2013.)
- 7 COM(2011) 200 final od 8. ožujka 2011. „Partnerstvo za demokraciju i zajednički napredak s južnim Sredozemljem”.
- 8 COM(2011) 303 final od 25. svibnja 2011. „Novi odgovor na promjene u susjedstvu”.
- 9 ESVD, *Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013 – 2017* (Odnosi Tunisa i Europske unije; povlašteno partnerstvo. Akcijski plan za razdoblje 2013. – 2017.) [https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press\\_corner/plan\\_action\\_tunisie\\_ue\\_2013\\_2017\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf)

## Financiranje za razvoj

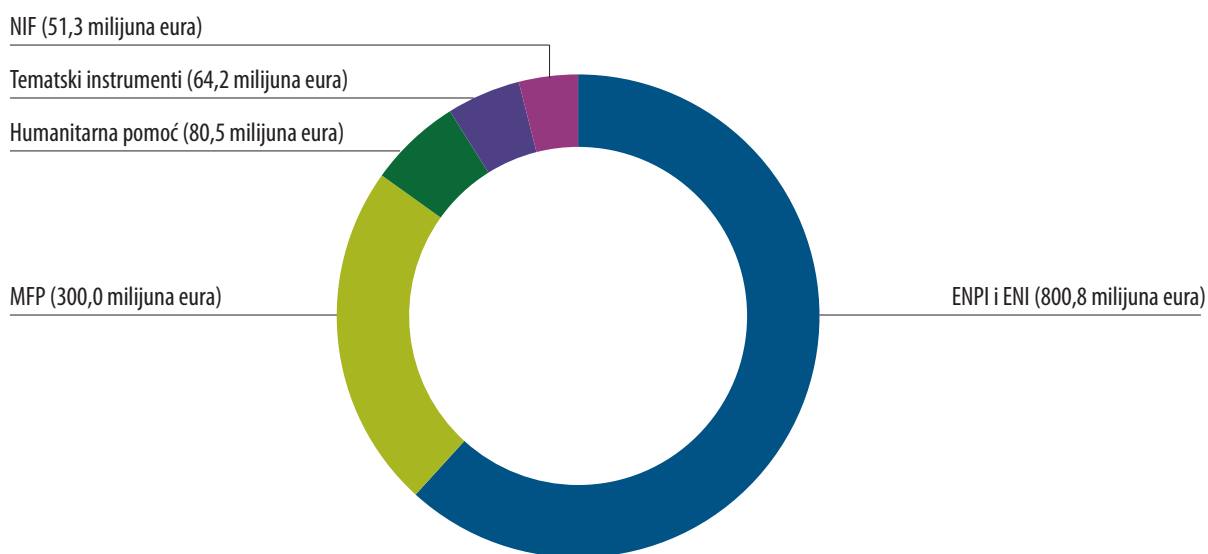
### 09

U razdoblju 2011. – 2015. za pomoć Tunisu u okviru bilateralne suradnje izdvojeno je 1,3 milijarde eura. Tim su financiranjem obuhvaćeni programi Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (ENPI) i Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI), tematski instrumenti i programi<sup>10</sup>, humanitarna pomoć, Fond za poticanje ulaganja u susjedstvo (NIF) i jedan sporazum o makrofinancijskoj pomoći sklopljen 2014. godine (vidi **grafikon 1.**).

10 Tematski su instrumenti Europski instrument za demokraciju i ljudska prava, Instrument za doprinos stabilnosti i miru, program prekogranične suradnje (Italija – Tunis) i program za nedržavne dionike i lokalne vlasti.

Grafikon 1.

### Sredstva izdvojena za Tunis po financijskim instrumentima za razdoblje 2011. – 2015.



Izvor: Delegacija Europske unije u Tunisu, *Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (izvješće za 2015., Suradnja Europske unije u Tunisu), svibanj 2016., i baza podataka zajedničkog informacijskog sustava Relex (CRIS).

## 10

U razdoblju 2011. – 2015. Komisija je isplanirala i provela opće i sektorske programe proračunske potpore (vidi **okvir 1.**), zajam makrofinancijske pomoći te samostalnih projekata. Programi opće proračunske potpore sastojali su se od skupine pet uzastopnih programa<sup>11</sup> namijenjenih ponovnom pokretanju gospodarstva, a uključivali su mjere za provedbu strukturnih reformi u različitim područjima. Programi sektorske proračunske potpore načelno su utvrđeni prije 2011. godine, ali isplate su uglavnom obavljene nakon revolucije. Tim su programima obuhvaćena različita područja kao što su obrazovanje, vode, okoliš i reforma državnog proračuna. Komisija je isto financirala projekte kojima su obuhvaćene usluge, radovi, nabava opreme i *twining* programi. Komisija je sklopila ugovore s različitim vrstama provedbenih tijela kao što su agencije UN-a, državne agencije i organizacije civilnog društva.

11 PAR1 operacija je višesektorske proračunske potpore, dok su PAR2 i PAR4 operacije ugovora za izgradnju države. Ugovorima za izgradnju države pruža se potpora tijekom nestabilnog stanja ili tranzicije. Komisija ih je uvela 2012. godine te se, za potrebe kodiranja DAC-a, smatraju općom proračunskom potporom.

### Okvir 1.

#### Proračunska potpora kao način pružanja pomoći

Proračunska potpora obuhvaća prijenos financijskih sredstava u državnu riznicu partnerske zemlje nakon što je ta zemlja ispunila dogovorene uvjete za isplatu. Ona se ne pruža svakoj zemlji. Prije i tijekom programa potrebno je zadovoljiti kriterije prihvatljivosti, a prije isplata potrebno je ispuniti utvrđene uvjete.

Proračunska potpora uključuje dijaloge, prijenos financijskih sredstava na račun državne riznice partnerske zemlje, procjenu uspješnosti i izgradnju kapaciteta, i to na temelju partnerstva i uzajamne odgovornosti.

Proračunska potpora isplaćuje se u fiksnim ili varijabilnim tranšama. Vrijednost fiksnih tranši nije promjenjiva te se unaprijed utvrđuje u sporazumu o financiranju. Fiksne tranše isplaćuju se u cijelosti (ako su ispunjeni svi uvjeti) ili se uopće ne isplaćuju (ako nije ispunjen jedan uvjet ili više njih). U slučaju varijabilnih tranši u sporazumu o financiranju unaprijed se utvrđuje njihova najveća moguća vrijednost. Isplaćuju se u cijelosti ili djelomično, pri čemu se isplaćeni iznos temelji na uspješnosti u dostizanju unaprijed utvrđenih ciljnih vrijednosti ili predviđenih pokazatelja uspješnosti (pri čemu istodobno moraju biti ispunjeni svi opći uvjeti).

Izvadci iz smjernica Europske komisije za proračunsku potporu, rujan 2012.

## 11

Druga dva glavna donatora bilateralne pomoći u Europi čine Francuska i Njemačka<sup>12</sup>. Europska investicijska banka (EIB)<sup>13</sup> i Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD)<sup>14</sup> također su jedni od glavnih davatelja zajmova Tunisu. Međunarodne financijske institucije također osiguravaju velike iznose financijskih sredstava. Svjetska banka izdvojila je od 2012. godine ukupno 2,1 milijardu američkih dolara. Međunarodni monetarni fond (MMF) također je u velikoj mjeri uključen u Tunisu. U svibnju 2016. odobrio je drugi program za Tunis koji je obuhvaćao prošireni aranžman u trajanju od 48 mjeseci vrijedan 2,9 milijardi američkih dolara<sup>15</sup>.

- 12 Od 2011. godine Francuska je Tunisu izdala zajmove i pružila bespovratna sredstva u vrijednosti od 776 milijuna eura, a Njemačka u vrijednosti od 950 milijuna eura.
- 13 Ukupna financijska sredstva dodijeljena Tunisu od 2011. godine iznose 1,5 milijardi eura (u sektorima kao što su industrija, vode, promet, energija i usluge).
- 14 Od 2013. EBRD je financirao 25 projekata i isplatio ukupno 300 milijuna eura.
- 15 Riječ je o drugom programu MMF-a za Tunis. U razdoblju 2013. – 2015. u okviru *stand-by* aranžmana Tunisu je isplaćeno 1,6 milijardi američkih dolara.

# Opseg revizije i revizijski pristup

13

## 12

Revizijom je ispitano je li financijska pomoć koju je EU pružio Tunisu nakon revolucije Arapskog proljeća iz 2011. dobro iskorištena. U svrhu obavljanja procjene, revizijom učinkovitosti i djelotvornosti pomoći nastojalo se odgovoriti na sljedeća potpitanja:

- (i) Jesu li ESVD i Komisija pruženom pomoći odgovorili na sve ključne izazove s kojima se Tunis suočavao?
- (ii) Je li Komisija programe koje je izradila provela na zadovoljavajući način?

## 13

Revizijom su obuhvaćena sredstva isplaćena iz ENPI-ja i ENI-ja. U središtu revizije bili su programi za odgovor na gospodarsku krizu i mjere EU-a u područjima demokratske tranzicije, upravljanja, pravosuđa i gospodarskog rasta. Revizijom je obuhvaćana i makrofinancijska pomoć.

## 14

Revizijski uzorak obuhvatio je 70 % iznosa izdvojenog za pomoć Tunisu u okviru bilateralne suradnje u razdoblju 2011. – 2015.<sup>16</sup> Osim zajma makrofinancijske pomoći, revizijom smo obuhvatili i sedam programa proračunske potpore te četrnaest projekata. Detaljnije informacije o obuhvaćenim mjerama EU-a navedene su u **prilozima I. i II.**

## 15

Revizija je obavljena između ožujka i srpnja 2016. U svrhu obavljanja procjene prikupili smo dokaze pregledom dokumentacije i obavljanjem razgovora s osobljem ESVD-a, Komisije i Delegacije EU-a u Tunisu, tuniškim vlastima, organizacijama civilnog društva te međunarodnim financijskim institucijama i drugim donatorima<sup>17</sup>. U svibnju 2016. obavili smo i dvotjedni posjet Tunisu.

- 16 Za pomoć u okviru bilateralne suradnje u razdoblju 2011. – 2015. ukupno je izdvojeno 1,3 milijarde eura. Taj iznos obuhvaća programe u okviru ENPI-ja, ENI-ja, tematskih instrumenata, NIF-a i zajma makrofinancijske pomoći.
- 17 MMF, Afrička razvojna banka, Svjetska banka i *Agence Française de Développement* (Francuska agencija za razvoj).

## ESVD i Komisija odgovorili su na većinu ključnih izazova velikim iznosima dodatnih sredstava u koordinaciji s glavnim donatorima, ali pomoć nije bila dovoljno usmjerena

### 16

U ovom odjeljku ispitujemo jesu li prioriteti i izdvojena financijska sredstva odgovarajuće prilagođeni nakon 2011. kako bi se odgovorilo na ključne izazove s kojima se Tunis suočavao. Osim toga, procjenjujemo je li za izazove pronađen brz odgovor osmišljavanjem dobro koordiniranih mjera.

## Iznosi financijskih sredstava znatno su povećani kako bi se odgovorilo na hitne potrebe

### 17

Komisija je 2010. godine, prije revolucije, osmislila program pomoći<sup>18</sup> za razdoblje 2011. – 2013. u vrijednosti od 240 milijuna eura. Utvrdila je sljedeća prioritetna područja za pružanje razvojne pomoći: zapošljavanje, gospodarske reforme te potpora privatnom sektoru i pravosuđu. Međusektorski cilj bio je povećati broj područja u kojima se primjenjuje dobro upravljanje.

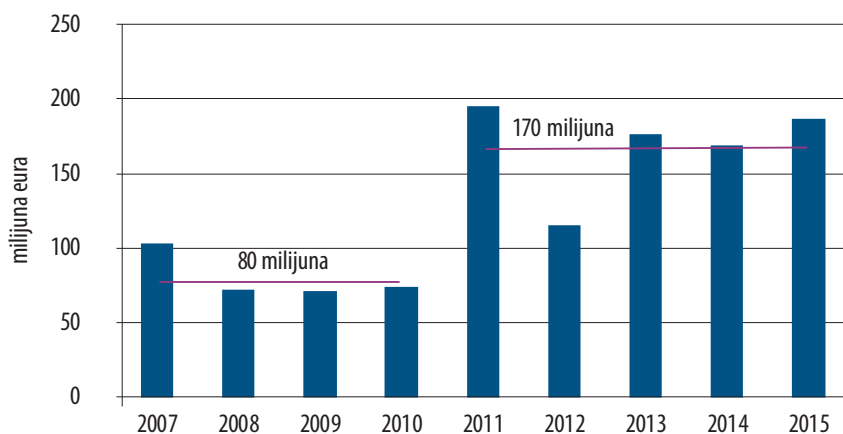
### 18

Usljed revolucije došlo je do znatnog povećanja izdvojenih sredstava i promjene područja na koja je usmjerena bilateralna suradnja EU-a. Iznosom od 445 milijuna eura za razdoblje 2011. – 2013. količina izdvojenih sredstava gotovo je udvostručena. Prosječan godišnji iznos sredstava izdvojenih iz ENPI-ja i ENI-ja<sup>19</sup> naglo je porastao s 80 milijuna eura, koliko je iznosio u razdoblju prije revolucije, na 170 milijuna eura za razdoblje 2011. – 2015. (vidi **grafikon 2.**). Znatno povećani iznos sredstava pružen je posebice u okviru mehanizma pod nazivom „više za više”, koji je utemeljen na poticajima i kojim se pružala dodatna pomoć partnerskim zemljama koje bi pokazale stalnu predanost i napredak u provedbi reformi<sup>20</sup>.

- 18 Višegodišnja strategija razvojne pomoći za razdoblje 2007. – 2013. utvrđena je u strateškom dokumentu za Tunis. U nacionalnom indikativnom programu za razdoblje 2011. – 2013. detaljnije su utvrđeni iznosi izdvojenih financijskih sredstava i prioriteti. Sredstva navedena u nacionalnom indikativnom programu odnosila su se na sredstva izdvojena u okviru ENPI-ja.
- 19 Od 2014. godine ENPI je zamijenjen ENI-jem kao glavnim instrumentom razvojne suradnje sa susjednim zemljama.
- 20 Mehanizam poticaja „više za više” (koji se u kontekstu ENPI-ja nazivao „SPRING” (do 2013.) i krovni fondovi u kontekstu ENI-ja (vidi također tablicu 1. u vezi s dodatnim doprinosima)).



Grafikon 2.

**Sredstva izdvojena za Tunis okviru ENPI-ja i ENI-ja za razdoblje 2007. – 2015. po godinama**

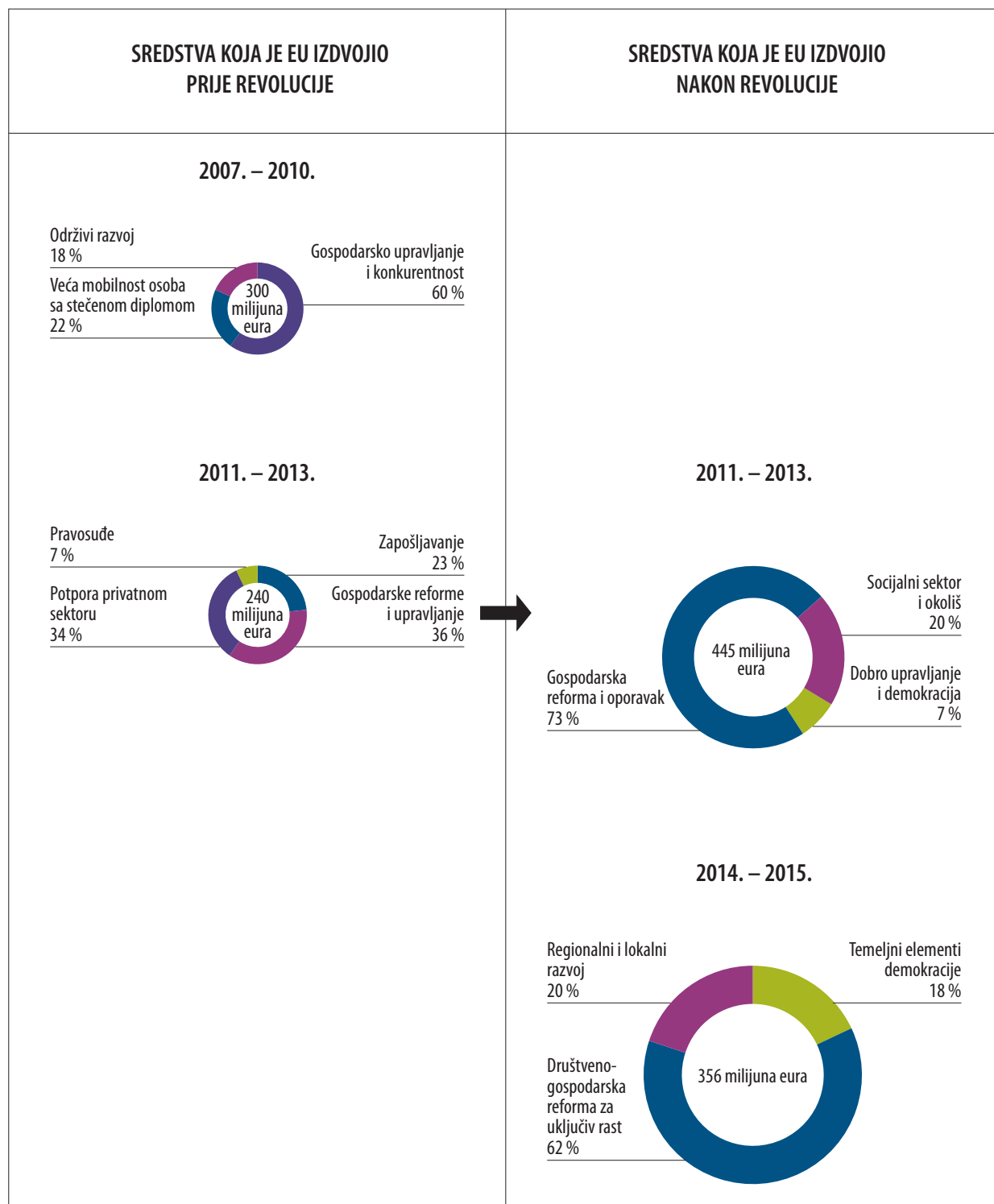
Izvor: baza podataka CRIS.

**19**

Od 2011. jedno od područja na koje je bila usmjerena pomoć bila je potpora demokraciji (vidi **grafikon 3.**). Kako bi se zajamčila pravilna provedba izbora, poslale su misije EU-a za promatranje izbora. Dodatna potpora demokratskoj tranziciji pružena je programima namijenjenima potpori civilnom društvu, pravosuđu i aktivnostima novoga parlamenta. Komisija je nakon 2011. pripremila programe namijenjene pružanju odgovora na regionalne nejednakosti koje su bile jedan od uzroka sigurnosnih i društvenih napetosti. Tim je programima pružena potpora marginaliziranim područjima, obnovi gradskih područja s niskim dohotkom i sektoru zdravstva.

Grafikon 3.

Sredstva izdvojena za Tunis u okviru ENPI-ja i ENI-ja prije i nakon 2011. godine po prioritetnim područjima (veličina kružnice odgovara izdvojenim iznosima po godinama)



Izvor: Europska komisija, nacionalni indikativni programi i dokument o trenutnom stanju, listopad 2015.

## 20

Zahvaljujući dodatnim sredstvima koja su stavljena na raspolaganje nakon revolucije ESVD i Komisija pružili su znatnu potporu nacionalnom programu za gospodarski oporavak. U vrijeme nestabilnog makroekonomskog stanja koje se sve više pogoršavalo, programom *Programme d'Appui à la Relance* (PAR), opsežnim programom za potporu oporavku, objedinjeni su veliki iznosi financijskih sredstava različitih donatora i financijskih institucija kako bi se pružila prijeko potrebna financijska sredstva za rješavanje gorućih gospodarskih potreba. Doprinos programu PAR bio je najveći iznos sredstava koji je Komisija izdvojila za Tunis. Financijska sredstva raspoređena su s pomoću pet programa opće proračunske potpore u okviru kojih je tijekom pet godina izdvojeno 448 milijuna eura, odnosno više od polovice sredstava dodijeljenih u okviru ENPI-ja i ENI-ja za razdoblje 2011. – 2015. Tom su iznosu pridodana sredstva pružena s pomoću mehanizma „više za više“, odnosno dodatnih 155 milijuna eura u razdoblju 2011. – 2015. (vidi odlomak 18. i **tablicu 1.**). Opća proračunska potpora bila je posebice važna za tuniške vlasti jer su sva ostala sredstva koja su donatori pružali imala oblik zajmova, koji su sa sobom nosili troškove i obvezu otplate duga.

**Tablica 1. Doprinos sredstava dodijeljenih programima PAR s pomoću mehanizma „više za više“**

(u milijunima eura)

Program PAR	Godina	Ukupni iznos dodijeljenih sredstava	Sredstva dodijeljena programima PAR s pomoću mehanizma „više za više“	Ukupan godišnji iznos sredstava dodijeljenih s pomoću mehanizma „više za više“
PAR1	2011.	100	10	20
PAR2	2012.	68	0	80
PAR3	2013.	110	45	55
PAR4	2014.	100	47	50
PAR5	2015.	70	53	71.8
<b>Total</b>		<b>448</b>	<b>155</b>	<b>276,8<sup>1</sup></b>

1 Iznos sredstava dodijeljenih s pomoću mehanizma „više za više“ od 121,8 milijuna eura iskorišten je za projekte u opsežnom nizu područja, npr. pravosuđe, obnova infrastrukture u siromašnim naseljima i sl.

Izvor: ESVD i baza podataka CRIS.

## 21

Komisija je na potrebe tuniškog gospodarstva odgovorila prvenstveno programima PAR, ali pružila je potporu i u obliku zajma makrofinancijske pomoći i posebnih projekata. Na zahtjev tuniških vlasti, 2014. godine izdan je zajam u vrijednosti od 300 milijuna eura kao nadopuna zajmu MMF-a namijenjenom pružanju potpore gospodarskoj stabilizaciji vlade i njezinom programu reformi.

## 22

Rješenje za makroekonomske izazove i izazove povezane s demokratskim reformama bilo je moguće pronaći relativno brzo, no ne i za izazove povezane s reformom sigurnosnog sektora. Tuniška vlada od EU-a je prvi put zatražila potporu u provedbi te reforme još u listopadu 2011. Komisija je brzo odgovorila na taj zahtjev, no prošle su dvije godine prije nego što su tuniške vlasti postigle dogovor o opisu poslova stručnjaka iste razine čija je zadaća bila preispitati sigurnosni sektor. U prosincu 2013. dvanaest stručnjaka u području sigurnosti iz država članica EU-a izradilo je izvješće na temelju obavljenog preispitivanja. Nakon odobrenja tuniških vlasti u siječnju 2015. obavljeno je službeno putovanje u svrhu utvrđivanja i izrade programa. Terorističkim napadima u ožujku i lipnju 2015. ubrzan je politički dijalog te je tuniška vlada u studenome 2015. prihvatila prijedlog Komisije za program reforme sigurnosnog sektora s proračunom u iznosu od 23 milijuna eura, četiri godine nakon što je potpora zatražena. Program je odobren te je u lipnju 2016. sklopljen ugovor o obnovi sigurnosnih infrastruktura i opskrbi opremom.

## Financijska sredstva raspoređena su na prevelik broj područja

## 23

Tuniške vlasti nisu izradile pouzdan i sveobuhvatan nacionalni razvojni plan. Zbog nedostatka takvog plana donatori nisu imali pregled nad prioritetima, potrebnim financijskim sredstvima i napretkom u pogledu ključnih pokazatelja u Tunisu. Mjere EU-a stoga su osmišljene na temelju stalnog i intenzivnog dijaloga o politikama s tuniškim vlastima, izvješća izrađenih kao rezultat raznih procjena potreba, kao i na temelju službenih putovanja u svrhu utvrđivanja programa koje su organizirali ESVD i Komisija.

## 24

Mjerama EU-a obuhvaćen je opsežan niz aktivnosti. Nakon revolucije iz 2011. godine potpora je bila prijeko potrebna u brojnim sektorima. U akcijskom planu za razdoblje 2013. – 2017. u sklopu povlaštenog partnerstva (vidi odlomak 8.) utvrđeno je trinaest prioriteta te je za svaki utvrđeno nekoliko mjera. Uzimajući u obzir povećanje iznosa dostupnih sredstava Komisija je proširila opseg suradnje u nastojanju da pokuša ispuniti te potrebe. Strateškim dokumentima kao što su nacionalni indikativni program za razdoblje 2011. – 2013. i okvir za jedinstvenu potporu za razdoblje 2014. – 2015. utvrđena su vrlo široka prioritetna područja. Posljedica je bila donošenje odluka i planiranje projekata kojima je obuhvaćen prevelik područja. U okviru za jedinstvenu potporu za razdoblje 2014. – 2015. jedan od prioriteta (temeljni elementi demokracije) sadržavao je šest različitih sastavnica kojima je obuhvaćen opsežan niz područja: pravosuđe, jednake mogućnosti, migracije i upravljanje granicama, reforma medija, reforma sigurnosnog sektora i potpora sektoru kulture<sup>21</sup>. U godišnjem izvješću delegacije EU-a<sup>22</sup> navodi se da su mjere raspoređene pod više od dvadeset naslova (uključujući obrazovanje, zdravstvo, poljoprivredu, klimatske promjene, promet, istraživanje i tematska područja kao što je prekogranična suradnja).

- 21 Glavna uprava Komisije za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, *Tunisia Financial Assistance fiche, State of play: October 2015* (Sažeto izvješće o financijskoj pomoći Tunisu, trenutno stanje: listopad 2015.).
- 22 Izvješće delegacije EU-a za 2015., *Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Suradnja Europske unije u Tunisu)

## 25

Veliki broj aktivnosti bio je u suprotnosti s ciljem Komisije da usmjeri pomoć na mali broj područja. Prema priznatoj najboljoj praksi raspodjele razvojne pomoći, kako je utvrđena u konsenzusu EU-a o razvoju<sup>23</sup> i Pariškoj deklaraciji o učinkovitosti pomoći<sup>24</sup>, svaki donator EU-a trebao bi nastojati usmjeriti svoju aktivnu uključenost u određenoj zemlji na najviše tri sektora. Nedovoljnim usmjeravanjem svojih napora Komisija je umanjila mogući učinak financiranja i otežala upravljanje sredstvima.

### Mjere EU-a dobro su koordinirane s glavnim donatorima, no nije realizirana zajednička izrada programa s državama članicama

## 26

Mjere EU-a bile su dobro koordinirane s glavnim međunarodnim dionicima u području razvoja koji su djelovali u Tunisu kao što su MMF, Svjetska banka, Afrička razvojna banka i *Agence Française de Développement* (Francuska agencija za razvoj). EU je planirao i provodio važne programe u suradnji s drugim donatorima, a posebno programe proračunske potpore i makrofinancijske pomoći. Određene projekte EU-a provodile su agencije UN-a, nacionalne razvojne agencije i razvojne banke. Od 2016. godine u tijeku je bilo i devet *twinning* projekata ukupnog proračuna u vrijednosti od 12 milijuna eura koje je financirao EU, a provodile su ih države članice<sup>25</sup>.

## 27

EU je donator koji Tunisu daje najveće iznose bespovratnih sredstava i uključen je u brojnim različitim područjima. Delegacija EU-a stoga ima važnu ulogu u zajednici donatora. Aktivna je u olakšavanju koordinacije među donatorima, koji se sastaju barem jednom mjesečno kako bi podrobno raspravili o planiranju programa i problemima koji se mogu pojaviti tijekom njihove provedbe.

## 28

ESVD i Komisija usko su surađivali s državama članicama održavanjem redovitih savjetovanja i čestim razmjenama relevantnih informacija u svakoj fazi ciklusa programa, posebno u kontekstu odbora za ENI. Međutim, ta suradnja nije prešla u zajedničku izradu programa s državama članicama, kako je preporučeno Uredbom o ENI-ju<sup>26</sup>. Posljednje četiri godine u tijeku su rasprave ESVD-a i Komisije s državama članicama EU-a u svrhu postupnog uvođenja zajedničke izrade programa u Tunisu.

- 23 Vijeće, Europski parlament i Komisija Europske unije, (2006/C 46/01), Zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica koji su se sastali u okviru Vijeća, Europskog parlamenta i Komisije o razvojnoj politici Europske unije: „Europski konsenzus“.
- 24 OECD, Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoći, 2005. (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Njemačka, Španjolska, Francuska, Italija, Nizozemska i Austrija.
- 26 Članak 5. Uredbe (EU) br. 232/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo (SL L 77, 15.3.2014., str. 27).

### Mjerama EU-a Tunisu je pružena znatna pomoć, ali postojali su nedostatci u načinu na koji je Komisija provodila programe

#### 29

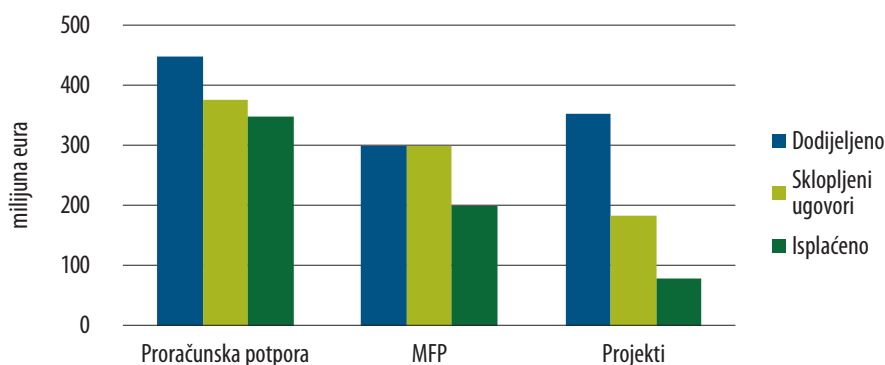
U ovom odjeljku ispitujemo mjeru u kojoj je Komisija dobro provela svoje programe bilateralne razvojne pomoći. Procijenili smo četiri vrste programa: (a) četiri programa opće proračunske potpore, (b) tri programa sektorske proračunske potpore, (c) zajam makrofinancijske pomoći i (d) 14 projekata. Procijenili smo njihovu izradu, provedbu i ostvarenja koja su njima postignuta.

### Opća proračunska potpora isplaćena je u kratkom roku, ali povezani uvjeti bili su previše fleksibilni

#### 30

Otpriblike 56 % sredstava izdvojenih u okviru ENPI-ja i ENI-ja bilo je namijenjeno programima PAR (vidi odlomak 20.). Zahvaljujući tim programima u Tunisu usmjereni veliki iznosi sredstava u razmjerno kratkom roku. Općenito je bilo potrebno dvije godine od izrade programa do isplate dijelova iznosa za koje su sklopljeni ugovori. U skladu s time, do kraja 2015. godine iz programa PAR isplaćeno je 78 % iznosa izdvojenih za razdoblje 2011. – 2015., dok je u okviru zajma makrofinancijske pomoći isplaćeno 67 % sredstava, a u okviru projekata 22 %. Do kraja 2015. godine sklopljeni su ugovori za tek 60 % dostupnih sredstava dodijeljenih za projekte, dok su u slučaju proračunske potpore sklopljeni ugovori za 85 % dodijeljenih sredstava, a u slučaju zajma makrofinancijske pomoći za 100 % sredstava (vidi **grafikon 4.**).

**Grafikon 4.** Iznosi koji su dodijeljeni, za koje su sklopljeni ugovori i koji su isplaćeni po vrstama pomoći (stanje od 31. 12. 2015. za razdoblje 2011. – 2015.)



Izvor: baza podataka CRIS.

### 31

Pomoć EU-a bila je osmišljena s ciljem usmjeravanja velikih iznosa sredstava na pružanje potpore nestabilnom gospodarstvu, promicanje socijalne kohezije i poticanje Tunisa da provede „reforme na temelju partnerstva za demokraciju i zajednički napredak”<sup>27</sup>. Povezane isplate u razdoblju 2011. – 2015. iznosile su otprilike 350 milijuna.

### 32

Prvi program PAR (PAR1) planiran je i proveden u suradnji sa Svjetskom bankom, Afričkom razvojnom bankom i Francuskom agencijom za razvoj<sup>28</sup>, a drugi (PAR2) u suradnji sa Svjetskom bankom i Afričkom razvojnom bankom. Ukupni proračun za program PAR1 obuhvaćao je zajmove i bespovratna sredstva u vrijednosti od 1 milijarde eura (od čega je doprinos EU-a iznosio 100 milijuna eura). Ukupni proračun za program PAR2 obuhvaćao je zajmove i bespovratna sredstva u vrijednosti od 720 milijuna eura, a doprinos EU-a iznosio je 68 milijuna eura. Zajedničkim planiranjem i provedbom tih programa donatorima je pružena prilika za veći utjecaj na ostvarivanje reformi u partnerskoj zemlji. Osim toga, na taj je način jamčeno da ne dolazi do udvostručavanja napora koje su donatori ulagali. Programe PAR3 i PAR4, koji su uslijedili nakon toga, financirao je isključivo EU.

### Uvjeti za isplatu bili su previše fleksibilni

### 33

EU je davao doprinos programima PAR u obliku opće proračunske potpore. Od 2013. godine nadalje takvi su oblici doprinosa kategorizirani kao „ugovori za izgradnju države”. Riječ je o najfleksibilnijem obliku proračunske potpore koji je namijenjen zemljama u kojima je stanje nestabilno ili koje su u tranziciji. Uvjeti za isplatu ovog oblika proračunske potpore fleksibilniji su jer se, primjerice, ne primjenjuje uvjet prihvatljivosti prema kojem partnerske zemlje moraju imati pouzdan i uvjerljiv nacionalni razvojni plan, već je dovoljno da se vlada obveže na izradu takvog plana. Prema smjernicama Komisije za proračunsku potporu ugovori za izgradnju države trebali bi trajati najviše dvije godine. U Tunisu se takav oblik proračunske potpore pruža već tri godine (PAR3 i PAR4) i ponovno će se upotrijebiti u najnovijem programu PAR (PAR5) u trajanju od dodatnih triju godina.

27 COM(2011) 200 final.

28 Ta tri sudonatora dala su doprinos u obliku zajmova.

## 34

Programi PAR provode se isplatom jedne ili dviju tranši tijekom najviše dviju godina. Prema najboljoj praksi koja se primjenjuje na programe proračunske potpore Komisija prvo dogovara program reformi s partnerskom zemljom. Na temelju tog programa Komisija odlučuje o uvjetima za isplatu, sklapa sporazum o financiranju te partnerskoj zemlji daje određeni rok kako bi ta zemlja provela dogovorene reforme i time ispunila uvjete za isplatu. Međutim, u slučaju programa PAR uvjeti su u načelu bili ispunjeni prije sklapanja sporazuma o financiranju, odnosno već tijekom faze planiranja. Komisija je sustavno primjenjivala taj način rada kako bi ubrzala isplatu prve tranše u okviru programa PAR. U skladu s time, isplata prve tranše u okviru programa PAR1 izvršena je dva mjeseca nakon sklapanja sporazuma o financiranju, a u slučaju programa PAR2 i PAR3 nakon samo dva tjedna (vidi *tablicu 2.*).

Tablica 2. Provedba programa PAR

Programi PAR				Brzina provedbe				
Program	Godina donošenja odluke	Dodijeljeno	Isplaćeno	Datum sklapanja sporazuma o financiranju	Datum isplate (prva tranša)	Datum isplate (druga tranša)	Vrijeme proteklo od sklapanja sporazuma o financiranju do prve isplate	Vrijeme proteklo od sklapanja sporazuma o drugoj isplate
PAR 1	2011.	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012.	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	—	13	—
PAR 3	2013.	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014.	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	isplata još nije izvršena	150	isplata još nije izvršena

Izvor: baza podataka CRIS (listopad 2016.).

## 35

U jednom slučaju (PAR1) mjere povezane s isplatom druge tranše nisu utvrđene pri sklapanju ugovora već godinu dana kasnije. Mjere potrebne za ispunjavanje uvjeta za isplatu trebalo bi dogovoriti pri sklapanju sporazuma o financiranju za sve tranše u okviru određenog programa kako bi partnerska zemlja imala dovoljno vremena za provedbu reformi.



### 36

Budući da su dodatna sredstva dodijeljena s pomoću mehanizma „više za više“ činila gotovo jednu trećinu proračuna programa, ispitali smo jesu li ta sredstva iskorištena kako bi se utvrdili novi uvjeti i kako bi se tuniške vlasti potaknulo na provedbu novih mjera. Pri dodjeli dodatnih sredstava dodatni uvjeti utvrđeni su samo u slučaju programa PAR3, u okviru kojeg je pridodana jedna varijabilna tranša s tri dodatna uvjeta. Iznosi sredstava „više za više“ određivali su se u zadnjim fazama planiranja određenog programa (vidi **okvir 2.**), što je zasigurno bio otežavajući čimbenik, ali ne i razlog zbog kojeg ne bi bilo moguće utvrditi uvjete i mjere.

#### Okvir 2.

### Postupak dodjele dodatnih sredstava s pomoću mehanizma „više za više“

Koraci u postupku:

- u prosincu godine N delegacija EU-a izrađuje prvi nacrt izvješća o napretku
- u ožujku godine N+1 ESVD i Komisija izrađuju zajednički dokument o napretku u svim susjednim zemljama
- u lipnju godine N+1 donosi se odluka (koju odobrava odbor za ENI). Sredstva za pojedinačne programe potrebno je izdvojiti do kraja godine N+1.

### 37

Uvjet za isplate u okviru programa PAR bila je provedba opsežnog niza posebnih mjera. Svaki od četiriju ispitanih programa prosječno je sadržavao 27 posebnih mjera. Tim je mjerama obuhvaćen opsežan niz područja: (a) transparentnost, demokratsko sudjelovanje, pravosuđe i borba protiv korupcije, (b) javne financije, (c) regionalne nejednakosti, (d) nezaposlenost i socijalno uključivanje, (e) mikrofinanciranje i (f) gospodarski rast. Obuhvaćanjem velikog broja područja stavlja se manji naglasak na dijalog o politikama s partnerskom zemljom.

### 38

Komisija je odluke o isplatama donosila nakon procjene općeg napretka i predanosti vlade provedbi nacionalnog razvojnog plana, a ne na temelju toga jesu li tuniške vlasti provele sve tražene mjere. U praksi je to značilo da je Komisija opći napredak ocjenjivala zadovoljavajućim i u slučajevima u kojima neke od mjera nisu bile provedene. Zbog takvog pristupa partnerska zemlja imala je manje poticaja da provede mjere utvrđene u sporazumu o financiranju, a Komisija je u manjoj mjeri mogla utjecati na tuniške vlasti kako bi provele prijeko potrebne reforme.

### 39

Zbog političke nestabilnosti u zemlji Komisija se usmjeravala na mjere kojima se postižu ostvarenja, a ne dugoročni rezultati. Većina mjera iz programa PAR bila je osmišljena na način da je njihova provedba moguća u kratkom roku i često su sročene kao „vlada treba donijeti zakonski akt X” ili u nekom sličnom obliku. Međutim, iako vlada može donijeti zakonski akt, to ne znači da će tijela uprave taj akt provesti brzo i pravilno. Naime, provedba nekih strukturnih reformi i dalje je nezadovoljavajuća ili spora, čak i u područjima u kojima su tuniške vlasti provele određene mjere.

### Odgođena procjena upravljanja javnim financijama

### 40

Nije obavljena opća evaluacija programa PAR. Imajući na umu njihov opseg i složenost, općom evaluacijom programa moglo se dobiti korisne informacije o napretku reformi i uočiti nedostatke u primijenjenom pristupu.

### 41

Komisija je upotrijebila razne evaluacije pojedinačnih aspekata upravljanja koje su provele različite međunarodne organizacije. Međutim, svrha tih evaluacija nije nadomjestiti procjenu PEFA, vrlo temeljitu i opće priznatu procjenu upravljanja javnim rashodima. Iako se u smjernicama Komisije za proračunsku potporu preporučuje provedba procjene PEFA svake četiri godine, zadnja takva procjena obavljena je 2010. Izrada nove procjene, koju sufinanciraju EU, Svjetska banka i Afrička razvojna banka, zatražena je 2014. godine. Međutim, došlo je do bitnih kašnjenja u angažiranju stručnjaka i raspravama o nacrtu izvješća s tuniškim vlastima. Očekuje se da će nova procjena PEFA biti dovršena u ožujku 2017.

### 42

Procjena PEFA nije bila potrebna samo radi pružanja jamstva u pogledu svih aspekata upravljanja javnim financijama, već i kao pokazatelj mogućih nedostataka koje je potrebno hitno otkloniti. Zbog navedenih razloga te uzimajući u obzir veličinu iznosa proračunske potpore koji se uplaćuju u državnu riznicu, nedostupnost te procjene u roku utvrđenom u smjernicama nije zadovoljavajuća.

## Spora provedba reforme

### 43

Općenito gledajući, u područjima obuhvaćenima programima ostvaren je određeni napredak, ali reforme se provode sporo.

- (a) U područjima pristupa administrativnim informacijama, prava na udruživanje, transparentnosti proračuna i objave izvješća tuniškog ureda za reviziju ostvaren je napredak u pogledu transparentnosti i sudjelovanja. Međutim, pristup administrativnim informacijama povezanim s vladom i javnim organizacijama predstavlja stalni izazov.
- (b) Kad je riječ o sudjelovanju civilnog društva, olakšan je proces uspostave nevladinih organizacija (NVO), ali i dalje je dugotrajan. Iako se novim pravnim okvirom predviđa da je nevladinu organizaciju moguće uspostaviti u tek nekoliko tjedana, u praksi je zbog administrativnih uskih grla potrebno šest mjeseci do godinu dana.
- (c) Kad je riječ o upravljanju javnim financijama, donošenje nacionalnog razvojnog plana i organskog zakona o proračunu potrebno je kako bi se unaprijedilo izvršenja proračuna. Provedba reformi povezanih s javno-privatnim partnerstvima i javnom nabavom proces je koji sporo napreduje. Donesen je novi zakon o javnoj nabavi koji je u skladu s međunarodnim standardima, a u tijeku je provedba akcijskog plana čija je svrha zamijeniti složene postupke novima. Povećanje transparentnosti, odgovornosti i djelotvornosti vanjske i unutarnje revizije čini ključni izazov koji je i dalje potrebno riješiti.
- (d) Kad je riječ o regionalnim nejednakostima, mjerama provedenima u kontekstu programa PAR poboljšani su prihodi općina. Unatoč tome, uzevši u obzir strukturne nedostatke kao što je smanjena gospodarska aktivnost i nedostatak lokalnih poreza, većina općina suočava se s financijskim poteškoćama koje je moguće riješiti jedino opsežnim restrukturiranjem njihovih financija, eventualno u kontekstu procesa decentralizacije koji je predviđen za početak 2017.
- (e) U slučaju socijalnog uključivanja vlada je unaprijedila mrežu socijalne sigurnosti povećanjem iznosa sredstava koja se dodjeljuju mjesečno kao i broja korisnika. Međutim, vlada nije uvela poboljšanja u pogledu usmjeravanja na moguće korisnike, za što će biti potrebno pričekati uspostavu jedinstvenog registra kućanstava<sup>29</sup>.

29 Europska komisija, Informativni dokument upućen Europskom parlamentu i Vijeću, makrofinancijska pomoć Republici Tunisu, isplata druge tranše, 26. studenoga 2015.

- (f) Kad je riječ o mikrofinanciranju, unatoč tome što je uspostavljen regulatorni okvir u skladu s međunarodnim standardima, pristup mikrofinanciranju i dalje je ograničen. Ažuriranje regulatornog i nadzornog okvira, uklanjanje postojećih gornjih granica za kamatne stope i odgovarajuće računovodstvene norme također bi doprinijeli poboljšanju u tom području<sup>30</sup>. Važno je napomenuti da Komisija provodi projekt čija je svrha pružiti potporu razvoju mikrofinanciranja u manje razvijenim područjima Tunisa.
- (g) Kako bi se potaknuo gospodarski rast, pripremljen je novi zakon o ulaganjima u skladu s ciljem zaštite pristupa tržištu, smanjenja ograničenja za ulaganja i racionalizacije iznimaka, no parlament ga još nije usvojio.

## 44

MMF je istaknuo da je došlo do kašnjenja u provedbi traženih reformi iz njegova programa za 2013. – 2015. MMF je u okviru svoje procjene<sup>31</sup> napomenuo da je dosegnuto tek 60 % od 46 strukturnih referentnih vrijednosti predviđenih programom. Također je naveo da je „predanost vlade i velikog broja dionika planu reforme ključna kako bi se spriječilo da se učinci provedbe programa ponište“.

## Zajmom makrofinancijske pomoći pružen je dragocjen pristup financiranju unatoč kašnjenjima i niskoj stopi isplate

## 45

U kolovozu 2013. tuniška vlada zatražila je od EU-a zajam makrofinancijske pomoći. U Tunisu je u to vrijeme postojala znatna i hitna potreba za vanjskim financiranjem. Do prve isplate te pomoći, koja je bila hitno potrebna, došlo je 21 mjesec nakon prvotnog zahtjeva (vidi **tablicu 3.**). Prema izjavi Parlamenta i Vijeća EU bi u okolnostima u kojima je nužno neposredno djelovanje trebao moći osigurati makrofinancijsku pomoć u kratkom roku<sup>32</sup>. Međutim, uzroci kašnjenja mogu se velikim dijelom smatrati izvan kontrole EU-a, primjerice vrijeme koje je Tunisu bilo potrebno za ratifikaciju memoranduma o razumijevanju i operacije makrofinancijske pomoći. Unatoč tome, u kontekstu zahtjeva za hitno financiranje i dalje je bilo potrebno mnogo vremena za obradu predmetnog zajma na razini EU-a.

- 30 IMF, Tunisia, 2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for re-phasing, October 2015.
- 31 IMF, Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes, June 2016.
- 32 Decision No 778/2013/EU of the European Parliament and the Council of 12 August 2013 providing further macro-financial assistance to Georgia (OJ L 218, 14.8.2013, p. 15).

Tablica 3. **Kronološki prikaz makrofinancijske pomoći**

Vrijeme	Događaj	Broj mjeseca proteklih od zahtjeva za program
Kolovoz 2013.	Zahtjev Tunisa	početak
Prosinac 2013.	Prijedlog Komisije	4
Svibanj 2014.	Usvajanje na razini Vijeća i Parlamenta	9
Srpanj 2014.	Odbor za makrofinancijsku pomoć	11
Kolovoz 2014.	Tunis potpisuje memorandum o razumijevanju	12
Ožujak 2015.	Ratifikacija na razini tuniškog parlamenta	19
Svibanj 2015.	Isplata prve tranše	21
Prosinac 2015.	Isplata druge tranše	28
Listopad 2016.	Očekivana isplata treće tranše	38

Izvor: Europska komisija.

## 46

EU je dogovorio zajam u visini od 300 milijuna eura raspodijeljen u tri tranše. Komisija je financirala taj zajam uzimanjem zajmova od financijskih institucija. Uvjeti otplate i kamate za Tunis bili su jednaki uvjetima pod kojima je Komisija dobila zajmove od financijskih institucija. Dosad su se kamatne stope zadržale na niskoj razini, između 0,498 % i 1,125 %. Rizik otplate makrofinancijskog zajma pokriven je Jamstvenim fondom za vanjska djelovanja, koji se financira iz proračuna EU-a.

## 47

Osim pristupa financiranju po niskim kamatnim stopama, u okviru zajma makrofinancijske predviđena je provedba određenih reformi kao uvjeta za isplatu utvrđenih u ugovoru o zajmu. Zajam je osmišljen u koordinaciji s MMF-om, a glavni uvjet za isplatu bila je zadovoljavajuća provedba programa MMF-a<sup>33</sup>. Zajam je usto obuhvaćao devet uvjeta (sličnih uvjetima u okviru programa proračunske potpore): četiri uvjeta za drugu isplatu i pet za treću isplatu. Komisija je vodila računa o dobroj koordinaciji zajma s programima PAR i tehničkom pomoći koju su pružali EU i drugi donatori. Programom makrofinancijske pomoći pruženo je prijeko potrebno financiranje uz male troškove. Utvrđivanjem ograničenog broja uvjeta i praćenjem njihova ispunjavanja Komisija je uspješno potaknula donošenje dodatnih reformi. Komisija priprema dodatni zajam od 500 milijuna eura te je u tom pogledu istaknula sljedeće: „Sveukupno, napredak reformi još uvijek je ograničen, dijelom zbog osjetljive političke tranzicije, iako je nedavni pozitivni zamah poticajan te je vlada i dalje predana nastavku reformi”<sup>34</sup>.

33 Program u okviru *stand-by* aranžmana za razdoblje 2013. – 2015.

34 COM(2016) 67 final od 12. veljače 2016. „Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o pružanju dodatne makrofinancijske pomoći Tunisu”.

## Programi sektorske proračunske potpore bili su relevantni, ali nije utvrđena uvjerljiva strategija za njihovu provedbu

### Nedostatak uvjerljivih strategija i prikladnih uvjeta

#### 48

Programi sektorske proračunske potpore bili su relevantni jer je njima pružen odgovor na neke od potreba u partnerskoj zemlji. Unatoč tome, dva od triju programa obuhvaćenih revizijom koji se odnose na sektor voda i potporu općinama nisu bili utemeljeni na uvjerljivoj strategiji za te sektore. Iako su bili dostupni određeni planovi i studije, nije bio dostupan detaljan sveobuhvatni plan u kojem bi se naveli prioriteti i koraci koje je potrebno poduzeti u njihovu pogledu.

#### 49

Tunis, koji prima sredstva na temelju ugovora za izgradnju države prije svega zbog toga što nema utvrđen opći nacionalni razvojni plan u koji su ugrađene sektorske strategije, trenutno prima sredstva i na temelju programa sektorske proračunske potpore. Takva praksa odstupa od najbolje prakse predviđene smjernicama Komisije.

#### 50

U načinu na koji su osmišljeni uvjeti postojali su određeni problemi. Glavni nedostaci opisani su u **okviru 3.**:

- (a) u vrijeme potpisivanja programa nisu bile poznate polazne vrijednosti za uvjete
- (b) određeni uvjeti bili su neprikladni
- (c) u trenutku sklapanja sporazuma o financiranju nisu bili ispunjeni određeni kriteriji prihvatljivosti.

**Primjeri nedostataka utvrđenih u načinu na koji su osmišljeni programi sektorske proračunske potpore**

- (a) U okviru šestog programa proračunske potpore (BS6, sektor voda) utvrđeni su određeni pokazatelji i relevantni kriteriji za uspješnost, ali nisu utvrđene polazne vrijednosti za te pokazatelje. Na primjer, jedan od uvjeta za isplatu varijabilne tranše u iznosu od 5 milijuna eura bilo je povećanje broja vodomjera postavljenih na zdencima za 300 u prvoj godini, za 700 u drugoj godini i za 1200 u trećoj godini. Međutim, u vrijeme sklapanja sporazuma Komisija nije raspolagala informacijama o broju zdenaca opremljenih vodomjerima te stoga nije poznata mjera u kojoj je predmetni problem riješen tim uvjetom. Jedan drugi uvjet za varijabilnu tranšu proračunske potpore, koji je povezan s naknadom koju država ubire za crpljenje podzemnih voda, i dalje nije ispunjen.
- (b) U slučaju šestog programa proračunske potpore utvrđeni su uvjeti koje je bilo lako ispuniti. Na primjer, jedan od uvjeta za isplatu varijabilne tranše u iznosu od 2,5 milijuna eura bilo je povećanje broja tehničkog osoblja u relevantnom odjelu za 5 zaposlenika u prvoj godini, za 10 u drugoj godini i za 25 u trećoj godini. Međutim, predmetni odjel prijavio je da je broj novih članova tehničkog osoblja u prvoj godini bio 71. U tom slučaju uvjet za isplatu nije bio utemeljen na odgovarajućoj analizi potreba za osobljem. Učestalo se javljala i suprotna situacija u kojoj su utvrđeni uvjeti bili prezahtjevni, što je dovelo do kašnjenja u cjelokupnoj provedbi programa.
- (c) U slučaju petog i šestog programa proračunske potpore (BS5 i BS6) neki od kriterija prihvatljivosti nisu bili ispunjeni u trenutku sklapanja sporazuma o financiranju. Sporazumom o financiranju u okviru petog programa proračunske potpore predviđeno je da se opći uvjeti za isplatu (uvjeti prihvatljivosti) primjenjuju samo na drugu i treću tranšu. U skladu s time, kriteriji prihvatljivosti nisu se primjenjivali na prvu tranšu od 9 milijuna eura, koja je isplaćena isključivo na temelju sklapanja ugovora o proračunskoj potpori. U slučaju šestog programa proračunske potpore sporazum o financiranju sklopljen je unatoč tome što je jedan od uvjeta prihvatljivosti bio ispunjen tek djelomično. Prema smjernicama za proračunsku potporu mogućnost uporabe sektorske proračunske potpore kao načina pružanja pomoći ovisi o ishodu procjene kriterija prihvatljivosti.

**51**

Komisija je u okviru jednog programa (sedmi program proračunske potpore, BS7) utvrdila da su kriteriji prihvatljivosti za isplatu ispunjeni na temelju toga što je procijenila da je **ukupno** postignut „zadovoljavajući napredak“ u odnosu na matricu uvjeta za isplatu. Takvom se praksom smanjuje poticaj partnera da provedu sve pojedinačne mjere (vidi odlomak 38.). Njome se isto tako otvara pitanje razloga za utvrđivanje određenih uvjeta za isplatu koji se kasnije ne primjenjuju.

**Kašnjenja u provedbi programa****52**

U slučaju dvaju od triju programa obuhvaćenih revizijom došlo je do znatnih kašnjenja u provedbi. Za jedan program (BS5) razdoblje provedbe produženo je za 70 % izvorno planiranog vremena (na temelju četiriju uzastopnih izmjena vrijeme je produženo sa 60 mjeseci na 102 mjeseca), a za jedan drugi program (BS6) za 33 % (dodatna 24 mjeseca). Uzrok kašnjenjima ležao je ili u okolnostima u kojima su se programi provodili (politička nestabilnost, institucionalni otpor promjenama) ili u nedostacima u načinu na koji su programi bili osmišljeni (vidi odlomak 50.).

## 53

Kako bi se tijelima uprave pomoglo u provedbi dogovorenog programa reformi, usporedno s glavnim programom sektorske proračunske potpore osmišljeni su projekti tehničke pomoći. Međutim, u dva slučaja (programi BS5 i BS6) došlo je do kašnjenja u sklapanju ugovora za projekte tehničke pomoći, a u slučaju programa BS7 nije bilo tehničke pomoći izravno povezane s provedbom mjera u okviru programa.

## 54

U nekoliko je slučajeva učinak programa znatno ograničen sporim napretkom u provedbi traženih reformi. Na primjer, u slučaju programa BS5 (odluka iz 2007. godine) kao jedan od važnih rezultata programa predviđena je reforma godišnjeg proračuna. Očekivalo se da će nakon pripreme zakona doći do znatnog napretka u provedbi te reforme. Međutim, parlament još uvijek nije donio taj zakon, a nakon što ga donese, bit će potrebno dodatnih pet godina kako bi se predmetna reforma provela u cijelosti.

**Projekti su bili usmjereni na rješavanje relevantnih pitanja, ali postojali su nedostaci u načinu na koji su bili osmišljeni i dolazilo je do kašnjenja**

**Procjena uspješnosti projekata otežana je određenim nedostacima u načinu na koji su projekti bili osmišljeni**

## 55

U polovici projekata iz našeg uzorka<sup>35</sup> postojao je najmanje jedan od sljedećih nedostataka povezanih s načinom na koji su projekti bili osmišljeni (vidi primjere u **okviru 4.**).

- (a) nedostatak odgovarajućih, konkretnih i mjerljivih ciljeva projekata
- (b) nedostatak pokazatelja kojima bi se omogućilo odgovarajuće mjerenje uspješnosti, praćenje aktivnosti i provedba pravodobnih korektivnih mjera
- (c) nedostatak polaznih pokazatelja, čime je ograničena mogućnost usporedbe stanja prije i nakon provedbe mjere.



## Okvir 4.

**Primjeri nedostataka u načinu na koji su osmišljeni projekti obuhvaćeni provjerom**

- (a) Projekt PJ12 bio je projekt tehničke pomoći namijenjen jačanju institucionalnih kapaciteta tuniškog vrhovnog instituta za odvjetničku struku (*Institut Supérieur de la Profession d'Avocat*). Taj cilj nije bio jasno formuliran kao konkretni cilj čije je postizanje potrebno izmjeriti u jednoj od kasnijih faza. U ugovoru su utvrđeni pokazatelji kao što je broj kršenja ljudskih prava i prosječno trajanje građanskih i kaznenih postupaka. Međutim, ti su pokazatelji bili tek djelomično i neizravno povezani s projektom i nisu činili najprikladnije referentne vrijednosti za procjenu mjere u kojoj je cilj projekta postignut.
- (b) Projekt PJ14 bio je osmišljen radi pružanja potpore demokratskoj tranziciji u Tunisu. Cilj tog projekta bilo je uvođenje dobre prakse, jačanje kapaciteta zastupnika u parlamentu i poboljšanje administrativnih kapaciteta parlamenta. U ugovoru su opisane glavne aktivnosti, ali nisu utvrđeni pokazatelji na temelju kojih bi se moglo izmjeriti uspješnost i procijeniti dodanu vrijednost projekta.
- (c) Projekt PJ13 bio je usmjeren na potporu civilnom društvu u Tunisu. Cilj i pokazatelji bili su nejasni i izraženi u obliku niza aktivnosti umjesto u obliku konkretnih pokazatelja. Osim toga, budući da nisu postojali pokazatelji kojima bi se opisalo stanje civilnog društva prije i poslije provedbe mjera, procjena dodane vrijednosti projekta bila je otežana.

## 56

U slučaju četiriju<sup>36</sup> od četrnaest ispitanih projekata ugovori nisu sadržavali određene ključne elemente (vidi **okvir 5.**), a razina detaljnosti proračuna nije bila prikladna za odgovarajuću procjenu opravdanosti troškova, čime bi se omogućila procjena učinkovitosti.

36 Projekti PJ6, 7, 8, i 10.

## Okvir 5.

**Primjer projekta s nedostatnim odredbama u ugovoru**

Ugovor za projekt PJ10 sklopljen je na temelju vrlo općenitog opisa i preliminarnih procjena radova. Kao jedan od rezultata projekta predviđeni su opsežni radovi na sudu u Nabeulu. Izvorno je postupcima (preliminarna studija, izrada nacрта, tehnička studija, dokumentacija o izvedbi, specifikacije i natječajna dokumentacija) bila obuhvaćena obnova cijelog suda. Međutim, korisnik je proveo samo jedan od triju dijelova natječaja jer proračun projekta nije bio dovoljan za pokrivanje svih triju dijelova. Preostala dva dijela (u vrijednosti od otprilike 30 % ukupnog proračuna) trebale bi provesti tuniške vlasti u kasnijoj fazi. U slučaju tog projekta izostankom detaljnog opisa opsega projekta u ugovoru onemogućena je odgovarajuća procjena njegove učinkovitosti i djelotvornosti.

## 57

U okviru dvaju projekata za koje su ugovori sklopljeni s pomoću posrednika<sup>37</sup> Komisija se obvezala na to da će tom posredniku platiti administrativne troškove u iznosu od 1,2 milijuna eura. Planski dokumenti nisu sadržavali analizu dodane vrijednosti koja se dobiva angažiranjem posrednika u odnosu na izravno sklapanje ugovora s krajnjim korisnikom<sup>38</sup>.

### Znatna kašnjenja u provedbi projekata

## 58

Razdoblje provedbe projekata znatno je produženo u slučaju deset od četrnaest projekata iz uzorka (vidi **tablicu 4.**). U šest slučajeva<sup>39</sup> razdoblje provedbe produženo je za više od 50 % dogovorenog razdoblja. Kašnjenja u provedbi velikim su dijelom uzrokovana činjenicom da je vrijeme potrebno za postizanje određenih rezultata prvotno podcijenjeno. U većini slučajeva produženje razdoblja provedbe vodi do povećanja u određenim kategorijama troškova, poput troškova za osoblje, koje Komisija zatim financira fiksnim doprinosima<sup>40</sup>. Time preostaje manje sredstava za financiranje temeljnih aktivnosti u okviru projekata. Uzimajući u obzir da su predmetni ugovori sklopljeni nakon 2011. godine Komisija je bila svjesna teških okolnosti u Tunisu, no, unatoč tome, nije odgovarajuće prilagodila vremenski okvir i opseg projekata.

37 Riječ je o projektima PJ7 i PJ8 s ukupnim proračunom u visini od 41 milijuna eura, čiji je cilj bio smanjiti društvene i regionalne nejednakosti u gradskim i prigradskim područjima radovima na infrastrukturi u svrhu poboljšanja kvalitete života, otvaranja radnih mjesta i poboljšanja pristupa mikrofinanciranju.

38 Kao što je EIB učinio u kontekstu iste mjere.

39 Projekti PJ1, 2, 6, 8, 12 i 14.

40 Europski revizorski sud, tematsko izvješće br. 3/2011 „Učinkovitost i djelotvornost doprinosa EU-a usmjerenih preko organizacija UN-a u zemljama pogođenima sukobom“ (<http://eca.europa.eu>).

Tablica 4. Produženja razdoblja provedbe projekata

(u mjesecima)

Projekt	Godina sklapanja ugovora	Izvorno trajanje	Trajanje		Vrijeme za koje je produženo trajanje
			1. izmjena	2. izmjena	
PJ1	2011.	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011.	23	46		23
PJ3	2012.	8			0
PJ4	2012.	8			0
PJ5	2015.	60			Izvorno ugovorno razdoblje još nije isteklo
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

Izvor: baza podataka CRIS.

### 59

U slučaju triju ispitanih projekata<sup>41</sup> utvrdili smo da učinak i održivost dotad postignutih rezultata nisu zaštićeni odgovarajućom izlaznom strategijom. U tim su slučajevima provedbom projekata otvorena uglavnom privremena radna mjesta te su potrebna dodatna sredstva i mjere u okviru politika kako bi se zajamčilo da se ona održe. Budući da tuniške vlasti nisu imale dovoljno sredstava i kapaciteta za održavanje infrastrukture izgrađene provedbom projekata, održivost će ovisiti o dostupnosti dodatne potpore donatora.

### 60

Učinak četiriju projekata<sup>42</sup> znatno je umanjen sporim napretkom u provedbi traženih reformi. Na primjer, 2012. godine utrošeno je otprilike 2,5 milijuna eura na opskrbu tuniških institucija posebnom opremom za ispitivanje sukladnosti elektroničkih proizvoda s pravilima EU-a. Međutim, ta je oprema bila od ograničene koristi jer Tunis još nije usvojio relevantne standarde EU-a kako su predviđeni Sporazumom o ocjenjivanju sukladnosti i prihvaćanju industrijskih proizvoda.

### 61

Unatoč tome što je procjena projekata bila otežana dvama čimbenicima, odnosno nedostatcima u načinu na koji su oni bili osmišljeni i njihovom sporom provedbom, općenito gledajući, projekti su bili usmjereni na pronalaženje rješenja za stvarne potrebe u Tunisu i doprinijeli su ostvarivanju određenog važnog napretka u relevantnim područjima. Na primjer, projektima namijenjenima potpori malih i srednjih industrija 700 poslovnih subjekata primilo je korisnu potporu. Dvama drugim projektima dan je znatan doprinos obnovi siromašnih gradskih područja, dok je projektom povezanim s tamošnjim parlamentom poboljšana njegova infrastruktura i ojačana suradnja s Europskim parlamentom.

41 Projekti PJ6, 7, i 8.

42 Projekti PJ3, 4, 11, i 12.

## 62

Financiranjem sredstvima EU-a ostvaren je znatan doprinos demokratskoj tranziciji i gospodarskoj stabilnosti u Tunisu. Zaključili smo da su financijska sredstva EU-a u razdoblju nakon revolucije iz 2011. godine općenito dobro iskorištena. Stavljena su na raspolaganje dodatna sredstva za nošenje s novim izazovima te je Komisija usko surađivala s drugim donatorima kako bi organizirala usmjeravanje sredstava. Međutim, u načinu na koji je EU upravljao pomoći utvrđen je niz nedostataka.

## 63

Iako je napredak ostvaren, bio je spor, i to uglavnom zbog niza čimbenika uključujući brojne promjene vlade i nedostatak općeg nacionalnog razvojnog plana. Budući da tuniške vlasti nisu izradile takav plan, proces odgovarajućeg usmjeravanja pomoći Komisije učinjen je znatno složenijim (vidi odlomak 23.).

## 64

Općenito gledajući, pristup Komisije bio je vrlo ambiciozan jer se usmjerila na prevelik broj prioriteta. Opsežan niz pitanja koja se nastojalo riješiti i aktivnosti koje su provedene s pomoću proračunske potpore, projekata i zajma makrofinancijske pomoći nije u skladu s politikom Komisije prema kojoj svoju pomoć usmjerava na mali broj ključnih područja i aktivnosti (vidi odlomke 24. i 25.).

## 65

Koordinacija s drugim donatorima u provedbi velikog broja raznovrsnih aktivnosti bila je dobra iako nije realizirana zajednička izrada programa s državama članicama (vidi odlomke 26. – 28.).

### 1. preporuka – Poboljšanje izrade programa i usmjeravanja pomoći EU-a

---

ESVD i Komisija trebali bi:

- (a) iskoristiti politički dijalog i dijalog o politikama kako bi zajamčili da tuniške vlasti donesu sveobuhvatan nacionalni razvojni plan
- (b) za sljedeće razdoblje planiranja utvrditi ograničen broj konkretnih prioriteta i smanjiti broj mjera kako bi se povećala usmjerenost i mogući učinak pomoći EU-a
- (c) zajamčiti realizaciju zajedničke izrade programa s državama članicama radi boljeg usmjeravanja i koordinacije pomoći.

## Zaključci i preporuke

### 66

Pomoć se pružala na nekoliko načina, a uglavnom u obliku opće proračunske potpore (ugovori za izgradnju države), sektorske proračunske potpore (ugovori o sektorskim reformama), zajma makrofinancijske pomoći i projekata. Tunis je ostvario znatnu korist i od inicijative „više za više“, zahvaljujući kojoj je znatno povećana količina sredstava dostupnih za opću proračunsku potporu (vidi odlomke 30. i 31.).

### 67

Opća proračunska potpora pružala se s pomoću programa za potporu oporavku (PAR), uz znatno sufinanciranje sredstvima Svjetske banke i zajmovima MMF-a u početnim godinama. Takvim oblikom potpore vladi je pružena pomoć u oblikovanju plana reformi, a kategorizacijom te potpore kao „ugovora za izgradnju države“ omogućena je njezina veća fleksibilnosti u odnosu na tradicionalnu proračunsku potporu. Međutim, riječ je o potpori koja je osmišljena kao kratkoročan pristup, koji se primjenjuje tijekom jedne ili dviju godina, te ona ne čini dugoročno rješenje (vidi odlomke 32. i 33.).

### 68

Neki od uvjeta iz ugovora već su bili ispunjeni u trenutku sklapanja sporazuma o financiranju programa proračunske potpore, ili su ispunjeni ubrzo nakon toga. Time je znatno umanjen poticajni element potpore. Provedba brojnih mjera predviđenih sporazumima o financiranju procjenjivala se na cjelokupnoj razini, što je dovelo do toga da su isplate izvršene i u slučajevima u kojima neke od relevantnih mjera nisu bile provedene (vidi odlomke 34. – 39.).

### 69

Odluka o dodjeli sredstava s pomoću mehanizma „više za više“ donesena je u vrlo kasnoj fazi čime je otežano planiranje načina na koji je najbolje moguće iskoristiti pomoć. Dodatni učinak koji se namjeravao postići na temelju prijenosa znatnih iznosa sredstava s pomoću mehanizma „više za više“ nije bio jasno predviđen (vidi odlomak 36.)

### 70

Procjena PEFA međunarodno je priznata sveobuhvatna procjena financijskog upravljanja određene zemlje. Prema smjernicama Komisije za proračunsku potporu trebalo bi ju provoditi svake četiri godine. Uzimajući u obzir veličinu iznosa isplaćenih u obliku proračunske potpore i važnost procjene PEFA kao alata za praćenje i planiranje, izostanak takve procjene od 2010. godine nije zadovoljavajuć. Očekuje se da će nova procjena PEFA biti dovršena u ožujku 2017. (vidi odlomke 40. – 42.).

### 2. preporuka – Poboljšanje provedbe programa proračunske potpore EU-a

---

Komisija bi trebala:

- (a) u budućim programima proračunske potpore smanjiti broj mjera koje je potrebno provesti za ispunjavanje uvjeta povezanih s proračunskom potporom i zajamčiti da je riječ o važnim mjerama. Kako bi potaknula tuniške vlasti na ostvarivanje znatnog napretka u provedbi reformi, Komisija bi isplate trebala uvjetovati zadovoljavajućom provedbom pojedinačnih mjera i postizanjem zadovoljavajućih pokazatelja uspješnosti, a ne cjelokupnim napretkom.
- (b) nastojati zajamčiti da se procjena PEFA, imajući na umu njezinu važnost kao alata za planiranje i praćenje, obavlja najmanje svake četiri godine.

## 71

Za organizaciju zajma makrofinancijske pomoći u vrijednosti od 300 milijuna eura, koji su tuniške vlasti hitno zatražile, bile su potrebne gotovo dvije godine. Iako do kašnjenja jednim dijelom nije došlo na razini EU-a, za obradu na institucionalnoj razini EU-a i dalje je bilo potrebno više od 11 mjeseci (vidi odlomke 45. – 47.).

### 3. preporuka – Davanje prijedloga za ubrzanje procesa odobrenja makrofinancijske pomoći

---

Komisija bi sa suzakonodavcima trebala istražiti dostupne mogućnosti za ubrzanje procesa odobrenja budućih programa makrofinancijske pomoći, posebno u slučaju hitnog financiranja.

## 72

Sektorska proračunska potpora isplaćena je u mnogo manjoj mjeri od opće proračunske potpore. U slučaju dvaju od triju ispitanih programa nedostajala je uvjerljiva sektorska strategija. Učinak programa umanjen je kašnjenjima i općenično sporim napretkom u provedbi traženih reformi (vidi odlomke 48. – 54.).

### 73

Provedeni su određeni važni projekti, ali uz brojna kašnjenja. Za mnoge od tih projekata bilo je teško procijeniti napredak zbog nedostatka jasnih ciljeva i pokazatelja. Projekti su često bili preambiciozni, a rasporedi provedbe pretjerano optimistični. To je dovelo do povećanja neizravnih troškova (vidi odlomke 55. – 61.).

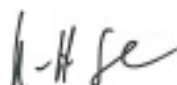
#### 4. preporuka – Poboljšanje planiranja projekata

---

Komisija bi pri planiranju budućih projekata u Tunisu trebala odrediti jasne ciljeve i pokazatelje koji su realistični s obzirom na posebne okolnosti u kojima će se predmetni projekt provoditi.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Karel PINXTEN, na sastanku održanom u Luxembourggu 14. veljače 2017.

*Za Revizorski sud*



Klaus-Heiner LEHNE  
*predsjednik*

## Popis programa proračunske potpore i makrofinancijske pomoći

(u eurima)

Oznaka	Broj odluke	Godina donošenja odluke	Način pružanja pomoći	Naziv	Dodijeljeni iznos	Iznos za koji su sklopljeni ugovori	Isplaćeni iznos
MFA	—	2013.	MFA	MFA	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 i 23279	2011.	BSP	Programme d'Appui à la Relance i Support for Partnership Reform and Inclusive Growth – SPRING (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012.	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013.	BSP	Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014.	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007.	BSP	Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010.	BSP	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.)	BSP	Tunisie – PRAL – ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374



## Popis projekata

(u eurima)

Oznaka	Broj odluke	Godina sklapanja ugovora	Projekt	Iznos za koji su sklopljeni ugovori	Ispłaćeni iznos
PJ1	20216	2011.	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisiennes – 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

## Sažetak

### III

Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) slažu se s procjenom brzog odgovora, no željeli bi naglasiti da se moralo obuhvatiti više područja zbog velikog broja društveno-gospodarskih potreba / izvanrednih situacija s kojima je tuniška vlada bila suočena nakon revolucije. U tom je kontekstu EU bio pozvan pomoći Tunisu da odgovori na te potrebe, koje su bile pitanje političkog kredibiliteta, ali i operativna potreba. U predmetnom su razdoblju ostvareni dobri rezultati jer je pomoć EU-a znatno pridonijela gospodarskoj i političkoj stabilnosti Tunisa nakon revolucije, posebno podupiranjem glavnih društveno-gospodarskih i političkih reformi.

Komisija stoga smatra da učinak pomoći nije bio umanjen, već se njome odgovorilo na velik broj hitnih reformi s kojima se Tunis neizbježno suočio u razdoblju nakon revolucije.

Osim toga, mora se naglasiti da su se svi projekti koji su doneseni nakon 2014. odnosili na jedan od triju ključnih sektora obuhvaćenih okvirom za jedinstvenu potporu za razdoblje 2014. – 2016. (društveno-gospodarske reforme za uključiv rast, temeljni elementi demokracije te održiv regionalni i lokalni razvoj).

Komisija je svjesna da su tuniške vlasti možda nailazile na poteškoće pri upravljanju cjelokupnom pomoći zbog stanja nakon revolucije i čestih promjena vlade te promjena unutar uprave. Međutim, potrebno je naglasiti i da je stopa apsorpcije projekata EU-a veća od one drugih donatora.

Postupak zajedničke izrade programa stavljen je na čekanje zbog kašnjenja vlade u formuliranju i donošenju novog petogodišnjeg razvojnog plana. To će omogućiti EU-u da izradu programa bolje uskladi s prioritetima koji su uključeni u plan kako bi se poboljšala podjela rada među donatorima, uključujući države članice.

Misija za zajedničku izradu programa provodila se usporedno s programskom misijom ESVD-a / GU-a NEAR održanom u listopadu 2016. Konzultant trenutačno koordinira sve države članice te će zajednička izrada programa vjerojatno biti u funkciji 2017.

Makrofinancijskom pomoći EU-a pruža se potpora platnoj bilanci kako bi se odgovorilo na hitne potrebe Tunisa za vanjskim financiranjem te pružilo potporu programu financijske pomoći dogovorenom s MMF-om. Time se Tunisu omogućuje da potrebne gospodarske prilagodbe učini manje oštrima i naglim te se nastoji pridonijeti ponovnoj uspostavi njegove gospodarske održivosti. Uvjetima za makrofinancijsku pomoć obuhvaćen je niz prioriteta u nekoliko međusobno povezanih područja strukturne reforme, što je sveobuhvatan pristup potpori programu gospodarske prilagodbe.

Komisija smatra da je njezina pomoć Tunisu, uključujući i njezinu makrofinancijsku pomoć, bila usmjerena na ograničen broj sektora. Osim toga, u nekoliko područja potpore ( npr. statistika, upravljanje javnim financijama i dobro upravljanje tuniškim uredom za reviziju) ključna je bila jaka koordinacija s ostalim donatorima te unutar različitih službi Komisije kako bi se ostvario dodatni učinak makrofinancijske pomoći i time omogućila potpuna provedba važnih reformi.

### V

U kontekstu političke nestabilnosti ključno je bilo postići ravnotežu između mjera s brzim učinkom i dugoročnih procesa primjenom alata koji su na raspolaganju u okviru Komisijine politike proračunske potpore. Instrument ugovora za izgradnju države fleksibilniji je način pružanja proračunske potpore i posebno je osmišljen za nestabilne situacije / situacije nakon krize. Iako je u Tunisu primijenila ovaj fleksibilniji način, Komisija je ipak strogo procijenila uvjete isplate za svaki od četiriju programa proračunske potpore. Osim toga, stabilizacija stanja i napretka Tunisa jasan su dokaz uspjeha operacija kako su zamišljene i provedene. Detaljnija analiza o ovom pitanju navodi se u nastavku, od točke 30. nadalje.

Komisija potvrđuje da je procjena javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA) koja se trenutačno provodi zapravo započela 2014., dakle četiri godine nakon zadnje procjene PEFA. Kod trenutačne procjene PEFA došlo je do kašnjenja koja su bila izvan kontrole Komisije, a koja su uglavnom nastala zbog metodoloških pitanja i njihovih posljedica. Potrebno je istaknuti da je nova metodologija procjene PEFA revidirana 2015. Novo izvješće PEFA za Tunis u završnoj je fazi.

### VI

Komisija naglašava da program reformi ne mora uvijek biti sažet u jedinstvenom, sveobuhvatnom i koherentnom dokumentu politike ili strategije. U tim se slučajevima analiza temelji na različitim mjerama i na procesu reformi koji vlada provodi da bi ojačala sustav.

U slučaju spomenute sektorske proračunske potpore, Komisija je ocijenila da su sektorske politike cjelovite te relevantne i vjerodostojne. Te operacije sektorske proračunske potpore donesene su prije revolucije. Programi su kasnije prilagođeni novom stanju kako bi se stabilizirali rezultati koji se podupiru operacijama.

Komisija smatra da do kašnjenja u isplatama zajmova MFP-a nije došlo zbog spore provedbe pomoći nego zbog kombinacije niza čimbenika. Parlamentu i Vijeću trebalo je više od pet mjeseci da donesu prijedlog Komisije u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. Nadalje, tuniškim vlastima trebalo je više od šest mjeseci da ratificiraju Memorandum o razumijevanju između EU-a i Tunisa koji sadržava uvjete za makrofinancijsku pomoć. Druga je isplata kasnila zbog činjenice da Tunis nije na vrijeme ispunio sve uvjete.

## Uvod

### 09

Komisija smatra da je važno spomenuti da je prvi program makrofinancijske pomoći u iznosu od 300 milijuna EUR u trenutku donošenja, tj. u travnju 2014., bio najveća makrofinancijska pomoć ikada pružena nekoj zemlji u južnom susjedstvu, sve dok u veljači 2016. Komisija nije predložila novi program makrofinancijske pomoći, i ovaj put za Tunis, u visini od 500 milijuna EUR, koji je donesen u srpnju 2016. Cilj je tog drugog programa makrofinancijske pomoći daljnje pružanje potpore gospodarskoj tranziciji, posebno nakon terorističkih napada 2015. i njihova negativnog učinka na gospodarsku aktivnost.

## Opazanja

### 20

Komisija naglašava da je program PAR 1 bio operacija proračunske potpore za više sektora, dok su programi PAR 2 do PAR 5 operacije u okviru ugovora za izgradnju države.

### 22

Komisija ističe da je svaki put kad je trebala poduzeti neke mjere djelovala pravodobno, a sve to u teškim političkim i sigurnosnim okolnostima. Komisija napominje i da je dokument o djelovanju za program reforme sektora sigurnosti završen na tehničkoj razini 18. lipnja 2015. (sastanak skupine za osiguranje kvalitete), prije terorističkog napada u lipnju 2015. U tom je razdoblju pokrenuto još nekoliko djelovanja u području sigurnosti (regionalni projekti, projekti koji se financiraju iz Instrumenta za stabilnost, Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru itd.) prije pripreme programa reforme sektora sigurnosti ili usporedno s njim.

### 23

Komisija napominje da se u prvim godinama nakon revolucije koordinacija među donatorima odvijala na temelju plana gospodarskog oporavka koji su izradile tuniške vlasti te na temelju vladinih dopisa o razvoju. Rezultat tih dokumenata bilo je nekoliko paketa financijske potpore donatora u okviru programa *Programmes d'appui à la relance* (PAR), od kojih su neki upotrebljavali čak i zajedničku matricu politike. Potom se koordinacija među donatorima, uključujući EU s njegovom proračunskom potporom i operacijama makrofinancijske pomoći, odvijala na temelju sporazuma između MMF-a i tuniških vlasti o sveobuhvatnom programu makroekonomske prilagodbe i strukturnih reformi.

### 24

Komisija želi naglasiti da sredstva nisu bila raspoređena na prevelik broj područja te da je pomoć bila dovoljno usmjerena.

Pomoć EU-a u zaista se odnosila na velik broj sektora i to u početku zbog velikih izazova i potreba s kojima se Tunis suočavao u razdoblju nakon revolucije. Pomoć je bila takva i kao odgovor na posebne zahtjeve tuniških vlasti za pomoć u vrijeme kad je vladi bila prijeko potrebna međunarodna potpora. Naime, između 2011. i 2013. donesene su „hitne operacije” koje su bile usmjerene na ključne usluge i kojima se podupirala demokratska tranzicija te pratio proces društveno-gospodarskih reformi.

Međutim, čim je zamijećena postupna stabilizacija stanja (otprilike od 2014. nadalje), EU je nastojao usredotočiti svoju pomoć. To je nastojanje ostvareno okvirom za jedinstvenu potporu za razdoblje 2014. – 2016., u kojemu su utvrđena tri sektora intervencije (društveno-gospodarske reforme za uključiv rast, temeljni elementi demokracije te održiv regionalni i lokalni razvoj) radi usmjeravanja naše pomoći. Ta su se tri sektora sustavno uzimala u obzir pri izradi godišnjih programa djelovanja u korist Tunisa.

### 25

Komisija i ESVD naglašavaju da njihove odluke nisu dovele do umanjenja učinka financiranja ni poteškoća s upravljanjem. Kašnjenja i poteškoće u upravljanju izravno su i prije svega povezani s vanjskim čimbenicima (tj. političkom nestabilnošću, teškim gospodarskim stanjem u državi).

Komisija naglašava da je uvjetima za makrofinancijsku pomoć obuhvaćen ograničen broj prioriteta u nekoliko međusobno povezanih područja strukturne reforme, što je sveobuhvatan pristup potpori programu gospodarske prilagodbe. To se ne bi trebalo smatrati odstupanjem od Komisijine politike usmjeravanja pomoći na ograničen broj sektora. Osim toga, u nekoliko je područja potpore (npr. statistika, upravljanje javnim financijama i dobro upravljanje tuniškim uredom za reviziju) ključna bila jaka koordinacija s ostalim donatorima te unutar različitih službi Komisije kako bi se omogućila potpuna provedba važnih reformi.

### 26

Komisija napominje da su djelovanja EU-a bila dobro koordinirana s državama članicama i glavnim međunarodnim donatorima, no nije realizirana zajednička izrada programa s državama članicama zbog kasnog donošenja nacionalnog razvojnog plana. Koordinacija i bliska komunikacija s državama članicama odvijale su se redovito i bile su konstruktivne.

### 28

Postupak zajedničke izrade programa stavljen je na čekanje kako bi se izrada programa uskladila s petogodišnjim razvojnim planom i tako poboljšala podjela rada među donatorima, uključujući države članice.

Misija za zajedničku izradu programa provodila se usporedno s programskom misijom ESVD-a / GU-a NEAR održanom u listopadu 2016. Konzultant trenutačno koordinira sve države članice te će zajednička izrada programa vjerojatno biti u funkciji 2017.

### 29

Komisija napominje da je Tunisu pružena znatna pomoć djelovanjima EU a, ali utvrđeni su neki manji nedostaci u načinu na koji je Komisija provodila programe.

Komisija želi ponovno naglasiti da je program PAR 1 bio operacija proračunske potpore za više sektora, dok su programi PAR 2 do PAR 5 operacije u okviru ugovora za izgradnju države. Razlika u načinu pružanja pomoći ima posljedice za analizu programa.

### 32

Komisija želi naglasiti da iako je programe PAR 3 i PAR 4 financirao isključivo EU, ti programi i mjere koje su njima utvrđene bili su koordinirani s ostalim donatorima.

### 33

Komisija želi ponovno istaknuti činjenicu da je program *Programme d'appui à la relance 1* (PAR 1) bio proračunska potpora za više sektora te da se u kasnijim programima PAR upotrebljavao ugovor za izgradnju države kao način pružanja pomoći, koji je posebno osmišljen tako da EU-u omogući pružanje potpore partnerskim zemljama koje su u nestabilnoj situaciji/situaciji nakon krize.

Iako se ugovorom za izgradnju države kao načinom pružanja pomoći omogućuje određena fleksibilnost kako je navedena u politici donesenoj 2011., službe Komisije uvijek su ga strogo provodile. Upotrijebljeni pokazatelji uspješnosti utvrđeni su nakon dugog i opsežnog dijaloga o politikama vođenog s tuniškim vlastima. Ti su pokazatelji omogućili napredak postupka reformi tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom. Hitnost situacije na koju je EU morao odgovoriti te kratkoročnost načina odabranog za provedbu ugovora za izgradnju države ne bi trebalo povezivati s dojmom o „fleksibilnosti“ uvjeta za isplatu.

Komisija naglašava da je moguće produljiti ugovore za izgradnju države, a to je i predviđeno odgovarajućim smjernicama za proračunsku potporu, posebno ako još uvijek nije moguć prijelaz na druge instrumente proračunske potpore.

Vrijedi imati na umu da su smjernice za proračunsku potporu koje se odnose na ugovore za izgradnju države bile nove (2012.), a takav način pružanja potpore neispitan kada su prvi put primijenjeni u zemlji sa srednjim dohotkom koja prolazi kroz veliku političku tranziciju kao npr. Tunis. Iskustvo stečeno u Tunisu, koje je potvrđeno i provedbom ugovora za izgradnju države u drugim zemljama, navelo je Komisiju na reviziju smjernica u pogledu trajanja ugovora za izgradnju države i mogućnosti primjene ugovora za izgradnju države usporedno s operacijama sektorske proračunske potpore. Revizijom smjernica za proračunsku potporu dokumentirat će se to stečeno iskustvo.

### 34

Komisija navodi da su u ograničenom broju slučajeva pokazatelji/mjere bili ispunjeni prije potpisivanja sporazuma o financiranju. Međutim, to je više odraz činjenice da Komisijin dugotrajni upravni postupak za donošenje odluka o financiranju ne odgovara hitnim programima koje su Komisija i ostali donatori (Svjetska banka i Afrička razvojna banka) nastojali tada pokrenuti u Tunisu kao odgovor na posebno nestabilnu političku i društveno-gospodarsku situaciju.

Naime, te su mjere bile formalno dogovorene s vlastima mjesecima prije potpisivanja sporazuma o financiranju. Međutim, nakon što je mjera dogovorena, a prije nego što je Komisija donijela odluku o financiranju, vlada je mjeru već bila donijela/provela. Taj je uspjeh bio i rezultat intenzivnog dijaloga o politikama vođenog s vlastima te se ne bi ostvario u istom opsegu ili u istom roku da nije bilo operacija proračunske potpore.

### 35

U odluci o financiranju koja je predstavljena državama članicama te u sporazumu o financiranju koji je potpisan s vladom Tunisa jasno se navodi da će pokazatelji uspješnosti za isplatu druge tranše biti utvrđeni tijekom druge godine programa. Takav aranžman nije u suprotnosti sa smjernicama te je koristan u nestabilnim situacijama kada je teško izraditi cjelovit program za višegodišnje razdoblje, a upravo je takva situacija bila u Tunisu 2011. (privremena vlada, predstojeći izbori).

### 36

Komisija upozorava na činjenicu da, iako iznos sredstva dodijeljen s pomoću mehanizma „više za više“ nije bio službeno objavljen prije svibnja ili lipnja godine N+1, Komisija i ESVD do tada su već bili proveli procjenu stanja u različitim zemljama u regiji te su imali jasnu ideju, već početkom godine (obično do siječnja/veljače), o tome koliko će sredstava u okviru mehanizma „više za više“ primiti svaka zemlja. Stoga je, kada se pregovaralo o programima i matrici pokazatelja, tim Komisije zadržao određeni manevarski prostor te je uzeo u obzir dodatne programe ili u nekim slučajevima viši iznos od onoga koji je bio službeno raspoloživ na početku pregovora.

### 37

Komisija naglašava da se pomoć EU-a temeljila na zahtjevima tuniških vlasti te da su potrebe bile predmet bilateralnih rasprava, a dvije strane o njima su se usuglasile i ocijenile ih. Veliki broj mjera uključenih u programe PAR 1 – 3 potrebno je promatrati iz perspektive zajedničkih operacija proračunske potpore koje su provodile tri agencije za proračunsku potporu, u odnosu na financijske obveze koje premašuju milijardu dolara po operaciji.

Prema tome, ako uzmemo u obzir prisutnost nekoliko donatorskih agencija (koje su pridonijele vrhunskim stručnim znanjem) te znatnu količinu tih operacija, broj mjera gotovo da odgovara standardu za takve vrste operacija.

Programima PAR posvećena je pozornost na visokoj razini te su održavani redoviti sastanci kabineta u cilju preispitivanja njihove provedbe (što ne bi bio slučaj da je riječ o manjim programima), a usto je potrebno napomenuti da je velika većina tih mjera bila ispunjena.

### 38

Komisija smatra da je svaka matrica uvjeta za programe PAR I. – IV. ocijenjena jednako strogo.

Komisija naglašava da će se u skladu s komunikacijom iz 2011. i s njom povezanim zaključcima Vijeća iz 2012. o „Budućem pristupu proračunskoj potpori EU-a za treće zemlje“ nastaviti primjenjivati dinamičan pristup kriterijima prihvatljivosti. Taj je pristup bio posebno prilagođen s obzirom na nestabilno političko stanje koje je tada prevladavalo te na činjenicu da je u Tunisu prvi put upotrijebljen ugovor za izgradnju države.

Taj je pristup u skladu s odredbama smjernica za proračunsku potporu koje se odnose na operacije u okviru ugovora za izgradnju države. Taj je način pružanja potpore uključen u smjernice za proračunsku potporu iz 2012. i predviđen je za primjenu u kriznim situacijama, situacijama nakon krize i nestabilnim situacijama. To je stoga fleksibilniji način pružanja potpore. Unatoč tome, Komisija ocjenjuje dokumentaciju o isplati isto tako temeljito kao i kod bilo kojeg drugog oblika proračunske potpore.

Treba dodati da su na kraju bili ostvareni gotovo svi predviđeni rezultati (osim njih nekoliko koji su sporedne važnosti). Prema tome, ne čini se da je fleksibilnost koja je omogućena za programe PAR III. i IV. dovela do lošijih rezultata / lošijeg učinka u srednjoročnom razdoblju.

### 39

Komisija napominje da je provedba nekih strukturnih gospodarskih reformi i dalje spora ili ju je potrebno u velikoj mjeri poboljšati, dok su reforme kojima se pratila demokratska tranzicija bile u većoj mjeri zadovoljavajuće. Primjena mjera ili pokazatelja usmjerenih na rezultate ne bi bila moguća u kontekstu ugovora za izgradnju države koji traju od jedne do dvije godine, kako je i navedeno u smjernicama za proračunsku potporu kojima se predviđa će „*pokazatelji uspješnosti ... uglavnom biti pokazatelji postupka*“ (str. 99.).

Bile su osigurane dopunske intervencije u obliku tehničke pomoći kojima se pružala podrška vlastima u izradi i donošenju zakonodavstva/propisa (ili upravnih postupaka) potrebnih za provedbu određenog zakona ili uredbe. Zahvaljujući kombinaciji politika, većinom mjera koje je utvrdio EU, ostvareni su konkretni rezultati.

Kao i u ostalim procesima nakon revolucije, potrebno je neko vrijeme da duboke političke i institucionalne promjene koje se trenutačno odvijaju u Tunisu daju svoje pune rezultate.

### 40

Komisija želi naglasiti da bi zbog brzog razvoja situacije obilježene preopterećenim i promjenjivim administrativnim i političkim okolnostima (šest vlada između 2011. i 2015.) bilo posebno teško provesti objektivnu evaluaciju visoke kvalitete u tom razdoblju. S obzirom na metodologiju evaluacije, bilo bi isto tako prerano procijeniti učinke.

Zadnja cjelovita evaluacija operacija proračunske potpore izvršena je 2010. Te se evaluacije obično provode tijekom razdoblja od deset godina. Da bi se situacija ocijenila objektivno, potreban je određeni odmak.

Unatoč navedenom, GU NEAR provodi evaluaciju programa usmjerenih na ekonomsko upravljanje, što uključuje sve programe proračunske potpore koji se provode u Tunisu, osim šestog programa (BS6).

Nadalje, Komisija je pažljivo pratila ostvarenja, ishode i rezultate tijekom tog razdoblja i u potpunosti je iskoristila instrumente za procjenu rezultata konkretnih mjera proračunske potpore te je upotrijebila i različite evaluacije koje su provele razne međunarodne organizacije.

### 41

Komisija želi naglasiti da se nova procjena PEFA provodi u skladu s novom metodologijom koju je donijelo tajništvo PEFA-e, što je dovelo do nekoliko proturječnih zaključaka u pogledu procjene PEFA iz 2010. te do kašnjenja u njezinu odobrenju, pri čemu su ta kašnjenja izvan kontrole Komisije, Svjetske banke ili Afričke razvojne banke.

Ipak, Komisija potvrđuje da je procjena PEFA koja se trenutačno provodi zapravo započela 2014., dakle četiri godine nakon što je provedena zadnja procjena PEFA te je stoga u skladu sa internim smjernicama za proračunsku potporu.

Osim procjene PEFA, kao mjeru koja prethodi odluci o pružanju makrofinancijske pomoći Komisija je u prosincu 2013. provela cjelovitu i sveobuhvatnu operativnu procjenu administrativnih i financijskih krugova u Ministarstvu financija i Središnjoj banci Tunisa.

### 42

Komisija želi naglasiti da je PEFA koristan alat, no nije obavezan i osim toga zahtijeva predanost i punu suradnju predmetne zemlje.

Nakon 2011. Tunis (i njegovi partneri) imali su koristi od desetak visokokvalitetnih procjena sustava upravljanja javnim financijama u razdoblju obuhvaćenom revizijom unatoč nepostojanju najnovije procjene PEFA. Te su procjene izvršene u okviru programa Komisije i provele su ih priznate organizacije, npr. MMF, OECD i Open Budget Survey.



Tim raznim procjenama dobivene su detaljne informacije o različitim dimenzijama upravljanja javnim financijama (izrada proračuna, izvršenje proračuna, računovodstvo, nabava, unutarnje i vanjske kontrole, upravljanje imovinom, transparentnost, plan reformi itd.).

Iako je procjena PEFA uz određena kašnjenja pokrenuta 2014., njezini se rezultati očekuju početkom 2017. i upotrijebit će se za procjenu napretka koji Tunis ostvaruje u upravljanju javnim financijama.

### 43

Komisija želi naglasiti da u okolnostima s kojima se Tunis suočava od 2011. te uz važne izazove na koje je trebalo odgovoriti (političke, gospodarske, društvene, sigurnosne), Tunis i dalje služi za primjer u regiji. Tranzicija je dug i težak proces u koji ova partnerska zemlja mora i dalje ulagati znatne napore.

#### (a)

Komisija smatra da je, unatoč tome što u nekim područjima i dalje postoje izazovi, ostvaren nedvojbeno pozitivan i održiv napredak u usporedbi sa stanjem koje je prevladavalo 2011. *Web*-mjesto za otvoreni proračun Ministarstva financija dobar je primjer velikih napora koji se ulažu u tom pogledu (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Nezavisna istraživanja o transparentnosti proračuna ili diseminaciji statističkih podataka (međunarodna istraživanja o proračunu 2011., 2015., *web*-mjesto o diseminaciji statističkih podataka) pokazala su da je Tunis na prvom mjestu u svojoj dohodovnoj/regionalnoj skupini zemalja.

Nedavno proglašenje organskog zakona o slobodi informiranja te dinamično civilno društvo koje je željno već sada iskoristiti ta nova prava upućuju na to da će u narednim godinama biti ostvaren daljnji napredak.

#### (b)

EU-ov program potpore civilnom društvu (PASC) pridonio je rješavanju problema povezanih s uspostavom 180 nevladinih organizacija u gubernatu Tozeur. Između programa i službi tuniške vlade nadležnih za te organizacije sklopljen je sporazum kako bi se organizacijama civilnog društva koje podnose zahtjev za registraciju pomoglo u pripremi tih zahtjeva. Osim toga, program uključuje i komponentu tehničke pomoći kako bi se tuniškim vlastima pomoglo u uspostavi informatičkog sustava namijenjenog uredu za nevladine organizacije kojim bi se mogla ubrzati obrada dokumentacije, među ostalim i one za registraciju nevladinih organizacija.

#### (c)

Iako je provedba reformi povezanih s javno-privatnim partnerstvima i javnom nabavom naišla na žestok otpor nekih vladinih krugova, doneseni su svi povezani provedbeni propisi i zakoni se počinju ozbiljno provoditi. Već su se počeli bilježiti i prvi pozitivni rezultati, posebno u pogledu javne nabave kod koje je u tijeku digitalizacija svih postupaka nabave.

Kad je riječ o vanjskoj reviziji, očekuje se da će predstojeće donošenje organskog zakona kojim se tuniškom uredu za reviziju omogućuje potpuna neovisnost (mjera iz programa PAR IV.) biti prekretnica u vođenju vanjske revizije u Tunisu. Komisija će nastaviti pružati tehničku pomoć uredu za reviziju kako se osiguralo da u potpunosti iskoristi te nove mogućnosti.

Kad je riječ o unutarnjoj reviziji, još uvijek je potrebno uložiti određene napore kako bi se racionalizirao institucionalni okvir. To je planirano programom PAR V.

**(d)**

Cilj mjera uključenih u programe PAR bio je stabilizirati financije općina koje su se suočavale s neizdrživim financijskim opterećenjem zbog naglog smanjenja lokalnih prihoda nakon revolucije. Taj se problem rješava i programom *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 milijuna EUR) s pomoću strukturiranijeg pristupa u kontekstu decentralizacije. Ali taj pristup nije mogao biti proveden bez uspjeha navedenog programa i prije političke odluke o pokretanju procesa decentralizacije.

**(e)**

Napredak u smislu usmjeravanja na korisnike bio je zaista manji od očekivanog unatoč tome što su EU, MMF i Svjetska banka ustrajno pozivali vlasti da poduzmu mjere u tom pogledu. To odražava duboko ukorijenjene političke poteškoće u jačanju kriterija prihvatljivosti za takve programe. Unatoč tim zastojevima, važno je i dalje inzistirati na tim reformama zbog njihova ključnog doprinosa održivosti javnih financija. Na tome i dalje zajednički rade MMF, Svjetska banka i EU (makrofinancijska pomoć). Međutim, očekuje se da će se novom bazom podataka o identifikacijskim brojevima socijalnog osiguranja, evaluacijom trenutanih programa socijalne pomoći te predloženim sustavom bodovanja pridonijeti boljem usmjeravanju tih programa.

**(f)**

Komisija smatra da je zahvaljujući uvjetima za isplatu koji su utvrđeni u programu za proračunsku potporu PAR III. te koordiniranom dijalogu o politikama između donatora i Ministarstva financija u Tunisu sada uspostavljen poticajan regulatorni okvir za razvoj mikrofinanciranja. Tim je okvirom omogućeno stvaranje sedam institucija za mikrofinanciranje u manje razvijenim regijama, uključujući dvije (Microcred i Taysir) koje primaju financijsku potporu od EU-a, Francuske agencije za razvoj (AFD), EIB-a i EBRD-a. Zadnja godišnja izvješća Microcreda i Taysira pokazuju da su od početka operacija 2015. financijske usluge i usluge tehničke pomoći primila 7684 mikropoduzetnika, među kojima je bilo 4205 žena i 3338 mladih.

**(g)**

U kontekstu priprema za konferenciju „Tunis 2020.“ parlament je u rujnu 2016. donio novi zakon o ulaganjima. Očekuje se da će se tim zakonom, uz nedavno donesene propise o tržišnom natjecanju, stečaju i javno-privatnom partnerstvu, omogućiti daljnji razvoj znatno poboljšane ulagačke klime.

**45**

Komisija smatra da je važno napomenuti da se prije prve isplate makrofinancijske pomoći mora poduzeti više postupovnih koraka. Prije nego što predloži program makrofinancijske pomoći, Komisija ocjenjuje kvalitetu financijskih krugova u zemlji korisnici s pomoću operativne procjene koja traje najmanje mjesec dana. S obzirom na to da prijedlozi Komisije za makrofinancijsku pomoć podliježu redovnom zakonodavnom postupku u skladu s člankom 212. UFEU-a, moraju ih donijeti Parlament i Vijeće. Nakon tog donošenja, odbor država članica mora odobriti, a zemlja korisnica potpisati, memorandum o razumijevanju u kojemu su navedeni uvjeti za makrofinancijsku pomoć. Osim toga, Tunis je morao ratificirati memorandum o razumijevanju.

Potom Komisija mora na tržištu posuditi sredstva za isplatu, a to obično traje oko mjesec dana. Kad je riječ o Tunisu, važno je spomenuti da je u redovnom zakonodavnom postupku izgubljen jedan mjesec zbog činjenice da je odobravanje na plenarnoj sjednici Parlamenta u zadnji trenutak premješteno na drugu travanjku plenarnu sjednicu, što znači da je trebalo pet mjeseci da su zakonodavci odobre prijedlog Komisije. Osim toga, važno je napomenuti da je trebalo više od sedam mjeseci da Tunis potpiše i ratificira memorandum o razumijevanju.

### 47

Komisija smatra da je program makrofinancijske pomoći bio ključan za pokretanje prijeko potrebnih reformi u Tunisu, u uskoj koordinaciji s ostalim donatorima te vladinim planovima reformi, posebno u teškom tranzicijskom okruženju. Novim programom makrofinancijske pomoći ukupna makrofinancijska pomoć Tunisu povećava se na 800 milijuna EUR te se osigurava kontinuitet reformi i istodobno rješava novi niz mjera čiji je cilj poduprijeti nastojanja Tunisa za prijelaz na održiviji gospodarski model.

### 48

Komisija smatra da su kriteriji prihvatljivosti, uključujući provedbu relevantne i vjerodostojne politike, bili ispunjeni u trenutku odobrenja svakog programa te prije svakog plaćanja.

U spomenutim slučajevima koji se odnose na peti i šesti program proračunske potpore (BS5 i BS6) Komisija napominje da, kako je navedeno u smjernicama za proračunsku potporu, „program reformi ne mora uvijek biti sažet u jedinstvenom, sveobuhvatnom i koherentnom dokumentu politike ili strategije. U takvim se slučajevima analiza temelji na različitim mjerama i na procesu reformi koji vlada provodi da bi ojačala sustav.” U skladu sa smjernicama, Komisija je ocijenila da su sektorske politike cjelovite, relevantne i vjerodostojne.

### 49

Komisija želi pojasniti da su tri programa sektorske proračunske potpore donesena prije revolucije na temelju kriterija prihvatljivosti koji su se tada primjenjivali, dok su ugovori za izgradnju države doneseni nakon revolucije kako bi se odgovorilo na potpuno novi kontekst koji je zahtijevao novi pristup i zbog kojeg je Tunis ispunjavao uvjete za takav instrument. Trebalo bi napomenuti i da Komisija trenutačno revidira smjernice za proračunsku potporu kako bi omogućila istodobno donošenje ugovora za izgradnju države i sektorske proračunske potpore.

### 50

#### (a)

Vidi odgovor na okvir 3. pod a)

#### (b)

Vidi odgovor na okvir 3. pod b)

### Okvir 3. – Primjeri nedostataka utvrđenih u načinu na koji su osmišljeni programi sektorske proračunske potpore

#### (a)

Komisija se djelomično slaže. Pri osmišljavanju projekta pokazalo se da je teško izmjeriti polazne vrijednosti za sve pokazatelje. Stoga, da bi se taj problem riješio, ciljne vrijednosti za određene pokazatelje izražene su kao apsolutne jedinice napretka, a ne u odnosu na polazne vrijednosti.

Kad je riječ o ciljnoj vrijednosti za broj vodomjera, treba napomenuti da je ona predstavljala povećanje od 10 % u odnosu na broj zdenaca s legalnim koncesijama, što se smatralo značajnim. Prekoračenje je nastalo zbog uključivanja vodomjera za zdence za koje nije potrebna legalna koncesija (površinske vode ili na malim dubinama). Što se tiče pokazatelja D, nakon 2011. u vladinoj politici zapošljavanja došlo je do velikih promjena koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme osmišljavanja programa. Nakon dva desetljeća konzervativne politike zapošljavanja u sektoru voda, povećanje ljudskih resursa moglo bi se ocijeniti kao pozitivan napredak.

Program je potpisan 2011., kad je bilo teško predvidjeti da novoj vladi koja je preuzela vlast 2012. neće biti prioritet naplata naknade za crpljenje podzemnih voda, za razliku od prethodne vlade kojoj je to bio jedan od ciljeva. Taj bi se propust mogao više pripisati promjeni političke volje nego obustavi funkcije jednog odjela.

### (b)

U pogledu šestog programa proračunske potpore (BS6) Komisija ističe sljedeće: Što se tiče pokazatelja D, nakon 2011. u vladinoj politici zapošljavanja došlo je do velikih promjena koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme osmišljavanja programa. Nakon dva desetljeća konzervativne politike zapošljavanja u sektoru voda, povećanje ljudskih resursa moglo bi se ocijeniti kao iznimno pozitivan napredak.

### (c)

U slučaju šestog programa proračunske potpore Komisija naglašava da, kako je navedeno u smjernicama za proračunsku potporu, „program reformi ne mora uvijek biti sažet u jedinstvenom, sveobuhvatnom i koherentnom dokumentu politike ili strategije. U tim se slučajevima analiza temelji na različitim mjerama i na procesu reformi koji vlada provodi da bi ojačala sustav.“ Komisija je pri primjeni tih smjernica ocijenila da su sektorske politike cjelovite, relevantne i vjerodostojne.

U slučaju petog programa proračunske potpore (BS5) Komisija želi istaknuti da je taj sporazum o financiranju potpisan 2008. u skladu s drukčijim uvjetima i praksama. Međutim, za kasnije programe i isplate Komisija je u potpunosti primjenjivala smjernice za proračunsku potporu.

## 51

Komisija naglašava činjenicu da je spomenutu matricu razvila vlada kao sažet opis mjera koje namjerava provesti kako bi obnovila financijsku moć tuniških općina.

U okviru procjene vladine strategije matrica je pružala najbolji mogući opis njezina detaljnog plana djelovanja.

Stoga se nije unaprijed oblikovalo mnijenje da neke mjere neće biti provedene nego da su, kao u svim strategijama, neke mjere važnije od drugih (barem sa stajališta Komisije). Međutim, procjena uvjeta prihvatljivosti javne politike uključuje ocjenjivanje vladinog ukupnog plana djelovanja, a ne samo onih mjera koje Komisija smatra kritičnima.

Komisija napominje i da su pokazatelji uspješnosti za drugu tranšu programa, uz spomenutu ukupnu matricu mjera, obuhvatili i tri glavna cilja programa: drastično povećanje prihoda, zaustavljanje glavnog pokretača povećane potrošnje (zapošljavanje) te povećanje izvršavanja projekata ulaganja u lokalni razvoj.

Gledajući unatrag, stopa dovršetka tih mjera bila je posebno visoka, što upućuje na to da su uvjeti bili relevantni i ostvarivi.

### 52

Komisija se slaže s navedenim, ali naglašava da su uvjeti bili brojni (BS5) i posebno teški za oba programa. Trajanje šestog programa proračunske potpore (BS6) produženo je sa 72 na 96 mjeseci kako bi se odgovorilo na poteškoće s kojima se suočavala nova vlada, a posebno Ministarstvo poljoprivrede, nakon političkih događaja 2011. Glavni je cilj tog produženja bio osigurati da se mogu uvesti dodatne mjere za nesmetanu provedbu programa.

Ritam provedbe programa u velikoj je mjeri ovisio o vanjskim čimbenicima povezanim sa stanjem nakon revolucije.

### 53

Komisija se slaže s navedenim te napominje da su kašnjenja pri sklapanju ugovora za elemente tehničke pomoći projekata BS5 i BS6 bila opravdana zbog složenosti sektora kojima se pružala potpora te zbog potrebe za temeljitom strateškom raspravom i raspravom o politikama kako bi se na temelju valjane procjene dobro utvrdile potrebe korisnikâ.

Komisija želi pojasniti da se tehnička pomoć, iako je nije bilo u okviru programa BS7, pružala u okviru drugih tekućih programa. Prihvatljivo razdoblje za sklapanje ugovora kako je predviđeno financijskim propisima već je bilo isteklo do revizije sadržaja programa pa stoga nije bilo moguće sklapanje ugovora za dodatnu tehničku pomoć.

### 54

Komisija se slaže s navedenim te priznaje da je nakon revolucije zakonodavni proces bio prilično spor jer su ustavna i druga pitanja (npr. sigurnost, korupcija) imala prednost pred pitanjima kao što je proračunsko zakonodavstvo. Očekuje se da će zakon biti donesen u prvom tromjesečju 2017.

Međutim, trebalo bi naglasiti da je i prije donošenja zakona zabilježen znatan napredak u smislu proračunskih postupaka. Od ukupno 26 ministarstava, njih su 22 do danas donijela proračune programa te u svoje prijedloge proračuna koje dostavljaju parlamentu uključila pokazatelje uspješnosti povezane s njihovim ciljevima javne politike (pored proračunskih podataka).

Povećanje ocjene dobivene u međunarodnom istraživanju o proračunu potvrđuje poboljšanja ostvarena u tim područjima.

U tom će kontekstu proglašenje zakona o proračunu označiti završetak, a ne pokretanje reforme koja se temelji na uspješnosti.

### 55

Komisija napominje da pri osmišljavanju polovine projekata nije bilo nedostataka. Što se tiče druge polovine, Komisija želi iznijeti sljedeće primjedbe (vidi u nastavku):

#### (a)

Komisija želi naglasiti da su ciljevi povezani s predmetnim projektima bili u dovoljnoj mjeri relevantni, konkretni i mjerljivi.

Kad je riječ o projektima PJ7 i PJ8 Komisija smatra da je „*l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées ou fragilisées socialement, par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements de proximité dans les zones urbaines défavorisées*” dovoljno relevantan i konkretan cilj koji se može izmjeriti brojem osnovne infrastrukturne i opreme osigurane za neformalna područja u okviru programa.

Kad je riječ o projektu PJ11, Komisija smatra da je cilj *twinning* programa u korist tuniškog ureda za reviziju „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*” u kombinaciji s detaljnim očekivanim rezultatima i objektivno provjerljivim pokazateljima konkretan i mjerljiv.

Nadalje, Komisija smatra da su četiri cilja projekta PJ14 vrlo relevantna i konkretna za potrebe podupiranja uspostave suvremenog i sposobnog parlamenta koji dobro funkcionira u razdoblju demokratske tranzicije. Ti su ciljevi povezani s očekivanim rezultatima i dovoljno su mjerljivi.

**(c)**

Opažanje Suda odnosi se na poseban slučaj (PJ13) za koji su objašnjenja navedena u točki (c) u nastavku.

### **Okvir 4. – Primjeri nedostataka u načinu na koji su osmišljeni projekti obuhvaćeni provjerom**

**(a)**

Sud upućuje na pokazatelje koji su utvrđeni za mjerenje općih ciljeva projekta. Tijekom faze provedbe projekta pokazatelji su bili neznatno revidirani kako bi bolje odražavali postizanje rezultata.

**(b)**

Komisija želi naglasiti da predložak standardnog sporazuma o doprinosu ne zahtijeva logički okvir. Ugovoru je priložen okvir rezultata i resursa, koji je istovjetan logičkom okviru. Komisija stoga smatra da su postojali pokazatelji u skladu s odgovarajućim formatom za projekte pod delegiranim upravljanjem.

**(c)**

Komisija naglašava da potpora civilnom društvu u Tunisu nije bila moguća prije revolucije. Strano financiranje bilo je zabranjeno, a aktivnosti civilnog društva bile su ograničene i pod strogom kontrolom vlade. Stoga prije 2011. nije bilo pokazatelja za taj sektor.

Pokazatelji su utvrđeni u skladu s tada dostupnim informacijama kao pomoć pri mjerenju stupnja provedbe aktivnosti.

Komisija napominje da je, unatoč tome što pokazatelji nisu vrlo detaljni, u okviru projekta organizirano 435 dijaloga / savjetodavnih radionica u 24 guvernerata, 120 radionica s predstavnicima organizacija civilnog društva i javnim sudionicima, radilo se s 3500 udruženja te stvorilo 36 mreža udruženja. Trebalo bi napomenuti i da je delegacija Europske unije provela temeljitu studiju o stanju civilnog društva u Tunisu.

Završna evaluacija programa izvršit će se u veljači 2017. te će omogućiti temeljitu procjenu učinka tog ambicioznog programa.

Komisija želi naglasiti i da se taj projekt smatra glavnim projektom i izvanrednim primjerom u cijeloj regiji južnog susjedstva.

### 56

Komisija napominje da su svi projekti uključivali dokumentaciju, predloške i razinu detaljnosti koja se zahtijeva u takvim slučajevima.

Komisija naglašava da raščlamba proračuna za projekte PJ 6, 7, 8 i 10 sadržava dovoljno podataka za procjenu troškova. Učinkovitost programa ocijenjena je nizom izvješća o napretku kako je utvrđeno u ugovoru.

### 57

Komisija želi ponovno naglasiti (u pogledu dodane vrijednosti koja proizlazi iz delegiranja upravljanja sredstvima posredniku, u odnosu na neizravno upravljanje od strane predmetnog tuniškog javnog tijela) da je u vrijeme donošenja dvaju navedenih projekata posrednik bio vodeći donator u području obnove neformalnih područja i godinama je podupirao provedbu tuniškog nacionalnog programa obnove. Administrativni troškovi koje je naplaćivao posrednik (2,9 % ukupnih sredstava rezerviranih za oba projekta) mnogo su niži od izdataka povezanih s djelovanjem jedinica za upravljanje projektima koje su potrebne u slučaju neizravnog upravljanja.

Osim toga, neizravno bi upravljanje bilo dugotrajnije i dovelo bi do kašnjenja jer bi zahtijevalo određeno razdoblje učenja o pravilima i postupcima EU-a kako bi se Tunis kao korisnik s njima upoznao.

### 58

Komisija naglašava da odobrena produženja nisu dovela ni do kakvog povećanja ukupnih troškova. To su bila „produženja bez dodatnih troškova“ jer se sveukupni proračun programa ne može povećavati.

Produženje bez dodatnih troškova može rezultirati preraspodjelom određenih troškova na štetu drugih, ali ti su aspekti dio rizika povezanih s djelovanjem u tim okruženjima. Međutim, tijekom pregovora o zahtjevima za produženje bez dodatnih troškova Komisija nastoji osigurati da eventualni dodatni troškovi osoblja koji su posljedica takvih produženja budu što je moguće niži kako se ne bi doveo u pitanje uspjeh projekta. Demokratska tranzicija u Tunisu trajala je dulje nego što se očekivalo netom nakon revolucije 2011. kada su bili potpisani projekti koji su uzorkovani.

### 59

Kad je riječ o učinku i održivosti rezultata, Komisija želi naglasiti da je konkretan cilj projekta PJ 6, kako je navedeno u sporazumu o financiranju, bio otvaranje privremenih radnih mjesta s jedne strane te, s druge strane, poboljšanje zapošljivosti niskokvalificiranih radnika kroz strukovno osposobljavanje. Komisija smatra da su oba cilja ispunjena. Osim toga, druga faza projekta donesena je 2016. (program za integrirani lokalni razvoj) s istim provedbenim partnerom. Time će se povećati učinak i osigurati održivost rezultata.

Kad je riječ o projektima PJ 7 i PJ 8, financijske poteškoće pri osiguravanju održavanja javne infrastrukture izgrađene u neformalnim područjima rješavat će se i u okviru istog novog programa koji je u pripremi, a u kojemu je kao jedan od očekivanih rezultata razvoj valjane nacionalne strategije u pogledu kontrole i razvoja neformalnih područja, uključujući i održavanje javne infrastrukture.

### 60

Komisija želi istaknuti da su opremu isporučenu u okviru projekata PJ3 i PJ4 već koristili tuniški izvozno orijentirani MSP-ovi jer im omogućuje da u Tunisu provode ispitivanja na proizvodima u skladu s pravilima EU-a uz mnogo niže troškove nego u inozemstvu. To je rezultiralo smanjenim troškovima proizvodnje te kasnijim povećanjem konkurentnosti u odnosu na druge proizvođače.

Isporuka te opreme već ima pozitivan učinak u smislu pristupa unutarnjem tržištu EU-a za tuniške MSP-ove, čak i ako još nije sklopljen Sporazum o ocjeni sukladnosti i prihvaćanju industrijskih proizvoda (ACAA).

Što se tiče projekta PJ 11, gotovo sve planirane aktivnosti provedene su do kraja *twinning* programa. Osim toga, s obzirom na to da je svrha *twinning* programa bila davanje potpore tuniškom uredu za reviziju kako bi mogao pripremiti nacrt organskog zakona te se reorganizirati radi provedbe odredbi zakona nakon što bude donesen, kasnjenja nisu imala znatan utjecaj.

Što se tiče projekta PJ 12, nijedan propis izrađen u okviru projekta nije se mogao provesti prije kraja projekta zbog čestih promjena vlade te imenovanja različitih direktora (četvorica u tri godine).

## Zaključci i preporuke

### 63

U prvim godinama nakon tuniške revolucije koordinacija među donatorima odvijala se uglavnom na temelju programâ za potporu oporavku (PAR) kojima se davala potpora planu gospodarskog oporavka koji su izradile tuniške vlasti te, nakon toga, na temelju sveobuhvatnog programa MMF-a.

### 64

Komisija napominje da se moralo riješiti nekoliko područja zbog društveno-gospodarskih izazova s kojima se Tunis suočavao nakon revolucije. Do sada su ostvareni dobri rezultati jer je pomoć EU-a znatno pridonijela poboljšanju društveno-gospodarske i političke stabilnosti u Tunisu nakon revolucije. Komisija naglašava da je slijedila vlastitu politiku usmjeravanja pomoći. Naime, unatoč činjenici da su u razdoblju obuhvaćenom revizijom poduzete različite aktivnosti, one su bile u skladu s trima glavnim sektorima utvrđenima okvirom za jedinstvenu potporu za razdoblje 2014. – 2016.

Kao što je navedeno u točki 43., trebalo bi uzeti u obzir stanje u Tunisu od 2011. te važne zahtjeve za potporu procesu tranzicije koji je nakon revolucije uslijedio u mnogim različitim područjima. EU je uspostavio sve svoje raspoložive instrumente kako bi pratio Tunis kroz taj složeni proces, koji je doveo do donošenja novog ustava uz jednoglasnu podršku te slobodnih i poštenih izbora.

Makrofinancijskom pomoći EU-a pruža se potpora platnoj bilanci kako bi se pomoglo Tunisu da se suoči s hitnim potrebama za vanjskim financiranjem te pružilo potporu programu financijske pomoći dogovorenom s MMF-om. Time se Tunisu omogućuje da potrebne gospodarske prilagodbe učini manje oštrima i naglima te se nastoji pridonijeti ponovnoj uspostavi njegove gospodarske održivosti, što je preduvjet za trajni društveni razvoj. Uvjetima za makrofinancijsku pomoć obuhvaćen je niz prioriteta u nekoliko međusobno povezanih područja strukturne reforme, što je sveobuhvatan pristup potpori programu gospodarske prilagodbe. Komisija smatra da to nije odstupanje od njezine politike usmjeravanja pomoći na ograničen broj sektora. Osim toga, u nekoliko područja potpore (npr. statistika, upravljanje javnim financijama i dobro upravljanje tuniškim uredom za reviziju) ključna je bila jaka koordinacija s ostalim donatorima te unutar različitih službi Komisije kako bi se ostvario dodatni učinak MFP-a i time omogućila potpuna provedba važnih reformi.



### 65

Komisija želi naglasiti da je postupak zajedničke izrade programa stavljen na čekanje dok vlada ne predstavi svoj petogodišnji razvojni plan. Namjera je Komisije i država članica da se izrada programa uskladi s petogodišnjim razvojnim planom, čime će se poboljšati podjela rada i koordinacija.

Postupak zajedničke izrade programa ponovno će započeti 2017.

### Preporuka 1. – Poboljšanje izrade programa i usmjeravanja pomoći EU-a

Komisija i ESVD prihvaćaju preporuku.

#### (a)

Komisija i ESVD nastaviti će politički dijalog i dijalog o politikama kako bi zajamčili da tuniške vlasti donesu sveobuhvatan nacionalni razvojni plan i strategije za konkretne reforme. Ta su pitanja ponovno naglašena tijekom posjeta povjerenika Hahna i visoke predstavnice i potpredsjednice Komisije Mogherini Tunisu kao i tijekom posjete tuniškog predsjednika Bruxellesu u studenome i prosincu 2016.

#### (b)

Komisija i ESVD pripremit će okvir za jedinstvenu potporu za razdoblje 2017. – 2020. u skladu sa smjernicama EU-a koje zahtijevaju usmjeravanje pomoći na tri prioriteta sektora kako bi se postigao najbolji mogući učinak potpore.

#### (c)

Zajednička izrada programa ponovno će započeti 2017.

### 68

Komisija navodi da su u ograničenom broju slučajeva pokazatelji/mjere bili ispunjeni prije potpisivanja sporazuma o financiranju. Naime, te su mjere bile službeno dogovorene s tuniškim vlastima mjesecima prije potpisivanja sporazuma o financiranju i vlada ih je već provela kad je Komisija donijela odluku o financiranju. To bi trebalo smatrati uspjehom te rezultatom intenzivnog dijaloga o politikama vođenog s tuniškim vlastima koji se bez proračunske potpore ne bi ostvario u istom opsegu ili u istom roku.

### 69

ESVD i Komisija slažu se da je potrebno raditi na ranijem donošenju odluka o dodjeli sredstava s pomoću mehanizma „više za više“.

### 70

Komisija želi naglasiti da je PEFA koristan alat, no nije obavezan i osim toga zahtijeva predanost i punu suradnju partnerske zemlje. Nakon 2011. Tunis (i njegovi partneri) imali su koristi od desetak visokokvalitetnih procjena sustava upravljanja javnim financijama. Te su procjene izvršene u okviru programa Komisije i provele su ih priznate organizacije, npr. MMF, OECD i Open Budget Survey. Osim toga, prije pružanja makrofinancijske pomoći Komisija je u prosincu 2013. provela cjelovitu i sveobuhvatnu operativnu procjenu administrativnih i financijskih krugova u Ministarstvu financija i Središnjoj banci Tunisa. Komisija stoga smatra da su sveobuhvatne i relevantne informacije bile dostupne i da su upotrijebljene.

Komisija potvrđuje da je sadašnja procjena PEFA započela 2014. te da će biti završena 2017. Kašnjenja u njezinu završetku nastala su zbog metodoloških problema na koje Komisija ne može utjecati.

### **Preporuka 2. – Poboljšanje provedbe programa proračunske potpore EU-a**

Komisija prihvaća preporuku.

#### **(a)**

S obzirom na sadašnju stabilniju političku situaciju u Tunisu te u cilju bliske koordinacije s ostalim donatorima Komisija se slaže da pokazatelji uspješnosti mogu biti bolje usmjereni na buduće operacije. Međutim, na kriterije prihvatljivosti i dalje će se primjenjivati dinamičan pristup u skladu s odredbama smjernica za proračunsku potporu. U tuniškom kontekstu pojedinačne mjere upotrebljavale su se kao referentna mjerila za procjenu ukupnog napretka vlade u provedbi nacionalnih programa reformi (jedan od četiri kriterija prihvatljivosti) i ta se praksa pokazala posebno učinkovitom.

U pogledu zadnje rečenice u kojoj se navodi da bi „isplate trebalo uvjetovati zadovoljavajućim dovršetkom pojedinačnih mjera, a ne cjelokupnim napretkom“, Komisija naglašava da se u skladu s komunikacijom iz 2011. i s njom povezanim zaključcima Vijeća iz 2012. o „Budućem pristupu proračunskoj potpori EU-a za treće zemlje“ taj dinamičan pristup mora primjenjivati na kriterije prihvatljivosti. Komisija povezuje isplate s pokazateljima uspješnosti o kojima je pregovarano i koji su dogovoreni s partnerskom vladom tek nakon što se ispune svi kriteriji prihvatljivosti i time dokaže zadovoljavajući cjelokupni napredak u provedbi programa.

#### **(b)**

Komisija priznaje važnost procjene PEFA kao alata za planiranje i praćenje, ali Komisija naglašava da se procjena PEFA ne može jednostrano nametnuti partnerskoj vladi. Komisija će ipak nastaviti surađivati s partnerskom vladom u nastojanju da se procjena PEFA provodi u preporučenim vremenskim razmacima.

### 71

Razdoblje od 11 mjeseci koje je proteklo između zahtjeva Tunisa za makrofinancijskom pomoći i potpisivanja memoranduma o razumijevanju između EU-a i Tunisa u kojemu su navedeni uvjeti za makrofinancijsku pomoć može se objasniti u nastavku.

Prije nego što je donijela prijedlog o programu makrofinancijske pomoći Komisija je, kako bi postupila u skladu s Financijskom uredbom EU-a, provela sveobuhvatnu operativnu procjenu kvalitete financijskih krugova u Tunisu. Parlament i Vijeće morali su potom odobriti prijedlog Komisije u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom u skladu s člankom 212. UFEU-a. Iako su suzakonodavci uspjeli donijeti prijedlog Komisije u roku od pet mjeseci bez trijaloga, izgubljen je jedan mjesec zbog činjenice da je odobravanje na plenarnoj sjednici Parlamenta u zadnji trenutak premješteno na drugu travanjku plenarnu sjednicu. Nakon donošenja programa makrofinancijske pomoći, prvo su se morali dovršiti pregovori o nacrtu memoranduma o razumijevanju, potom je memorandum morao odobriti odbor država članica i tek ga je onda EU mogao potpisati u srpnju 2014. (11 mjeseci nakon zahtjeva Tunisa). Potom je tuniškim vlastima trebalo više od šest mjeseci da u ožujku 2015. ratificiraju memorandum o razumijevanju. Prva isplata makrofinancijske pomoći mogla je biti izvršena ubrzo nakon ratifikacije u svibnju 2015., dok je druga isplata mogla biti izvršena tek u prosincu 2015. jer tuniške vlasti nisu ispunjavale uvjete za makrofinancijsku pomoć.

### **Preporuka 3. – Ubrzanje procesa odobrenja makrofinancijske pomoći**

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija napominje da unatoč tome što je postignut znatan napredak u pogledu brzine donošenja odluka Parlamenta i Vijeća o makrofinancijskoj pomoći, postoji još prostora za poboljšanje. Brže donošenje moglo bi se ostvariti, primjerice, kad bi se mogao smanjiti broj sastanaka Odbora Europskog parlamenta za međunarodnu trgovinu (INTA) prije glasovanja INTA-e, kad bi Parlament sustavno davao suglasnost na plenarnim sjednicama (uključujući plenarne sjednice smanjenog opsega) odmah nakon glasovanja INTA-e, kad bi predsjednici Parlamenta i Vijeća mogli potpisivati na plenarnim sjednicama smanjenog opsega te kad bi Vijeće po potrebi koristilo pisani postupak za donošenje.

Komisija napominje i da je slijedom prethodnih preporuka Revizorskog suda i Rezolucije Parlamenta o makrofinancijskoj pomoći iz 2003. predložila 2011. okvirnu uredbu o makrofinancijskoj pomoći čiji je cilj, među ostalim, ubrzati odlučivanje zamjenom zakonodavnih odluka provedbenim aktima. Međutim, s obzirom na to da su suzakonodavci odlučili zadržati zakonodavne akte i redovan zakonodavni postupak, Komisija je 2013. povukla taj prijedlog.

### 73

Komisija naglašava da odobrena produženja nisu dovela ni do kakvog povećanja ukupnih troškova. To su bila „produženja bez dodatnih troškova” jer se sveukupni proračun programa ne može povećavati.

Produženje bez dodatnih troškova može rezultirati preraspodjelom određenih troškova na štetu drugih, ali ti su aspekti dio rizika povezanih s djelovanjem u tim okruženjima. Međutim, tijekom pregovora o zahtjevima za produženje bez dodatnih troškova Komisija nastoji osigurati da eventualni dodatni troškovi osoblja koji su posljedica takvih produženja budu što je moguće manji kako se ne bi doveo u pitanje uspjeh projekta. Demokratska tranzicija u Tunisu trajala je dulje nego što se očekivalo netom nakon revolucije 2011. kada su bili potpisani projekti koji su uzorkovani.

### **Preporuka 4. – Poboljšanje planiranja projekata**

Komisija prihvaća preporuku.

## KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

### Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:  
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:  
u predstavništvima Europske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm)),  
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm)),  
kontaktiranjem službe Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_hr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm))  
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (\*).

(\* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

### Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	1.3.2016
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	1.12.2016
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	14.2.2017
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	2.3.2017

Procijenili smo je li financijska pomoć koju je EU pružio Tunisu nakon revolucije Arapskog proljeća iz 2011. godine dobro iskorištena. Zaključili smo da su sredstva općenito dobro iskorištena jer je njima pružen znatan doprinos demokratskoj tranziciji i gospodarskoj stabilnosti Tunisa nakon revolucije.

Unatoč tome, u načinu na koji je EU upravljao pomoći utvrđen je niz nedostataka. U svrhu rješavanja tih nedostataka Sud iznosi preporuke Europskoj službi za vanjsko djelovanje i Komisiji u vezi s usmjeravanjem pomoći na mali broj sektora, unaprjeđenjem provedbe programa proračunske potpore i, naposljetku, poboljšanjem planiranja programa i ubrzavanjem njihove provedbe.

4  
1977 - 2017



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije