

Különjelentés

**A Tunéziának nyújtott
uniós támogatás**4
1977 - 2017EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6957-7	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/1756	QJ-AB-17-002-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-6969-0	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/070282	QJ-AB-17-002-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6948-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/873467	QJ-AB-17-002-HU-E

© Európai Unió, 2017

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Különjelentés**A Tunéziának nyújtott
uniós támogatás**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése
alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés kiadási területek ellenőrzéséért felelős III. Kamara végezte. A jelentésért felelős számvevőszéki tag Karel Pinxten, a III. Kamara elnöke. A jelentés elkészítésében segítségére volt Gerard Madden kabinetfőnök, Alejandro Ballester Gallardo ügyvezető ellenőr, Nikolaos Zompolas feladatfelelős, valamint Thomas Haellstrom, Söveges Erika és Nicola Berloco számvevők.



Balról jobbra: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Söveges Erika, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

Bevezetés

Betűszók és rövidítések

I - VIII Összefoglaló

1 - 11 Bevezetés

1 - 6 **Az országban kialakult helyzet**

7 - 8 **Az uniós együttműködés kerete**

9 - 11 **Fejlesztési finanszírozás**

12 - 15 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

16 - 61 Észrevételek

16 - 28 **Az EKSZ és a Bizottság a legnagyobb adományozókkal együttműködve jelentős többletforrással reagált a legfőbb kihívásokra, a támogatás azonban nem volt kellően célirányos**

17 - 22 **A sürgős szükségletek kielégítése érdekében a forrásokat jelentősen megnövelték**

23 - 25 **A forrásokat túl sok terület között osztották el**

26 - 28 **Az uniós intézkedéseket jól összehangolták a fő adományozókkal, azonban a tagállamokkal közös programozást nem sikerült elérni**

29 - 61 **Az uniós intézkedések jelentős mértékű támogatást jelentettek Tunézia számára, azonban hiányosságok voltak a programok bizottsági végrehajtásában**

30 - 44 **Az általános költségvetés-támogatást gyorsan folyósították ugyan, de a hozzárendelt kifizetési feltételek túlzottan rugalmasak voltak**

45 - 47 **Az MFA-hitel a késedelmes folyósítás és a kifizetések alacsony szintje ellenére értékes finanszírozási forrásokhoz biztosított hozzáférést**

48 - 54 **Az ágazati költségvetés-támogatási programok relevánsak voltak, azonban hiányzott a hiteles ágazati stratégia**

55 - 61 **A projektek releváns területekre irányultak, azonban gyakran tervezési hiányosságok és késedelmek fordultak elő**

62- 73 **Következtetések és ajánlások**

I. melléklet. A költségvetés-támogatási programok és a makroszintű pénzügyi támogatás

II. melléklet. A projektek listája

A Bizottság és az EKSZ válaszai

ADB: Afrikai Fejlesztési Bank (African Development Bank)

AFD: Francia Fejlesztési Ügynökség (Agence Française de Développement)

BSP: Költségvetés-támogatási programok (Budget Support Programmes)

CRIS: Közös Relex Információs Rendszer (Common Relex Information System)

DAC: A Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Fejlesztéstámogatási Bizottsága (Development Assistance Committee)

EBB: Európai Beruházási Bank

EBRD: Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (European Bank for Reconstruction and Development)

EKSZ: Európai Külügyi Szolgálat

ENI: Európai Szomszédági Támogatási Eszköz (European Neighbourhood Instrument)

ENPI: Európai Szomszédági és Partnerségi Támogatási Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument)

EUD: Európai uniós küllképviselő (European Union Delegation)

IMF: Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund)

MFA: Makroszintű pénzügyi támogatás (Macro-Financial Assistance)

NIF: Szomszédági Beruházási Keret (Neighbourhood Investment Facility)

NIP: Nemzeti indikatív program (National Indicative Programme)

PAR: Fellendülést támogató program (Programme d'Appui à la Relance)

PEFA: Közkiadások és pénzügyi elszámoltathatóság (Public Expenditure and Financial Accountability)

SBC: Államépítési szerződések (State Building Contracts)

SPRING: A partnerség, a reformok és az inkluzív növekedés támogatása (Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth)

SSF: Egységes támogatási keret (Single Support Framework)

I
A 2011. januári tunéziai „jázminos forradalmat” tekintik az „arab tavasz” nevű felkeléssorozat első megmozdulásának. Azóta Tunézia egy politikai bizonytalansággal, társadalmi feszültségekkel és terrortámadásokkal jellemzett instabil időszakban lényeges fejlődésen ment keresztül a demokrácia felé történő politikai átalakulásban. Az új kihívások leküzdéséhez az Európai Unió jelentős politikai és pénzügyi támogatást nyújtott Tunéziának. A 2011-től 2015-ig tartó időszakban az Unió összesen 1,3 milliárd euró összegű kétoldalú támogatást biztosított az országnak.

II
Ellenőrzésünk arra irányult, hogy a 2011-es „arab tavasz” után Tunéziának nyújtott uniós támogatást megfelelően költötték-e el. Megállapítottuk, hogy a pénzügyi összegeket összességében megfelelően költötték el, mivel a forradalom utáni Tunéziában a támogatás jelentős mértékben elősegítette a demokratikus átmenetet és a gazdasági stabilizálódást. A támogatás Bizottság általi kezelését azonban több hiányosság jellemezte.

III
Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) és a Bizottság gyorsan reagálva nyújtott pénzügyi támogatást, elsősorban két fő kihívás – a gazdasági válság és a demokratikus átmenet – kezeléséhez. Megállapítottuk, hogy a Bizottság egyszerre túl sok területet próbált támogatni, ami csökkentette a támogatás lehetséges hatását, és megnehezítette a nagyszámú tevékenység menedzselését. Az uniós intézkedéseknek a fő adományozókkal való, illetve az uniós intézményeken és részlegeken belüli koordinálása megfelelő volt, a tagállamokkal azonban nem történt közös programozás.

IV
Az uniós forrásokat többféle módon juttatták el a kedvezményezettekhez: általános és ágazati költségvetés-támogatás, makroszintű pénzügyi támogatási (MFA) hitel nyújtása, valamint egyedi projektek révén.

V

Négy nagy költségvetés-támogatási program jelentős összegek gyors rendelkezésre bocsátását tette lehetővé, és segítette a tunéziai partnereket a reform menetrendjének elkészítésében. A folyósítás feltételei azonban túlságosan rugalmasak voltak, így a partnereket kevésbé ösztönözték a finanszírozási megállapodásokban foglalt intézkedések megtételére. 2010 óta nem került sor a közkiadások és a pénzügyi elszámoltathatóság értékelésére (PEFA), noha egy ilyen felmérés vitathatatlanul rávilágított volna az államháztartási szektorban történt tényleges reformokra. Az új PEFA-értékelés elkészülte 2017 márciusára várható.

VI

A legnagyobb hiányosságot a lassú végrehajtás jelentette, és ez egyaránt jellemezte az MFA-hitelt, a legtöbb ágazati költségvetés-támogatási programot és a projektek többségét. Az MFA-hitel elősegítette, hogy Tunézia kedvező feltételekkel jusson finanszírozási forráshoz. Ágazati költségvetés-támogatásban három ágazat részesült, közülük kettő azonban nem rendelkezett megbízható ágazati stratégiával. Mind az ágazati költségvetés-támogatás, mind a projektek tekintetében találtunk olyan eseteket, amikor a fellépések célkitűzései sem konkrétak, sem mérhetőek nem voltak.

VII

A tunéziai hatóságok végrehajtottak ugyan néhány fontos reformot, de ez nagyon lassú ütemben történt. A lassú végrehajtás főként a gyakori kormányváltásoknak, valamint a nagyszámú és jelentős nehézségnek volt betudható. A Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy – mind politikailag, mind pénzügyileg – továbbra is támogatni fogja Tunéziát e kihívások kezelésében.

VIII

Jelentésünk számos ajánlást fogalmaz meg a segítségnyújtás megtervezésének és az uniós intézkedések menedzselésének javítása érdekében.

Az országban kialakult helyzet

01

Tunézia egy észak-afrikai, a közepes jövedelmű országok alsó sávjába tartozó ország. 2015-ben népessége megközelítőleg 11 millió fő, egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme pedig 3970 USD¹ volt. Tunézia elnökét, Zine El Abidine Ben Alit 23 éves hatalomgyakorlás után, a „jázminos forradalomnak” is nevezett tunéziai forradalmat követően, 2011 januárjában elmozdították tisztségéből. Ez az esemény volt az együttesen „arab tavasznak” nevezett felkeléssorozat első mozzanata.

02

Az arab tavasz országai közül Tunézia haladt előre leginkább a politikai átalakulásban. Az elmúlt négy évben sor került egy új alkotmány elfogadására és szabad, tiszta választásokat is tartottak. 2015-ben a Nobel-békedíjat a Tunéziai Nemzeti Párbeszéd Kvartett² kapta, „a 2011-es jázminos forradalom után a tunéziai pluralista demokrácia kiépítésében való meghatározó részvételének” elismeréseként.

03

2011 után az országnak jelentős mértékű bizonytalansággal, társadalmi feszültséggel és fegyveres csoportok által civilekkel szemben elkövetett támadásokkal kellett szembenéznie. Ebben az időszakban az ország a nemzetközi gazdasági környezet nehézségeivel és a régióban egyre erősödő zavargásokkal szemben csak nagy nehézségek árán tudta fenntartani rövid távú makrogazdasági stabilitását.

04

Tunézia számára az egyik legnagyobb kihívást a gazdasági tevékenység fellendítése jelenti, ez ugyanis előfeltétel az országot sújtó fő társadalmi-gazdasági problémák – a nagymértékű munkanélküliség és a regionális különbségek – fenntartható kezeléséhez. A 2000 és 2010 közötti évtizedben Tunézia átlagosan 4,4%-os gazdasági növekedést ért el, 2011-ben, a forradalom évében azonban ez az arány 1,9%-kal lecsökkent. A teljes munkanélküliségi ráta magas: 2011-ben 19%-ra nőtt, majd 2015-re – némi javulást követően – 15%-ra csökkent. A munkanélküliség különösen magas a nők (23%), a fiatal diplomások (67%) és általában véve a fiatalok (35%) körében³.

05

Tunéziának a gyenge intézményi kapacitás, a döntéshozatal túlzott centralizáltsága és a korrupció kapcsán is nehézségekkel kell szembenéznie. A Transparency International korrupcióérzékelési indexe alapján 2015-ben az ország a rangsor közepén helyezkedett el, 174 országból a 76. helyen⁴. A World Justice Project 2015-ös jogállamisági indexe alapján Tunézia az összes ország közül a 43. helyet foglalja el, ami a régió országai között az egyik legjobb eredmény.

- 1 A Világbank adatai, fejlettségi mutatók.
- 2 A 2013-ban megalakult Nemzeti Párbeszéd Kvartett a következő négy tunéziai civil szervezetből áll: a tunéziai általános szakszervezet, a tunéziai ipari, kereskedelmi és kézműipari szövetség, a tunéziai emberi jogi liga és a tunéziai ügyvédi kamara.
- 3 Nemzetközi Valutaalap, „Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility” (A kibővített hiteleszköz keretében meghosszabbított megállapodás, 2016. május).
- 4 Tunézia átláthatósági pontszáma a 2012-es és 2013-as 41-ről 2014-ben 40-re, majd 2015-ben 38-ra csökkent.

06

A biztonság egyre nagyobb és nagyobb kihívást jelent. A szalafistákkal történt összecsapások (2012) és több politikai gyilkosság (2013) után 2015-ben a Bardo Múzeumban, Szúszában és az elnöki gárda ellen elkövetett terrortámadások súlyos csapást mértek az ország gazdasági⁵ és társadalmi helyzetére egyaránt.

Az uniós együttműködés kerete

07

A kétoldalú kapcsolatok alapját az 1995 júliusában kötött EU–Tunézia társulási megállapodás képezi. A Bizottság által 2006 novemberében készített országstratégiai dokumentum határozta meg a Tunéziával folytatott uniós együttműködés 2007–2013-as időszakra érvényes kereteit. 2010 novemberében a Bizottság elvégezte a stratégia félidős felülvizsgálatát és a 2011–2013-as időszakra elkészítette a nemzeti indikatív programot (NIP)⁶, amely a stratégiát volt hivatott átültetni a gyakorlatba.

08

A 2011-es arab tavaszt követően jelentősen megváltozott az uniós együttműködés. 2011 márciusában az EU kötelezettséget vállalt minden olyan déli szomszédjának támogatására, amely képes és hajlandó arra, hogy a „Partnerség a demokráciáért és a közös jóléért”⁷ elnevezésű kezdeményezés révén reformokba kezdjen. 2011 májusában az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) és a Bizottság új megközelítést fogadott el az európai szomszédságpolitika által érintett 16 országgal szemben⁸. Az új megközelítés célja az Unió és a szomszédsági országok és társadalmak közötti partnerség elmélyítése, egészséges demokráciák építése és konszolidációja, a fenntartható gazdasági növekedés előmozdítása, valamint a régió országainak népessége és civil társadalmi közötti kapcsolatok létrehozása volt. 2012-ben az Unió az új stratégiai megközelítés alapján kiemelt partnerséget létrehozó politikai megállapodást kötött Tunéziával egy 2013–2017-es időszakra szóló cselekvési tervről⁹. A partnerség legfontosabb elemei a következők:

- a) szorosabb politikai együttműködés, beleértve a magas szintű politikai párbeszédet, a parlamentek közötti együttműködést, valamint a biztonsági, illetve a demokráciát és az igazságügyet érintő kérdésekben megvalósított együttműködést;
- b) a társadalmi és gazdasági integráció elmélyítése az Európai Unióval egy közös gazdasági térség kiépítése, valamint az *EU és Tunézia közötti mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodás* továbbfejlesztése céljából;
- c) a népek közötti partnerség szorosabbá tétele az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy, a kultúra, a bevándorlás és a mobilitás területén meglévő egyéni és szervezeti kapcsolatok megszilárdítása révén.

- 5 2015-ben az idegenforgalmi tevékenység (az abból származó devizabevétel) 54%-kal csökkent.
- 6 EKSZ/Európai Bizottság, Tunéziai nemzeti indikatív program, 2011–2013.
- 7 „Partnerség a demokráciáért és a közös jóléért a dél-mediterrán térséggel”, COM(2011) 200 végleges, 2011. március 8.
- 8 „Az átalakuló szomszédság új megközelítése”, COM(2011) 303 végleges, 2011. május 25.
- 9 EKSZ, „Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d’Action 2013–2017” (A Tunézia és az Európai Unió közötti kapcsolatok: Kiemelt partnerség. Cselekvési terv a 2013–2017 közötti időszakra). https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

Fejlesztési finanszírozás

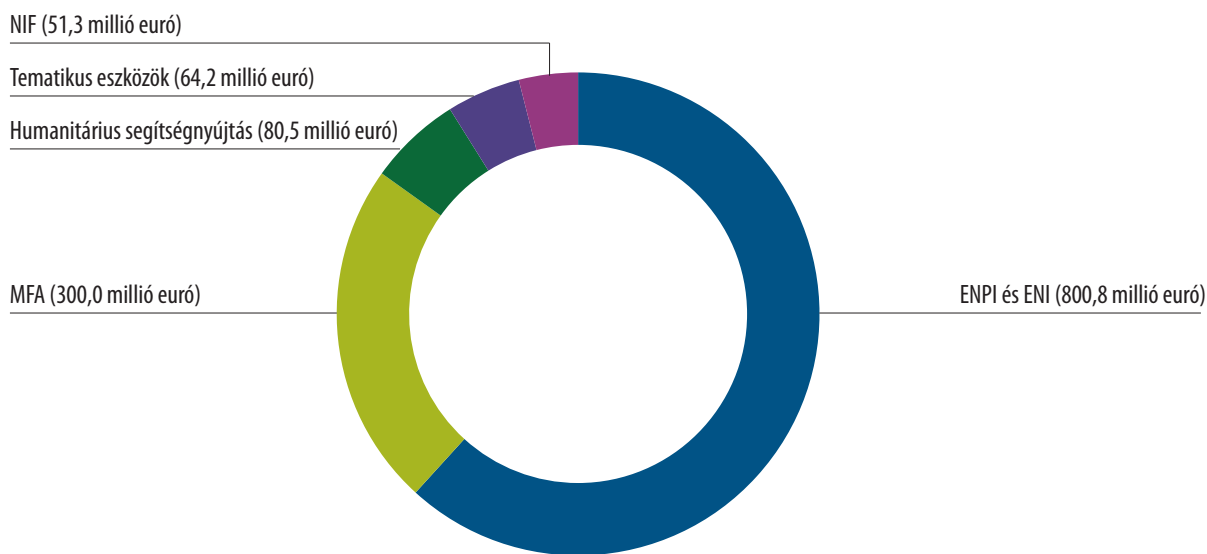
09

A 2011–2015-ös időszakra Tunéziának nyújtott kétoldalú együttműködési támogatás összege 1,3 milliárd euró volt. Ez a támogatás többek között az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI) és az Európai Szomszédosági Támogatási Eszköz (ENI) programjait, tematikus eszközöket és programokat¹⁰, továbbá humanitárius segítségnyújtást, a Szomszédosági Beruházási Keretet (NIF), valamint egy 2014-ben aláírt MFA-megállapodást foglalt magában (lásd: **1. ábra**).

10 A tematikus eszközök a következők: a demokrácia és emberi jogok európai eszköze, a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz, határokon átnyúló együttműködési programok (Olaszország-Tunézia), valamint a nem állami szereplőket és helyi hatóságokat célzó program.

1. ábra

A Tunézia iránti kötelezettségvállalások összege finanszírozási eszközönként, 2011–2015-ös időszak



Forrás: Az Európai Unió tunéziai külképviseletének (EUD) 2015-ös jelentése: Az Európai Unió és Tunézia közötti együttműködés (2016. május) és a Közös Relex Információs Rendszer (CRIS) adatbázisa.

10

A 2011–2015-ös időszakban a Bizottság általános és ágazati költségvetés-támogatási programokat, egy MFA-hitelt, valamint egyedi projekteket tervezett és hajtott végre (lásd: **1. háttérmagyarázat**). Az általános költségvetés-támogatási programcsomag öt egymást követő, elsősorban a gazdaság fellendítésére irányuló programból¹¹ állt, amelyek különböző területeken megvalósítandó strukturális reformokra irányuló intézkedéseket tartalmaztak. Az ágazati költségvetés-támogatási programokat alapvetően még 2011 előtt hozták létre, a legtöbbjük esetében azonban a kifizetésekre a forradalmat követően került sor. Olyan különböző területekre irányultak, mint pl. az oktatás, a vízellátás, a környezetvédelem és az állami költségvetés reformja. A Bizottság ezenkívül a szolgáltatásokra, építési munkákra, berendezések beszerzésére és ikerprogramokra vonatkozó projekteket is finanszírozott. A Bizottság különböző típusú végrehajtó szervekkel (ENSZ-ügynökségekkel, nemzeti ügynökségekkel és civil szervezetekkel) kötött szerződéseket.

11 A PAR1 egy több ágazatot felölelő költségvetési művelet; a PAR2–PAR5 államépítési szerződésekkel (SBC) kapcsolatos műveletek. A Bizottság által 2012-ben bevezetett államépítési szerződések instabil és átmeneti helyzetekben nyújtanak költségvetés-támogatást; a DAC-kódoláskor általános költségvetés-támogatásnak minősülnek.

1. háttérmagyarázat

A költségvetés-támogatás mint támogatási forma

A költségvetés-támogatás finanszírozási forrásoknak a partnerország államkincstárába való utalását jelenti, amire akkor kerülhet sor, ha utóbbi betartja a kifizetéshez szükséges, megállapodás szerinti feltételeket. Nem minden ország részesül ilyen támogatásban. A program előtt és alatt be kell tartani a támogathatósági kritériumokat, és mielőtt kifizetésekre kerülne sor, meg kell felelni bizonyos feltételeknek.

A költségvetés-támogatás elemei a párbeszéd, pénzüsszegek utalása a partnerország államkincstári számlájára, teljesítményértékelés és kapacitásfejlesztés; mindezek alapját a partnerség és a kölcsönös elszámoltathatóság képezi.

A költségvetés-támogatás kifizetésére rögzített, illetve változó részletekben kerülhet sor. A rögzített részletek értéke nem változik, azt a finanszírozási megállapodás előre meghatározza. A részletet vagy teljes egészében (ha minden feltétel teljesül), vagy egyáltalán nem folyósítják (ha egy vagy több feltétel nem teljesül). Ami a változó részleteket illeti, a finanszírozási megállapodás ezek maximális értékét határozza meg előre. Ezeket teljes egészében vagy részletekben is folyósíthatják, a kifizetett összeg az előre meghatározott célokhoz vagy kijelölt teljesítménymutatókhoz viszonyított tényleges teljesítményen alapul (feltéve, ha ugyanakkor valamennyi általános feltétel is teljesül).

Részletek az Európai Bizottság költségvetés-támogatásról szóló iránymutatásaiból, 2012. szeptember.

11

Franciaország és Németország szintén jelentős európai kétoldalú adományozó¹². Az Európai Beruházási Bank (EBB)¹³ és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD)¹⁴ nagy összegű hitelekkel nyújtanak Tunéziában. Más nemzetközi pénzügyi szervezetek szintén jelentős összegű finanszírozást biztosítanak. 2012 óta a Világbank összesen 2,1 milliárd dollárt vett kötelezettségvállalásba. Tunéziában a Nemzetközi Valutaalap (IMF) is jelentős szerepet játszik. 2016 májusában az IMF jóváhagyta a második országprogramot is, egy 48 hónapos, 2,9 milliárd dolláros kibővített hiteleszközt¹⁵.

- 12 2011 óta 776 millió, illetve 950 millió eurót különítettek el Tunézia számára hitelekben és vissza nem térítendő támogatásban.
- 13 A 2011 óta Tunézia számára nyújtott összes támogatás eléri az 1,5 milliárd eurót (többek között olyan ágazatokban, mint az ipar, a vízellátás, a közlekedés, az energia és a szolgáltatás).
- 14 2013 óta az EBRD 25 projektet finanszírozott és összesen 300 millió eurót folyósított.
- 15 Ez az IMF második programja Tunéziában. A 2013-tól 2015-ig tartó időszakban Tunézia készenléti megállapodás keretében 1,6 milliárd dolláros támogatásban részesült.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

13

12

Ellenőrzésünk arra irányult, hogy a 2011-es „arab tavasz” után Tunéziának nyújtott uniós támogatást megfelelően költötték-e el. Ehhez a vizsgálathoz a támogatás hatékonyságára és eredményességére irányuló ellenőrzésünk a következő rész-kérdésekre kereste a választ:

- i. Az EKSZ és a Bizottság reagált-e a Tunézia előtt álló legfőbb nehézségekre?
- ii. A Bizottság megfelelően hajtotta-e végre programjait?

13

Az ellenőrzés az ENPI és az ENI révén végrehajtott kiadásokra vonatkozott, és elsősorban a gazdasági válságra reagáló programokra, valamint a demokratikus átmenet, a kormányzás, az igazságügy és a gazdasági növekedés területén megvalósult uniós intézkedésekre összpontosított. Az ellenőrzés kiterjedt továbbá az MFA vizsgálatára is.

14

Az ellenőrzési mintában a 2011–2015-ös időszakra Tunéziának nyújtott kétoldalú együttműködési támogatás összegének 70%-a szerepelt¹⁶. Az MFA-hitelen kívül hét költségvetés-támogatási programot és 14 projektet is megvizsgáltunk. A vizsgált uniós intézkedésekről az **I.** és a **II. mellékletben** található részletesebb információk.

15

Az ellenőrzést 2016 márciusa és júliusa között végeztük. Értékelésünkhöz a dokumentáció áttekintése, valamint az EKSZ-szel, a Bizottsággal és a tuniszi uniós külképviselettel, a tunéziai hatóságokkal, civil szervezetekkel, valamint nemzetközi pénzügyi szervezetekkel és más adományozókkal¹⁷ készített interjúk révén gyűjtöttünk bizonyítékokat. Az ellenőrzés magában foglalt egy kétételes tunéziai helyszíni vizsgálatot is 2016 májusában.

- 16 A 2011–2015-ös időszakra Tunéziának nyújtott kétoldalú együttműködési támogatás teljes összege 1,3 milliárd euró volt. Ebbe az összegbe az ENPI, az ENI, a tematikus eszközök, a NIF és az MFA-hitel révén végrehajtott programok tartoztak.
- 17 IMF, Afrikai Fejlesztési Bank, Világbank, Francia Fejlesztési Ügynökség.

Az EKSZ és a Bizottság a legnagyobb adományozókkal együttműködve jelentős többletforrással reagált a legfőbb kihívásokra, a támogatás azonban nem volt kellően célirányos

16

Ebben a részben megvizsgáljuk, hogy 2011 után a Tunézia előtt álló legfőbb nehézségekre reagálva megfelelően kiigazították-e a prioritásokat és a források elosztását. Értékeljük továbbá, hogy a nehézségekre gyorsan és kellően összehangolt fellépésekkel reagáltak-e.

A sürgős szükségletek kielégítése érdekében jelentősen megnövelték a forrásokat

17

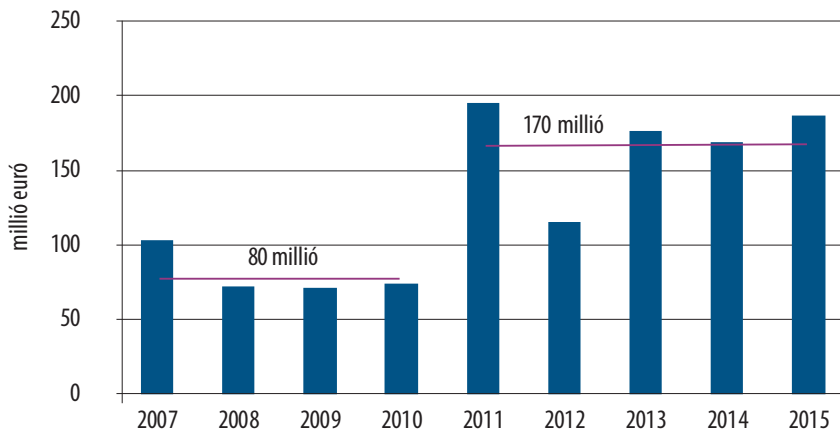
2010-ben, a forradalom előtt, a Bizottság 240 millió eurós fejlesztési támogatási programot¹⁸ irányított elő a 2011–2013-as időszakra. A fejlesztési támogatáshoz a program a következő kiemelt területeket határozta meg: foglalkoztatás, gazdasági reformok, a magánszféra támogatása és igazságügy. Átfogó célkitűzésként a jó kormányzás hatókörének kiterjesztését tűzték ki.

18

A forradalmat követő időszakban az elkülönített összegeket lényegesen megnövelték, és az uniós kétoldalú együttműködés hangsúlya is áthelyeződött. A 2011 és 2013 közötti időszakra elkülönített összegek majdnem kétszeresükre, 445 millió euróra növekedtek. Az ENPI- és ENI-forrásokból származó átlagos éves előirányzatok összege¹⁹ a forradalom előtti időszakban 80 millió euró volt, de a 2011–2015-ös időszakra ugrásszerűen, 170 millió euróra nőtt (lásd: **2. ábra**). Az erőteljesen megnövekedett finanszírozási összegeket elsősorban az ún. „többért többet” ösztönzőalapú mechanizmuson keresztül bocsátották rendelkezésre, amely a reformok iránt tartós elkötelezettséget és azok irányában előrelépéseket mutató partnerországok számára többlettámogatást juttatott²⁰.

- 18 A 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves fejlesztési támogatási stratégiát az országstratégiai dokumentum tartalmazta. A 2011–2013-as nemzeti indikatív program (NIP) további részletekre lebontva határozta meg az elkülönített forrásokat és a prioritásokat. Ebben az ENPI keretében elkülönített összegek szerepeltek.
- 19 2014-től kezdve az ENPI szerepét az ENI vette át: ez az eszköz lett a szomszédságpolitikában részt vevő országokkal folytatott fejlesztési együttműködés fő eszköze.
- 20 A „többért többet” ösztönzőalapú mechanizmus neve az ENPI-vel összefüggésben (2013-ig) SPRING, majd az ENI-vel kapcsolatban ernyőprogram (lásd még: a további hozzájárulásokat bemutató 1. táblázat).

Az ENPI és az ENI Tunézia iránti éves kötelezettségvállalásai, 2007–2015-ös időszak



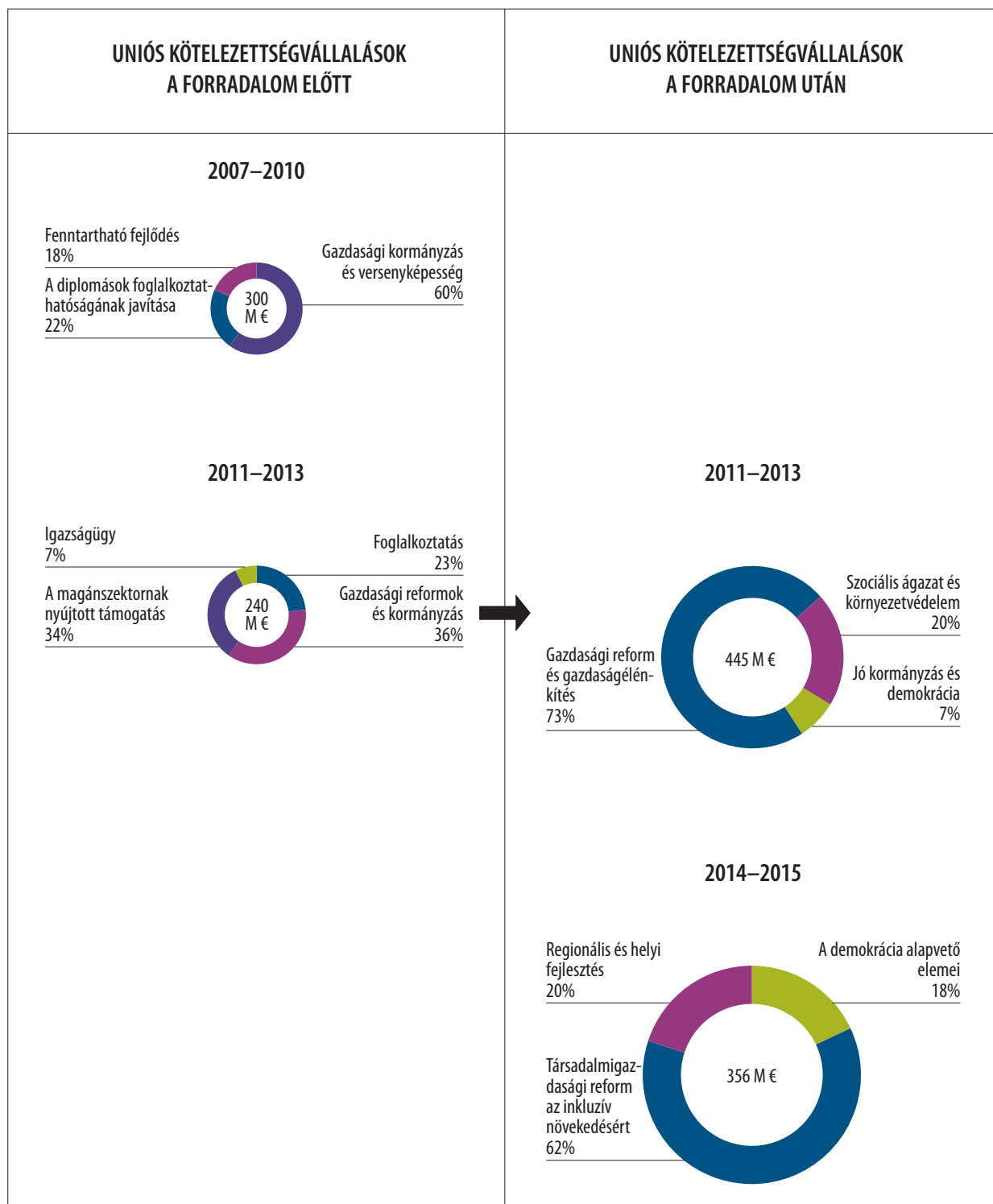
Forrás: CRIS adatbázis.

19

2011 óta a támogatás egyik célzott területe a demokrácia ösztönzése volt (lásd: **3. ábra**). A választások tiszta lebonyolításának biztosítása érdekében az országba uniós választási megfigyelői missziókat küldtek. A demokratikus átmenethez további támogatást nyújtottak a civil társadalom, az igazságügy és az új parlament tevékenységeit támogató programok. 2011 után a Bizottság a regionális különbségek kezelését célzó programokat is kialakított; más tényezők mellett ezek a különbségek is okai voltak a biztonsági és társadalmi feszültségeknek. Ezek a programok a kevésbé kedvező helyzetű területeket, az alacsony jövedelmű lakónegyedek fejlesztését és az egészségügyet támogatták.

3. ábra

Az ENPI és az ENI Tunézia iránti kötelezettségvállalásai 2011 előtt és után, kiemelt területek szerint (a méret az évi előirányzatok arányát követi)



Forrás: Európai Bizottság, nemzeti indikatív programok és A jelenlegi állás című dokumentum, 2015. október.

20

A forradalom után rendelkezésre bocsátott többletforrásoknak köszönhetően az EKSZ és a Bizottság jelentős támogatást nyújthatott a nemzeti gazdaságélénkítési programhoz. Az instabil és egyre romló makrogazdasági helyzetre reagáló, úgynevezett fellendülést támogató program (PAR) egy olyan nagyszabású program volt, amely a különböző adományozóktól és pénzügyi szervezetektől jelentős forrásokat vont össze és bocsátott rendelkezésre a legsürgősebb gazdasági szükségletek kielégítéséhez. A PAR-hoz való hozzájárulás volt a Bizottság számára a Tunéziának szánt összegek közül a legjelentősebb kiadás. Ez a finanszírozási összeg öt általános költségvetés-támogatási programból tevődött össze, és öt éven keresztül összesen 448 millió eurós kötelezettségvállalást jelentett, ami az ENPI és az ENI keretében a 2011–2015-ös időszakra előirányzott összegek több mint felét tette ki. Ezt az összeget a „többért többet” mechanizmus forrásai is kiegészítették, amelyek a 2011–2015-ös időszakra további 155 millió eurót bocsátottak rendelkezésre (lásd: 18. bekezdés és **1. táblázat**). Az általános költségvetés-támogatás különös jelentőséggel bírt a tunéziai hatóságok számára, mivel az adományozók által nyújtott egyéb források legtöbbször hitel formáját öltötte, azaz adósságszolgálati terhekkal és visszafizetési kötelezettségekkel jártak.

1. táblázat

A „többért többet” mechanizmus előirányzatainak hozzájárulása a PAR programokhoz

(millió euró)

PAR program	Év	Előirányzott összeg összesen	PAR programokhoz előirányzott „többért többet” források	Éves szinten előirányzott „többért többet” források összesen
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
Összesen		448	155	276,8¹

1 A 121,8 millió euró összegű „többért többet” forrásokat különféle területeken – például a szegény lakónegyedek infrastrukturális felújítása, igazságügy – használták fel projektek finanszírozására.

Forrás: EKSZ és a CRIS adatbázis.

21

A Bizottság az ország gazdasági szükségleteire elsősorban a PAR programok révén reagált, további támogatást jelentett azonban az MFA-hitel, illetve az egyedi projektek is. A tunéziai hatóságok kérését követően 2014-ben a Bizottság egy 300 millió eurós hitelt is rendelkezésre bocsátott a kormányzati gazdasági stabilizációs és reformprogram támogatását célzó IMF-hitel kiegészítésére.

22

A makrogazdasági, illetve a demokratikus reformmal kapcsolatos nehézségek viszonylag gyorsan kezelhetőek voltak, ugyanez azonban nem volt elmondható a biztonsági ágazat reformjára. A tunéziai kormány erre a reformra elsőként már 2011 októberében kért uniós támogatást. A Bizottság erre a kérelemre gyorsan reagált ugyan, de két évbe telt, mire a tunéziai hatóságok elfogadták a tunéziai biztonsági ágazat szakértői ellenőrzésének feltételeit. Az uniós tagállamokból érkező tizenkét biztonsági szakértő 2013 decemberében készítette el a szakértői értékelésről szóló jelentést. Miután ezt a tunéziai hatóságok jóváhagyták, 2015 januárjában feladatmeghatározás és kidolgozás céljából helyszíni látogatásra került sor. A 2015 márciusában, majd júniusában történt terrortámadások nyomán felgyorsult a politikai párbeszéd, és a tunéziai kormány végül 2015 novemberében fogadta el a biztonsági reformprogramra irányuló, 23 millió eurós költségvetéssel rendelkező bizottsági javaslatot. Mindez négy évvel az eredeti kérés után történt. A program elfogadását követően, 2016 júniusában megkötődtek a biztonsági infrastruktúra rehabilitációjára és a berendezések beszerzésére vonatkozó szerződést.

A forrásokat túl sok terület között osztották el

23

A tunéziai hatóságok nem tudtak megbízható és átfogó nemzeti fejlesztési tervet kidolgozni, és emiatt az adományozók nem kaptak átfogó képet az ország prioritásairól, a szükséges forrásokról, illetve a fő mutatók alakulásáról. Az uniós intézkedések megtervezése így a tunéziai hatóságokkal fenntartott folyamatos és intenzív szakpolitikai párbeszéd, valamint az EKSZ és a Bizottság által szervezett különböző igényfelmérési és feladatmeghatározási missziókról szóló jelentések alapján történt.

24

Az Unió fellépései közé sokféle tevékenység tartozott. A 2011-es forradalmat követően számos ágazat igényelt sürgősen támogatást. A kiemelt partnerségről szóló 2013–2017-es cselekvési terv (lásd: 8. bekezdés) 13 prioritást határozott meg, amelyek mindegyikéhez több intézkedést is rendeltek. Tekintettel a rendelkezésre álló források növekedésére, a Bizottság kibővítette az együttműködés körét, így próbálva kielégíteni a felmerült igényeket. A stratégiai dokumentumok – pl. a 2011–2013-as NIP és a 2014–2015-ös egységes támogatási keret (SSF) a kiemelt területeket nagyon tágan határozták meg. Ez azt eredményezte, hogy olyan határozatokat fogadtak el és olyan projekteket irányoztak elő, amelyek egyszerre túl sok területet fedtek le. A 2014–2015-ös SSF egyik kiemelt ágazata (a demokrácia alapvető elemei) a következő hat különálló, sokféle területet lefedő összetevőből állt: igazságügy, esélyegyenlőség, migráció és határőrizet, média-reform, a biztonsági ágazat reformja és a kulturális ágazat támogatása²¹. Az uniós külképviselet éves jelentése²² szerint egyes fellépések több mint 20. fejezetet is lefedtek (köztük az oktatást, egészségügyet, mezőgazdaságot, környezetvédelmet, éghajlatváltozást, közlekedést, kutatást, valamint olyan tematikus területet, mint pl. a határokon átívelő együttműködés).

21 Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatója: Tunéziai pénzügyi támogatási adatlapja, A jelenlegi állás: 2015. október.

22 Európai uniós külképviselet, 2015-ös jelentés: *Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Az Európai Unió és Tunézia közötti együttműködés).

25

A tevékenységi területek sokfélesége ellenkezett a Bizottság azon célkitűzésével, hogy a támogatást inkább kevés területre összpontosítva nyújtsa. A fejlesztési politikáról szóló európai konszenzus²³ és a segélyhatékonyságról szóló Párizsi Nyilatkozat²⁴ szerint a fejlesztési támogatás nyújtása tekintetében elismerten követendő példa az, ha minden uniós adományozó törekszik arra, hogy aktív részvételét egy adott országban legfeljebb három ágazatra korlátozza. A Bizottság azzal, hogy nem kellően célirányosan járt el tevékenysége során, felhívította a finanszírozás potenciális hatását és megnehezítette a források kezelését.

Az uniós intézkedéseket jól összehangolták a fő adományozókkal, azonban a tagállamokkal közös programozást nem sikerült elérni

26

Az uniós intézkedéseknek a Tunéziában jelenlévő fő nemzetközi fejlesztési szereplőkkel – az IMF-fel, a Világbankkal, az Afrikai Fejlesztési Bankkal (ADB) és a Francia Fejlesztési Ügynökséggel (AFD) – való koordinálása megfelelő volt. Az Unió a többi adományozóval közösen jelentős – elsősorban költségvetés-támogatási és MFA – programokat dolgozott ki és hajtott végre. Egyes uniós projekteket ENSZ-ügynökségek, nemzeti fejlesztési ügynökségek és fejlesztési bankok hajtottak végre. 2016-tól kilenc olyan (jelenleg is tartó) ikerprojekt is beindult, összesen 12 millió eurós költségvetéssel, amelyet az Unió finanszírozott, de végrehajtása a tagállamok²⁵ feladata volt.

27

Az adományozók közül a számos területen tevékenykedő Európai Unió fordítja a legjelentősebb összegeket Tunézia támogatására. Az uniós külképviselet ezért fontos szerepet tölt be az adományozói közösségben. Tevékenyen segíti elő az adományozók együttműködését, akik legalább havonta egyszer üléseznek, hogy részletesen megtárgyalják a programok tervezését, valamint a végrehajtásuk során esetlegesen felmerülő problémákat.

28

Az EKSZ és a Bizottság rendszeres konzultációk és a releváns információk gyakori cseréje révén a programciklus valamennyi szakaszában – különösen az ENI-bizottság keretében – szorosan együttműködött a tagállamokkal. Ez az együttműködés azonban a tagállamokkal történő közös programozásig nem jutott el, noha ez szerepelt az ENI-ről szóló rendelet ajánlásai között²⁶. Az EKSZ és a Bizottság az elmúlt négy évben folyamatosan tárgyalt az uniós tagállamokkal a tunéziai közös programozás fokozatos bevezetéséről.

23 A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság (2006/C 46/01): A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról; „Az európai konszenzus”.

24 OECD, A segélyezés hatékonyságáról szóló párizsi nyilatkozat, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

25 Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Hollandia és Ausztria.

26 Az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 77., 2014.3.15., 27. o.) 5. cikke.

Az uniós intézkedések jelentős mértékű támogatást jelentettek Tunézia számára, azonban hiányosságok voltak a programok bizottsági végrehajtásában

29

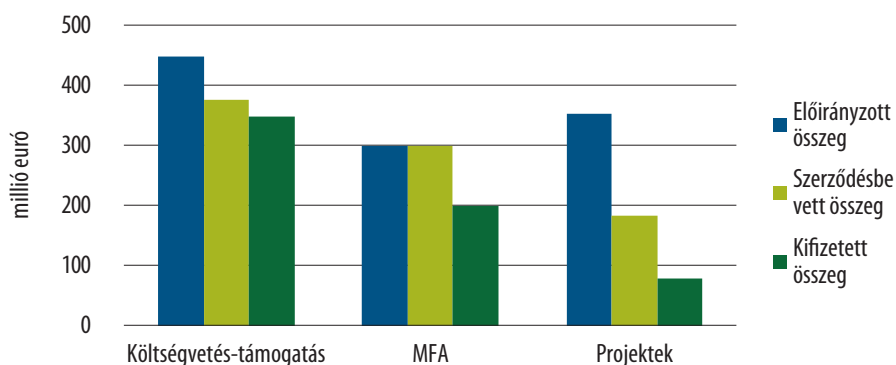
Ebben a szakaszban megvizsgáljuk, hogy a Bizottság mennyiben hajtotta végre megfelelően kétoldalú fejlesztési támogatási programjait. Négy különböző típusú támogatást – négy általános költségvetés-támogatási programot, három ágazati költségvetés-támogatási programot, az MFA-hitelt és 14 projektet – értékeltünk azok kialakítása, végrehajtása és az általuk létrehozott outputok szempontjából

Az általános költségvetés-támogatást gyorsan folyósították ugyan, de a hozzárendelt kifizetési feltételek túlzottan rugalmasak voltak

30

A PAR programok (lásd: 20. bekezdés) az ENPI és ENI kötelezettségvállalások mintegy 56%-át tették ki. E programok révén Tunézia viszonylag gyorsan, jelentős mértékű támogatásban részesülhetett. A szerződésekben szereplő összegek nagy részének folyósítására a programok kialakításától számított egy-két évben sor is került. 2015 végéig így a PAR programok keretében a 2011–2015-ös időszakra lekötött összegek 78%-át folyósították, míg az MFA-hitel esetében ez az adat 67%, a projektek esetében pedig 22% volt. 2015 végéig a projektekre rendelkezésre álló előirányzatoknak mindössze 60%-ára kötöttek szerződést, míg ez az arány a költségvetés-támogatási előirányzatok esetében 85%, az MFA-előirányzatok esetében pedig 100% volt (lásd: **4. ábra**).

4. ábra Előirányzott, szerződésbe vett és kifizetett összegek támogatástípusonként (2015.12.31-i állapot, 2011–2015-ös időszak)



Forrás: CRIS adatbázis.

31

Ez az uniós támogatás jelentős összegeket kívánt rendelkezésre bocsátani a sérülékeny helyzetű gazdaság támogatása és a társadalmi kohézió előmozdítása céljából, valamint azért, hogy a „Partnerség a demokráciáért és a közös jólétért” kezdeményezés révén Tunéziát a reformok megkezdésére ösztönözze²⁷. A 2011–2015-ös időszakban az ehhez kapcsolódó kiadások mintegy 350 millió eurót tettek ki.

32

Az első PAR program megtervezésére és végrehajtására a Világbankkal, az ADB-vel és az AFD-vel²⁸, a második programéra pedig a Világbankkal és az ADB-vel közösen került sor. A PAR1 program átfogó költségvetése 1 milliárd euró volt hitelekben és vissza nem térítendő támogatásban (ebből az uniós hozzájárulás 100 millió eurót tett ki). A PAR2 program átfogó költségvetése 720 millió euró volt hitelekben és vissza nem térítendő támogatásban (ehhez az Unió 68 millió euróval járult hozzá). E programok közös tervezése és végrehajtása növelte a reformhajlandóságot a partnerországban, valamint biztosította, hogy az adományozók ne végezzék el fölöslegesen ugyanazt a munkát. A későbbi PAR3 és PAR4 programot már teljes egészében az Unió finanszírozta.

A folyósítási feltételek túlságosan rugalmasak voltak

33

A PAR programokhoz nyújtott uniós hozzájárulás általános költségvetés-támogatás formáját öltötte. 2013-tól kezdve ezt a támogatási formát az „államépítési szerződések” (*state building contracts*, SBC) kategóriájába sorolták be. Ez a költségvetés-támogatás legrugalmasabb formája, amelyet elsősorban a bizonytalan és átmeneti helyzetű országok számára alakítottak ki. A költségvetés-támogatás e formája esetében a folyósítási feltételek rugalmasabbak: a partnerországok például támogathatósági feltételként nem kötelesek igazolni hiteles és megbízható nemzeti fejlesztési terv meglétét, elég, ha a kormány kötelezettséget vállal ennek kidolgozására. A Bizottság saját költségvetés-támogatási iránymutatásai szerint az államépítési szerződések tartama elvben nem haladhatja meg az egy vagy két évet. Tunézia már három éve részesül a költségvetés-támogatás e formájában (PAR3 és PAR4), és azt a legújabb PAR programban (PAR5) további három évig szintén alkalmazni fogják.

27 COM(2011) 200 végleges.

28 A három társadományozó hitelek formájában nyújtott hozzájárulást.

34

A PAR programok egy vagy két részlet folyósítása révén valósulnak meg, a folyósítás maximális időtartama két év. A költségvetés-támogatási programok esetében alkalmazott bevált gyakorlatok értelmében a Bizottság először a partnerországgal közösen reformprogramot fogad el. A program alapján a Bizottság azután meghatározza a folyósítás feltételeit, aláírja a finanszírozási megállapodást, és megadja, hogy a partnerországnak milyen határidőn belül kell végrehajtania az említett reformokat, és ezáltal teljesíteni a folyósítási feltételeket. A PAR programok esetében azonban a feltételek lényegében már a finanszírozási megállapodás előtt, a tervezési szakaszban teljesültek. A PAR programok első részlete kifizetésének felgyorsításához a Bizottság szisztematikusan ezt a módszert alkalmazta. A PAR1 program első részletének kifizetésére így a finanszírozási megállapodás megkötése után két hónappal került sor; a PAR2 és a PAR3 esetében pedig már csak két hét telt el a kifizetésig (lásd: **2. táblázat**).

2. táblázat

A PAR programok végrehajtása

PAR programok				A végrehajtás üteme				
Program	Határozat éve	Előirányzott összeg	Kifizetett összeg	Finanszírozási megállapodás aláírásának dátuma	„Kifizetés dátuma (első részlet)”	Kifizetés dátuma (második részlet)	A finanszírozási megállapodás aláírása és az első részlet folyósítása között eltelt idő	A finanszírozási megállapodás aláírása és a második részlet folyósítása között eltelt idő
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	n.a.	13	n.a.
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	függőben	150	függőben

Forrás: CRIS adatbázis (2016. október).

35

Egy esetben (PAR1) a második részletre vonatkozó intézkedéseket nem a szerződés megkötésekor, hanem csak egy évvel később határozták meg. Az összes program esetében a részletek kifizetési feltételeinek teljesítéséhez szükséges intézkedésekben a finanszírozási megállapodás megkötésekor kell megállapodni, mert a partnerország csak így rendelkezhet elegendő idővel a reformok végrehajtásához.

36

Mivel a „többért többet” mechanizmus kiegészítő forrásai a programok költségvetésének majdnem egyharmadát tették ki, megvizsgáltuk, hogy azok kapcsán határoztak-e meg új feltételeket, és a tunéziai hatóságok számára előírták-e új intézkedések végrehajtását. Csak a PAR3 esetében történt, hogy változó összegű részlettel egészültek ki a források a „többért többet” kiegészítő forrásainak elkülönítésekor, és ezek felhasználásához három konkrét feltételt kellett teljesíteni. A „többért többet” források meghatározása és elkülönítése a programtervezés vége felé történt (lásd: **2. háttérmagyarázat**), és noha ez bizonyára problémát okozott, nem zárta ki új feltételek és intézkedések létrehozását.

2. háttérmagyarázat

A „többért többet” mechanizmus kiegészítő forrásainak elkülönítésével kapcsolatos eljárás

Az eljárás lépései:

- Az n. év decemberében az uniós külképviselet elkészíti a haladási jelentés első változatát.
- Az n+1. év márciusában az EKSZ és a Bizottság közös feljegyzést készítenek valamennyi szomszédos országban tapasztalt haladásról.
- Az n+1. év júniusában határozathozatalra kerül sor (a határozatot az ENI-bizottság is jóváhagyja). A forrásokat az n+1. év végéig kell az egyes programokra kötelezettségvállalásba venni.

37

A PAR programok forrásainak folyósítását rengeteg egyedi intézkedés teljesülésétől tették függővé. A négy vizsgált program egyenként átlagosan 27 egyedi intézkedést tartalmazott, és ezek a legkülönbözőbb területekre vonatkoztak, nevezetesen a következőkre: a) átláthatóság, demokratikus részvétel, igazságügy és a korrupció elleni küzdelem, b) államháztartás, c) regionális különbségek, d) munkanélküliség és társadalmi befogadás, e) mikrofinanszírozás és f) gazdasági növekedés. A lefedett területek nagy száma miatt a partnerországgal folytatott politikai párbeszéd nem kellően célirányos.

38

A Bizottság a kifizetési határozatok meghozatala során nem az egyes intézkedéseknek a tunéziai hatóságok általi végrehajtását, hanem csak az általános előrelépést vizsgálta meg, illetve azt, hogy a kormányzat mennyire elkötelezett a nemzeti fejlesztési terv mellett. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a Bizottság az általános előrelépést annak ellenére is kielégítőnek ítélte, hogy bizonyos intézkedéseket egyáltalán nem hoztak meg. Ez a módszer azonban kevésbé ösztönözte a partnereket a finanszírozási megállapodásban meghatározott intézkedések meghozatalára, és gyengítette a Bizottság képességét arra, hogy a tunéziai hatóságokat rábírja a legszükségesebb reformok végrehajtására.

39

A Bizottság az országra jellemző politikai bizonytalanság miatt nem a hosszú távú eredményekre, hanem az outputra vonatkozó intézkedésekre helyezte a hangsúlyt. A PAR programok legtöbb intézkedését úgy alakították ki, hogy azok rövid határidővel megvalósíthatók legyenek, és legtöbbször ilyen vagy hasonló megfogalmazást tartalmaztak: „a kormány elfogadja az X rendeletet”. Csakhogy a kormány hiába fogad el egy rendeletet, ha azt a közigazgatás esetleg nem azonnal vagy nem megfelelően hajtja végre. Egyes strukturális reformok végrehajtása valójában továbbra sem megfelelő, illetve lassú, és ez még azokra a területekre is igaz, ahol a tunéziai kormány már hozott néhány intézkedést.

Az államháztartási gazdálkodás értékelése késedelmes volt**40**

A PAR programokra vonatkozóan nem készült átfogó értékelés. A programok méretére és összetettségére tekintettel egy átfogó értékelés hasznos visszajelzéssel szolgálhatott volna a reformok haladásáról, és jelezhetette volna a módszer hiányosságait is.

41

A Bizottság különféle olyan értékeléseket használt fel, amelyeket nemzetközi szervezetek készítettek a kormányzás egyes konkrét aspektusairól. Ezeknek azonban nem volt célja a PEFA-értékelés helyettesítése, amely az államháztartási gazdálkodásra irányuló, széles körben tiszteletben tartott, mélyreható és átfogó értékelés. Noha a Bizottság költségvetés-támogatási iránymutatásai négyévente javasolják elvégezni a PEFA-értékelést, a legutóbbi felmérésre 2010-ben került sor. Az Unió, a Világbank és az ADB által finanszírozandó új értékelésre 2014-ben vállaltak kötelezettséget. A szakértővel való szerződéskötésre és a tunéziai hatóságokkal a jelentéstervezet megvitatására azonban csak jelentős késedelmekkel került sor. Az új PEFA-értékelés elkészülte 2017 márciusára várható.

42

A PEFA-értékelésnek nem csak az államháztartási gazdálkodás valamennyi aspektusáról kellett volna bizonyosságot nyújtania, hanem a lehetséges, sürgősen kezelendő hiányosságok mutatójaként is szükség volt az eredményeire. Mindezek miatt és tekintettel arra, hogy igen jelentős költségvetés-támogatási összegek kerülnek folyósításra az államkincstárba, helytelen, hogy az értékelés nem állt rendelkezésre az iránymutatásokban meghatározott határidőn belül.

A reform üteme lassú volt

43

A programok által érintett területeken összességében történt némi előrelépés, a reformok azonban lassú ütemben haladtak.

- a) Az átláthatóság és a részvétel esetében a közigazgatási információkhoz való hozzáférés, az egyesülési jogok, a költségvetés átláthatósága és a tunéziai számvevőszék jelentéseinek közzététele terén volt tapasztalható előrelépés. A kormányzati és állami szervezetekre vonatkozó közigazgatási információkhoz való hozzáférés azonban folyamatos kihívást jelent.
- b) Ami a civil szervezetek részvételét illeti, a nem kormányzati szervezet létrehozása könnyebbé vált ugyan, de még mindig hosszadalmas folyamat. A jogi keret rendelkezései szerint új nem kormányzati szervezet akár néhány hét alatt is létrehozható, a gyakorlatban azonban – az igazgatásban tapasztalható szűk keresztmetszetek miatt – az eljárás fél vagy akár egy évig is eltarthat.
- c) Az államháztartási gazdálkodást illetően a költségvetés végrehajtásának javulásához a nemzeti fejlesztési terv és a költségvetési alaptörvény elfogadására van szükség. A köz- és magánszféra-partnerségek és a közbeszerzés reformjának végrehajtása lassú folyamat volt. Elfogadták a nemzetközi normáknak is megfelelő új közbeszerzési törvényt, és jelenleg folyik a nehézkes eljárások reformjára irányuló cselekvési terv végrehajtása. Az egyik továbbra is meglévő fő kihívás a külső és belső ellenőrzés átláthatóságának, elszámoltathatóságának és eredményességének a növelése.
- d) Ami a regionális különbségeket illeti, a PAR programokkal összefüggésben hozott intézkedések révén nőttek az önkormányzatok bevételei. A strukturális hiányosságok – nevezetesen a besűkülte gazdasági tevékenység és a helyi adók elégtelensége – miatt azonban a legtöbb önkormányzat pénzügyi nehézségekkel küzd, erre azonban csak a pénzügyek jelentős átstrukturálása hozhat megoldást, esetleg a 2017 elejére előirányzott decentralizációs folyamat keretében.
- e) A társadalmi befogadás terén a kormányzat a havi juttatások összegének és a kedvezményezettek számának megnövelésével megerősítette a szociális védőhálót. Ez azonban nem járt a potenciális kedvezményezettek jobb megcélzásával, ami a háztartások egységes nyilvántartásának kialakításával valósulhat csak meg²⁹.

29 Európai Bizottság: Feljegyzés az Európai Parlament és a Tanács részére, A Tunéziai Köztársaságnak nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás, a második részlet folyósítása, 2015.11.26.

- f) Ami a mikrofinanszírozást illeti, noha működik a nemzetközi normák szerinti szabályozási keret, a mikrofinanszírozáshoz való hozzáférés még mindig korlátozott. Ezen a területen előrelépést jelentene a szabályozási és felügyeleti keret korszerűsítése, a hitelkamatok meglévő korlátainak felszámolása és megfelelő számviteli standardok bevezetése is³⁰. Megjegyzendő, hogy a Bizottság egy olyan projektet is végrehajt, amelynek célja a mikrofinanszírozás fejlesztésének támogatása az ország kevésbé fejlett területein.
- g) A gazdasági növekedés fellendítése érdekében új, a piaci hozzáférés védelmére, a beruházási korlátozások csökkentésére és a kivételek racionalizálására irányuló célkitűzéssel összhangban lévő beruházási kódex készült, amelyet azonban a parlament még nem fogadott el.

44

Az IMF kéréseket tapasztalt a 2013–2015-ös programjában előírt reformok végrehajtásában. Értékelésében³¹ az IMF megállapítja, hogy a program keretében bevezetett 46 strukturális referenciaértéknek mindössze kb. 60%-a teljesült. Hozzátette továbbá, hogy „a hatóságoknak és az érdekeltek széles körének a reformmenetrend melletti elköteleződése lényeges ahhoz, hogy a programok végrehajtása során elkerülhetőek legyenek a visszaesések”.

Az MFA-hitel a késedelmes folyósítás és a kifizetések alacsony szintje ellenére értékes finanszírozási forrásokhoz biztosított hozzáférést

45

2013 augusztusában a tunéziai kormány MFA-hitelt kérelmezett az Uniótól. Tunéziának akkoriban sürgősen és nagymértékben szüksége volt külső finanszírozásra. A támogatást sürgősen kérelmezték, ám az első kérelem benyújtásától az első kifizetésig 21 hónap telt el (lásd: **3. táblázat**). A Parlament és a Tanács kijelentette, hogy amennyiben a körülmények miatt azonnali fellépés szükséges, az Uniónak képesnek kell lennie az MFA-támogatás gyors rendelkezésre bocsátására³². Úgy tűnik azonban, hogy a késedelem nagyrészt kívül esett az Unió ellenőrzési körén, pl. Tunézia csak hosszú idő elteltével ratifikálta az MFA-művelethez kapcsolódó egyetértési megállapodást. Ahhoz képest azonban, hogy sürgős finanszírozásra vonatkozó kérelemről volt szó, az Unió szintjén is rengeteg időt vett igénybe a hitelezési folyamat.

30 IMF: *Tunisia, 2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for re-phasing* (Tunézia, IV. cikk szerinti 2015. évi konzultáció, A készenléti megállapodás keretében végzett hatodik felülvizsgálat és átütemezés iránti kérelem), 2015. október.

31 IMF: *Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. SBA-Context, Design, and Outcomes* (A kibővített hiteleszköz keretében meghosszabbított megállapodás kérelmezése, I. melléklet, A 2013–2015-ös készenléti hitelmegállapodás – Kontextus, kialakítás és végeredmények), 2016. június.

32 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. augusztus 12-i 778/2013/EU határozata a Grúziának nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L 218., 2013.8.14., 15. o.).

Az MFA-támogatás ütemezése

Dátum	Intézkedés	A programra irányuló kérelem óta eltelt hónapok száma
2013. augusztus	Tunézia kérelmének benyújtása	kiindulópont
2013. december	A Bizottság javaslata	4
2014. május	A Tanács és a Parlament általi elfogadás	9
2014. július	MFA-bizottság	11
2014. augusztus	Az egyetértési megállapodás Tunézia általi ellenjegyzése	12
2015. március	A tunéziai parlament általi ratifikáció	19
2015. május	Első részlet folyósítása	21
2015. december	Második részlet folyósítása	28
2016. október	Harmadik részlet folyósítása függőben	38

Forrás: Európai Bizottság.

46

Az Unió három részletben folyósítandó 300 millió eurós hitelben állapodott meg. A hitelt – pénzügyi intézményektől kapott hitelek révén – a Bizottság finanszírozta. Tunéziára ugyanolyan visszafizetési és kamatfeltételek voltak érvényben, mint amilyenekkel a Bizottság kapott hitelt a pénzügyi szervezetektől. A kamatlábak mindaddig alacsonyok voltak (0,498–1,125%). Az MFA-hitel törlesztési kockázatát a külső fellépésekre vonatkozó, az uniós költségvetés által finanszírozott garanciaalap fedezte.

47

Amellett, hogy biztosította az alacsony kamatlábú finanszírozáshoz való hozzáférést, az MFA-hitel a hitelmegállapodásban foglalt folyósítási feltételek révén konkrét reformintézkedésekről is gondoskodott. A hitelt az IMF-fel együttműködve alakították ki; a folyósítás fő feltétele az IMF-program kielégítő végrehajtása volt³³. További kilenc (a költségvetés-támogatási programok feltételeihez hasonló) feltételt is meghatároztak, valamint négy feltételt a második részlet, és ötöt a harmadik részlet folyósításához. A Bizottság gondoskodott arról, hogy a hitel kellően összhangban legyen a PAR programokkal, valamint az Unió és más adományozók által biztosított technikai segítségnyújtással. Az MFA program alacsony költséggel biztosította a legszükségesebb finanszírozási forrásokat. Azáltal, hogy csak kevés feltételt határozott meg és figyelemmel kísérte azok teljesítését, a program sikeresen ösztönözte a további reformok elfogadását. A Bizottság egy 500 millió eurós további hitel nyújtását készíti elő, és ezzel kapcsolatban a következőt jegyezte meg: „Összességében a reformok terén elért eredmények – részben a törekény politikai átmenet miatt – továbbra is korlátozottak, bár biztató jel, hogy az utóbbi időben fokozódott a lendület, és a kormány változatlanul elkötelezett a pozitív reformpálya folytatása iránt”³⁴.

33 Készenléti megállapodás, 2013–2015-ös program.

34 „Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács határozata a Tunéziának nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról”, COM(2016) 67 final, 2016. február 12.

Az ágazati költségvetés-támogatási programok relevánsak voltak, azonban hiányzott ahiteles ágazati stratégia

Nem voltak hiteles stratégiák, illetve megalapozott feltételek

48

Az ágazati költségvetés-támogatási programok relevánsak voltak abból a szempontból, hogy a partnerország egyes igényeire irányultak. A vízügyi ágazattal és az önkormányzatok támogatásával kapcsolatos három vizsgált programból kettő azonban egyik ágazatra nézve sem alapult hiteles stratégián. Néhány terv és tanulmány rendelkezésre állt ugyan, de olyan részletes és átfogó terv nem készült, amelyben szerepelnek a prioritások és azok kezelésének módjai.

49

Jelenleg Tunézia, amely főként azért részesül államépítési szerződések keretében nyújtott támogatásokban, mert nem rendelkezik ágazati stratégiákat is tartalmazó átfogó nemzeti fejlesztési tervvel, az ágazati költségvetés-támogatási programok keretében is kap támogatásokat. Ez a gyakorlat eltér a bizottsági iránymutatóban szereplő bevált gyakorlattól.

50

Problémás volt a feltételek kialakítása (a főbb hiányosságokat a **3. háttérmagyarázat** szemlélteti):

- a) a program aláírásakor nem voltak ismertek a feltételekhez rendelt alapértékek;
- b) egyes feltételek nem voltak megfelelőek;
- c) a finanszírozási megállapodás megkötésekor egyes támogathatósági kritériumok nem teljesültek.

Az ágazati költségvetés-támogatási programok kialakításában tapasztalt hiányosságok

- a) A BS6 vízügyi program egyes mutatók és kapcsolódó teljesítménykritériumok meghatározásakor nem adta meg a mutatók alapértékeit. Az 5 millió eurós változó összegű részlet folyósításának egyik feltétele például az volt, hogy az első évben 300, a második évben 700, a harmadik évben pedig 1200 darabban nőjön a mélyfúrású kutak átfolyásmérőinek a száma. A megállapodás megkötésekor azonban nem volt egyértelmű a Bizottság számára, hány kút volt felszerelve átfolyásmérővel és hány kút nem, így nem tudható, hogy a feltétel milyen mértékben kezelte a problémát. A költségvetés-támogatás változó összegű részletének kifizetése kapcsán egy másik folyósítási feltétel – állami díjbeszedés a felszín alatti vizek kiszivattyúzásáért – még nem teljesült.
- b) A BS6 program egyszerűen teljesíthető feltételeket határozott meg. Egy 2,5 millió eurós változó összegű részlet folyósításának egyik feltétele például az volt, hogy az első évben 5 fővel, a második évben 10 fővel, a harmadik évben pedig 25 fővel nőjön egy adott részleg műszaki személyzetének a létszáma. A részleg azonban már az első évben arról számolt be, hogy műszaki személyzete 71 fővel gyarapodott. Ebben az esetben a folyósítási feltétel nem a személyzeti követelmények megfelelő elemzésén alapult. Ezzel ellentétes helyzet is előfordult, amikor egyes feltételek teljesítése olyan nehéz volt, hogy emiatt késedelmes volt a teljes program végrehajtása.
- c) A BS5 és a BS6 programok esetében a finanszírozási megállapodás aláírásakor még nem teljesült minden támogathatósági kritérium. A BS5 programmal kapcsolatos finanszírozási megállapodás értelmében csak a második és a harmadik részlet folyósítására vonatkoztak az általános folyósítási feltételek (támogathatósági kritériumok). Ezek a kritériumok tehát nem voltak alkalmazandók a 9 millió eurós első részletre, annak folyósításához elég volt a költségvetés-támogatási szerződés megkötése. Ami a BS6 programot illeti, a finanszírozási szerződést annak ellenére aláírták, hogy az egyik támogathatósági kritérium csak részben teljesült. A költségvetés-támogatási iránymutatás értelmében az ágazati költségvetés-támogatás mint támogatási forma esetlegesen alkalmazása a támogathatósági kritériumok értékelésének eredményétől függ.

51

A Bizottság egy program (BS7) esetében azon értékelése alapján határozta meg a támogathatóságot, hogy a kifizetési feltételek mátrixában **összességében** „kielégítő előrelépések” történtek. Ez a gyakorlat kevésbé motiválja a partnert az összes egyedi intézkedés végrehajtására (lásd: 38. bekezdés). Felmerül a kérdés továbbá, hogy egyes folyósítási feltételeket miért határoztak meg, ha később nem alkalmazták őket.

Késedelmek a programok végrehajtásában

52

A három vizsgált programból kettő esetében a végrehajtás jelentős késedelmekkel történt. Egy esetben (BS5) a végrehajtási időszakot 70%-kal (négy egymást követő módosítás során 60 hónapról 102 hónapra), egy másik esetben pedig (BS6) 33%-kal (24 hónappal) hosszabbították meg az eredetileg tervezett ütemtervhez képest. A késedelmeket vagy a programkörnyezet (azaz a politikai bizonytalanság, az intézmények ellenállása a változásokkal szemben), vagy a kialakítás hiányosságai (lásd: 50. bekezdés) okozták.

53

A fő ágazati költségvetés-támogatási programmal párhuzamosan technikai segítségnyújtási projekteket is kialakítottak, ezzel is segítve a közigazgatási szerveket a megállapodás szerinti reformprogram végrehajtásában. Két esetben azonban (BS5 és BS6) a technikai segítségnyújtási projektek szerződéseit késedelmesen kötötték meg, a BS7 program esetében pedig a programintézkedések végrehajtásához közvetlenül nem kapcsolódott technikai segítségnyújtás.

54

A programok hatását több esetben is jelentősen korlátozta a szükséges reformok lassú haladása. A BS5 program esetében például (2007-es határozat) az egyik fontos tervezett eredmény az éves költségvetés reformja volt. A várakozások szerint a reformnak a törvény elkészülte után jelentős mértékben kellett volna előrehaladnia. A törvényt azonban a Parlament mindeddig nem hagyta jóvá, és elfogadása után újabb öt évre van szükség a reform teljes végrehajtásához.

A projektek releváns területekre irányultak, azonban gyakran tervezési hiányosságok és késedelmek fordultak elő**A projektek teljesítményének értékelését kialakítási hiányosságok nehezítették meg****55**

A következő, kialakítással kapcsolatos hiányosságok – adott esetben több is – a mintánkban található projektek felét³⁵ érintették (lásd a **4. háttérmagyarázat** példáit):

- a) nem voltak releváns, konkrét és mérhető projektcélkitűzések;
- b) egyes mutatók hiányoztak, ami nem tette lehetővé a teljesítmény megfelelő mérését, a tevékenységek nyomon követését és a helyesbítő intézkedések időbeni elvégzését;
- c) nem voltak kiindulási mutatók, ami miatt nem volt lehetőség az intézkedés előtti és utáni helyzet megfelelő összehasonlítására.

35 Nevezetesen a 7., 8., 10., 11., 12., 13. és 14. projektet.

Kialakítási hiányosságok a vizsgált projektekben

- a) A 12. projekt az ügyvédek legfőbb szakmai intézete intézményi kapacitásának megerősítését célzó technikai segítségnyújtási projekt volt. Egyedi célkitűzésnek (amelynek teljesülését egy későbbi szakaszban ellenőrzik majd) ez a megfogalmazás túl általános volt. A szerződés olyan mutatókat határozott meg, mint pl. az emberi jogok megsértésével kapcsolatos esetek száma vagy a polgári és büntetőjogi eljárások átlagos időtartama. A mutatók ugyanakkor csak elenyésző mértékben és közvetetten kapcsolódtak a projekthez, és a projektcélok megvalósulásának értékeléséhez nem voltak a legmegfelelőbb referenciaértékeknek tekinthetők.
- b) A 14. projekt célja a tunéziai demokratikus átmenet támogatása volt, mégpedig követendő példák kialakítása, a parlamenti képviselők kapacitásainak, valamint a Parlament adminisztratív kapacitásának megerősítése útján. A szerződés ismertette ugyan a fő tevékenységeket, a projekt teljesítményének és többletértékének méréséhez azonban nem állapítottak meg mutatókat.
- c) A 13. projekt tárgya a tunéziai civil társadalom támogatása volt. A célkitűzés és a mutatók túl általánosak voltak és azokat tevékenységek soraként, nem pedig konkrét mutatókként fogalmazták meg. A projekt többletértékének megállapítását az is akadályozta, hogy nem volt olyan mutató, amely a civil társadalom helyzetét mutatta volna be az intézkedés előtt és után.

56

A 14 vizsgált projekt közül négy esetében³⁶ a szerződések bizonyos fő elemeket nem tartalmaztak (lásd: **5. háttérmagyarázat**) és a költségvetések sem voltak kellően részletesek a költségek ésszerűségének megfelelő értékeléséhez, és így a hatékonyság értékelésének elősegítéséhez.

³⁶ Nevezetesen a 6., 7., 8. és 10. projekt esetében.

Hiányos projektszerződések (példa)

Ami a 10. projektet illeti, a szerződést a munkák igen általános jellegű leírása és szintén általános előzetes becslések alapján kötötték meg. A projekt egyik megvalósítandó eredményeként nagyszabású munkálatokat kívántak végezni a nabeuli bíróságon. Az eljárások (előzetes vizsgálat, tervezés, műszaki vizsgálat, végrehajtási dosszié, kiírási feltételek és pályázati dokumentáció) eredetileg a bíróság épületének teljes felújítását magukba foglalták. A kedvezményezett végül a pályázat három részéből azonban csak egyet hajtott végre, mivel a projektre rendelkezésre álló költségvetés nem volt elég mindhárom rész finanszírozásához. A fennmaradó két részt (a teljes költségvetés mintegy 30%-a) elvileg később a tunéziai hatóságok fogják megvalósítani. Ebben az esetben amiatt, hogy a szerződés nem tartalmazta a projekt tárgyának részletes leírását, nem volt lehetőség a hatékonyság és eredményesség megfelelő értékelésére.

57

Ami azt két projektet illeti, amelyre közvetítő útján kötöttek szerződést³⁷, a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy a közvetítőnek mintegy 1,2 millió eurós igazgatási díjat fizet. A tervezési dokumentumok nem tartalmaztak elemzést arra nézve, hogy mekkora többletértékkel jár a végső kedvezményezettrel történő közvetlen szerződéskötéshez képest a közvetítő alkalmazása³⁸.

A projektek végrehajtását jelentős késedelmek jellemezték

58

A projektek végrehajtási időszakát a minta 14 projektjéből tíz esetében lényegesen meghosszabbították (lásd: **4. táblázat**). Hat esetben³⁹ a végrehajtási időszakot a megállapodás szerinti időszakhoz képest több mint 50%-kal hosszabbították meg. A végrehajtásban tapasztalt késedelmek nagymértékben annak voltak betudhatók, hogy eredetileg alulbecsülték az egyes eredmények eléréséhez szükséges időt. A hosszabbítások legtöbbször bizonyos költségkategóriák – pl. a személyzeti költségek – növekedésével járnak, amelyeket a Bizottság rögzített összegű hozzájárulásából kell finanszírozni⁴⁰. Emiatt kevesebb összeg áll rendelkezésre a projekt alapvető tevékenységeinek finanszírozásához. Mivel ezeket a szerződéseket 2011 után kötötték, a Bizottság tudott az országban kialakult nehéz körülményekről, ennek ellenére nem módosította kellően sem a határidőket, sem a projektek tartalmát.

- 37 A 7. és a 8. projekt, amelyek együttes költségvetése 41 millió euró volt, a városi és külvárosi területeket érintő társadalmi egyenlőtlenségeknek és regionális különbségeknek az olyan infrastruktúrafejlesztés révén történő csökkentését tűzte ki célul, amely javítja az életminőséget, elősegíti a munkahelyteremtést és megkönnyíti a mikrofinanszírozási forrásokhoz való hozzáférést.
- 38 Amint azt ugyanezen intézkedéssel kapcsolatban az EBB tette.
- 39 Nevezetesen az 1., 2., 6., 8., 12. és 14. projekt esetében.
- 40 Az Európai Számvevőszék 3/2011. sz., „Hatékonyak és eredményesek-e a konfliktus sújtotta országokban az ENSZ szervezetek közreműködésével lebonyolított uniós támogatások?” című különjelentése (<http://eca.europa.eu>).

4. táblázat

A projekt-végrehajtási időszakok meghosszabbítása

(hónap)

Projekt	Szerződés éve	Eredeti időtartam	Időtartam		Időtartam meghosszabbítása
			Első módosítás	Második módosítás	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Eredeti, még folyamatban lévő szerződéses időszak
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

Forrás: CRIS adatbázis.

59

A vizsgált projektek közül három⁴¹ esetében megállapítottuk, hogy az eddig elért eredmények hatását és fenntarthatóságát nem garantálja megfelelő kilépési stratégia. A projektek főként ideiglenes álláshelyeket hoztak létre, ezek fennmaradásához azonban további forrásokra és politikai fellépésekre lesz szükség. Mivel a tunéziai fél nem rendelkezett elegendő forrással és kapacitással a projektek révén létrejött infrastruktúra fenntartásához, a fenntarthatóság attól függ majd, hogy az adományozók tudnak-e további támogatást nyújtani.

60

Négy projekt⁴² hatását jelentősen csökkentette a szükséges reformok lassú haladása. 2012-ben például kb. 2,5 millió eurót fordítottak a tunéziai intézmények olyan speciális felszereléssel való ellátására, amellyel tesztelhető, hogy az elektronikus termékek megfelelnek-e az uniós szabályoknak. A felszerelés használatára azonban csak korlátozott mértékben került sor, mert Tunézia még nem fogadta el a vonatkozó uniós szabványokat, noha erről rendelkezik az ipari termékek megfeleltetésértékeléséről és elfogadásáról szóló megállapodás.

61

Noha a projektek értékelését két tényező – a hiányos kialakítás és a lassú végrehajtás – akadályozta, a projektek összességében az ország valós szükségleteire irányultak és egyes érintett területeken jelentős haladást segítettek elő. A kis- és középvállalkozásokat támogató projektek például 700 vállalkozásnak nyújtottak jól hasznosított támogatást. Két másik projekt jelentős mértékben járult hozzá a szegény városi negyedek rehabilitációjához, a parlamentre irányuló projekt pedig fejlesztette annak infrastrukturális helyzetét és elmélyítette együttműködését az Európai Parlamenttel.

41 A 6., 7. és 8. projekt.

42 A 3., 4., 11. és 12. projekt.

62

Az uniós finanszírozás jelentős mértékben hozzájárult a demokratikus átmenethez és a gazdasági stabilitás létrejöttéhez Tunéziában. Megállapítjuk, hogy a 2011-es forradalmat követő időszakban az uniós forrásokat általában megfelelően használták fel. Az új kihívások kezeléséhez többletforrásokat bocsátottak rendelkezésre, és a Bizottság szorosan együttműködött a többi adományozóval a finanszírozási források célba juttatásának megszervezésében. A támogatás uniós kezelésében azonban néhány hiányosságra derült fény.

63

Volt ugyan előrehaladás, az azonban több tényező (többek között a gyakori kormányváltások és az átfogó nemzeti fejlesztési terv hiánya) miatt lassú volt. A tunéziai hatóságok által elkészített fejlesztési terv hiánya igen bonyolulttá tette a bizottsági támogatás megfelelő célba juttatásának folyamatát (lásd: 23. bekezdés).

64

A Bizottság megközelítése általában igen ambiciózus volt, mivel túl sok prioritást kívánt egyszerre kezelni. A költségvetés-támogatás, az egyedi projektek és az MFA-hitel révén kezelt sokféle téma és megkezdett tevékenység ellentmondott a Bizottság azon vezérelvének, hogy a bizottsági támogatásokat célirányosan kiszámú kulcsfontosságú területre, illetve tevékenységre kell irányítani (lásd: 24–25. bekezdés).

65

A többi adományozóval való együttműködés a tevékenységek széles skáláját tekintve sikeres volt, noha a tagállamokkal közös programozásra nem került sor (lásd: 26–28. bekezdés).

1. ajánlás. Tökéletesíteni kell az uniós támogatás programozását és célirányosságát

Az EKSZ és a Bizottság:

- a) alkalmazza a politikai és a szakpolitikai párbeszéd eszközét annak biztosítása érdekében, hogy a tunéziai hatóságok elfogadjanak egy átfogó nemzeti fejlesztési tervet;
- b) a következő tervezési időszakra nézve határozzanak meg néhány konkrét prioritást, és csökkentsék az intézkedések számát annak érdekében, hogy növekedjen az uniós támogatás célirányossága és lehetséges hatása;
- c) a támogatás célirányosságának javítása és jobb koordinálása érdekében gondoskodjon a tagállamokkal közös programozásról.

Következtetések és ajánlások

66

A támogatást több formában – elsősorban általános költségvetés-támogatás (államépítési szerződések), ágazati költségvetés-támogatás (ágazati reformszerződések), MFA-hitel és egyedi projektek révén – nyújtották. Tunézia jelentős mértékben részesült ezenkívül a „többért többet” kezdeményezés forrásaiból is, amely nagymértékben megnövelte az általános költségvetés-támogatás céljára rendelkezésre álló pénzeszegeket (lásd: 30–31. bekezdés).

67

Az általános költségvetés-támogatást az első években a Világbank és az IMF hiteleiből is intenzíven finanszírozott PAR-programokon keresztül folyósították. A támogatásnak ez a formája elősegítette a kormány számára a reform menetrendjének elkészítését, és az államépítési szerződések kategóriájában nagyobb rugalmasságot tett lehetővé, mint a hagyományos költségvetés-támogatás. Kialakítása miatt rövid távú (egy–két éves) megközelítésről van azonban szó, nem pedig hosszú távú megoldásról (lásd: 32–33. bekezdés).

68

A költségvetés-támogatási programok finanszírozási megállapodásainak aláírásakor egyes ezekben szereplő feltételek már korábban vagy nem sokkal később teljesültek, ami jelentős mértékben csökkentette a támogatás ösztönző hatását. A finanszírozási megállapodások által előírt számos intézkedés végrehajtását összességében értékelték, ami azt eredményezte, hogy a kifizetéseket akkor is folyósították, ha néhány fontos intézkedés nem valósult meg (lásd: 34–39. bekezdés).

69

A „többért többet” kezdeményezés forrásainak elkülönítéséről csak egy nagyon késői szakaszban született döntés, ami nehézségeket okozott a támogatás legmegfelelőbb felhasználásának megtervezésében. A „többért többet” kezdeményezés nagy összegű forrásainak folyósítása révén elérendő többlethatás tényleges megvalósulása nem volt nyilvánvaló (lásd: 36. bekezdés).

70

A PEFA nemzetközileg elismert, átfogó értékelést nyújt az ország államháztartási gazdálkodásáról. Ezt az értékelést a Bizottság saját költségvetés-támogatási iránymutatásai szerint négyévente kell elvégezni. Ha figyelembe vesszük a költségvetés-támogatás formájában kifizetett jelentős összegeket és a PEFA mint monitoring- és tervezési eszköz jelentőségét, helytelen, hogy 2010 óta nem került sor PEFA értékelés elvégzésére. Az új PEFA-értékelés elkészülte 2017 márciusára várható (lásd: 40–42. bekezdés).

2. ajánlás. Tökéletesíteni kell az uniós költségvetés-támogatási programok végrehajtását

A Bizottság:

- a) a jövőbeni költségvetés-támogatási programok esetében csökkentse a költségvetés-támogatás folyósítási feltételeinek teljesüléséhez szükséges intézkedések számát, és gondoskodjon róla, hogy ezek az intézkedések nagy jelentőségűek legyenek. A Bizottság annak érdekében, hogy a tunéziai hatóságokat jelentős előrelépések megtételére sarkallja a reformok terén, a folyósításokat ne az átfogó haladástól, hanem egyedi intézkedések és teljesítménymutatók kielégítő teljesítésétől tegye függővé;
- b) tekintettel a PEFA mint monitoring- és tervezési eszköz jelentőségére, törekedjen arra, hogy legalább minden négy évben készüljön PEFA értékelés.

71

A tunéziai hatóságok által sürgősen kérelmezett 300 millió eurós MFA-hitel nyújtásának megszervezése majdnem két évet vett igénybe. Ugyan nem csak uniós szinten történt késedelem, a kérelem uniós intézményi szintű feldolgozása is több mint 11 hónapba telt (lásd: 45–47. bekezdés).

3. ajánlás. Javaslatot kell tenni az MFA-jóváhagyás folyamatának felgyorsítására

A Bizottság a társjogalkotókkal együtt vizsgálja meg, hogy milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a későbbi MFA-hitelek jóváhagyási eljárásainak felgyorsítására, főként ami a sürgősségi finanszírozást illeti.

72

Az ágazati költségvetés-támogatást az általános költségvetés-támogatásnál sokkal kisebb mértékben alkalmazták. A vizsgált három programból kettő esetében nem állt egyértelműen rendelkezésre hiteles ágazati stratégia. A programok hatását csökkentették a szükséges reformok végrehajtásában tapasztalt késedelmek és az általánosan lassú haladás (lásd: 48–54. bekezdés).

73

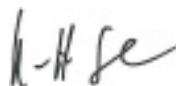
Sor került ugyan néhány jelentős projekt megvalósítására, ám azok komoly késedelmet szenvedtek. Egyértelmű célkitűzések és mutatók hiányában ráadásul sokuk esetében nehéz volt megítélni az elért haladást. A projektek sokszor rendkívül ambiciózusak, ütemtervüket tekintve pedig túl optimisták voltak, ami miatt növekedtek az általános költségek (lásd: 55–61. bekezdés).

4. ajánlás. Javítani kell a programtervezést

A Bizottság a jövőbeni tunéziai projektek tervezésekor határozzon meg egyértelmű, az érintett projekt konkrét körülményeit tekintve reális célokat és mutatókat.

A jelentést 2017. február 14-i luxembourgi ülésén fogadta el a Karel PINXTEN számvevőszéki tag elnökölte III. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Klaus-Heiner LEHNE
elnök

A költségvetés-támogatási programok és a makroszintű pénzügyi támogatás

(euró)

Szám	Határozat száma	Határozat éve	Támogatási forma	Cím	Előirányzott összeg	Szerződésbe vett összeg	Kifizetett összeg
MFA	n.a.	2013	MFA	MFA	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 and 23279	2011	BSP	Programme d'Appui à la Relance (Fellendülést támogató program) és SPRING (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	3. Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs (Célkitűzéseken alapuló költségvetési gazdálkodást támogató program)	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 (A mezőgazdaság- és vidékfejlesztést célzó vízkészlet-gazdálkodási közpolitikákat támogató program)	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	Tunézia – PRAL – ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I) (Volt versenyképességet támogató program)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

A projektek listája

(euró)

Szám	Határozat száma	Szerződés éve	Projekt	Szerződésbe vett összeg	Kifizetett összeg
PJ1	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisiennes - "Coaching technique et non technique" (A szakértelem rövid távú mozgósítása az ipari kkv-k és a tunéziai intézmények javára – „Szakmai és nem szakmai tanácsadás”)	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 (A szakértelem rövid távú mozgósítása az ipari kkv-k és a támogató intézmények javára – „Minőség”)	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Acquisition et installation d'une chambre semi anéchoïque pour essais de comptabilité électromagnétiques de dix mètres avec cages annexes (Fél-visszhangmentes szoba beszerzése és felépítése elektromágneses tesztek elvégzéséhez)	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité électromagnétiques (Laboratórium beszerzése és felépítése elektromágneses tesztek elvégzéséhez)	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Programme on Small Business Support in the services sector of Tunisia (Kisvállalkozás-támogatási program a tunéziai szolgáltatási ágazatban)	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 (Munkahelyteremtést és munkaerő-piaci visszailleszkedés támogatását célzó, a tunéziai állami eszközöket kiegészítő projekt)	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires (A külvárosok felzárkóztatásának finanszírozása)	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie (Tunézia egyes külvárosai felzárkóztatásának finanszírozása)	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie (Támogatás a tunéziai fiatalok igazságszolgáltatási rendszerének javításához)	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 (A bíróságok és a börtönök nemzetközi normák szerint történő felújítása, informatikai eszközök juttatása)	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie (Tunéziai intézményi kapacitásának megerősítése)	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 (Technikai segítségnyújtás az ügyvédi felsőoktatási intézet intézményi kapacitásának megerősítéséhez)	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	Programme d'Appui à la Société Civile en Tunisie (A tunéziai civil társadalmat támogató program)	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie (Az alkotmányos és parlamentáris folyamatok támogatása Tunéziában)	1 809 778	1 364 907

Összefoglaló

III

A Bizottság és az EKSZ egyetért a gyors reagálás értékelésével, azonban hangsúlyozni kívánja, hogy azért kellett sok területet kezelni, mert a tunéziai kormánynak igen nagyszámú társadalmi-gazdasági igényvel/sürgős helyzettel kellett szembenéznie a forradalom után. Ezzel összefüggésben felkérték az Uniót, hogy segítsen Tunéziának reagálni ezekre az igényekre, amelyek éppen annyira voltak szükségesek a politikai hitelesség szempontjából, mint operatív szempontból. Az ebben az időszakban elért eredmények jók, hiszen az uniós támogatás – különösen azzal, hogy a főbb társadalmi-gazdasági és politikai reformokat kísérte – jelentősen hozzájárult az ország gazdasági és politikai stabilitásához a forradalom után.

A Bizottság ezért úgy véli, hogy a támogatás hatása nem csökkent, hanem kellően válaszolt arra a nagyszámú sürgősségi reformra, amellyel Tunéziának elkerülhetetlenül szembesülnie kellett a forradalmat követő időszakban.

Ezenfelül ki kell emelni, hogy a 2014 óta elfogadott valamennyi projekt a 2014–2016-os egységes támogatási keretben (SSF) foglalt három központi ágazat (társadalmi-gazdasági reformok az inkluzív növekedésért, a demokrácia alapvető elemei, valamint fenntartható regionális és helyi fejlődés) egyikéhez kapcsolódott.

A Bizottság tudomásul veszi, hogy a tunéziai hatóságok nehézségekbe ütközhetnek a támogatások kezelése során a forradalom utáni környezet és a gyakori kormányváltások és miniszteri cserék következtében. Ugyanakkor azt is hangsúlyozni kell, hogy az uniós projektek felhasználási aránya magasabb a más donorok esetében jellemző ilyen aránynál.

A közös programozási folyamatot az új ötéves fejlesztési terv megalkotásában és elfogadásában a kormány részéről felmerült késések miatt felfüggesztették. Ez lehetővé teszi az Unió számára, hogy jobban összehangolja a programozási ciklust a tervben szereplő prioritásokkal, amivel előmozdítja a donorok – így a tagállamok – között a munkamegosztást.

Az EKSZ/Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága által 2016 októberében lefolytatott programozási célú kiküldetéssel párhuzamosan közös programozási célú kiküldetésre is sor került. Egy tanácsadó jelenleg is egyeztet az összes tagállammal, és a közös programozási ciklus várhatóan 2017-ben indul el.

Az Unió makroszintű pénzügyi támogatása (MFA) fizetésimérleg-támogatást biztosít Tunézia akut külső finanszírozási szükségletének kezelése és a Tunézia és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) között létrejött pénzügyi támogatási program előmozdítása céljából. Ez lehetővé teszi Tunézia számára, hogy a szükséges gazdasági kiigazítások kevésbé szigorúak és váratlanok legyenek, és célja, hogy hozzájáruljon a gazdasági fenntarthatóság visszaállításához. Az MFA-val kapcsolatos feltételrendszer ezért a gazdasági kiigazítási program átfogó megközelítésével a strukturális reformok több, egymással összefüggő területén céloz meg számos prioritást.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a Tunéziának nyújtott támogatása – ideértve az MFA-t – korlátozott számú ágazatra összpontosult. Emellett számos támogatási területen (például statisztika, államháztartási gazdálkodás és a Számvevőszék jó igazgatása) a többi donorról és a Bizottság különböző szolgálataival való fokozott együttműködés létfontosságú volt ahhoz, hogy az MFA hozzáadott ösztönző hatását a fontos reformok teljes körű végrehajtásánál ki lehetett használni.

V

Ebben a politikailag instabil környezetben létfontosságú volt, hogy megtalálják a helyes egyensúlyt a gyors hatással járó intézkedések és a hosszabb távú folyamatok között, miközben alkalmazzák a Bizottság költségvetés-támogatási politikája által kínált eszközöket. Az „államépítési szerződések” (*state building contracts, SBC*) eszköze egy rugalmasabb költségvetés-támogatási forma, amelyet kifejezetten törékeny/válság utáni helyzetekre fejlesztettek ki. A Bizottság Tunézia esetében e rugalmasabb támogatási forma kiaknázása mellett ugyanakkor szigorúan megvizsgálta mind a négy költségvetés-támogatási program folyósítási feltételeit. Ezenkívül a helyzet stabilizálódása és Tunézia fejlődése bizonyítja a megalkotott és végrehajtott intézkedések sikerességét. Ennek részletes elemzése alább, a 30. ponttól kezdődően olvasható.

A Bizottság megerősíti, hogy a jelenlegi PEFA-értékelést 2014-ben, azaz az utolsó PEFA-értékelés után négy évvel indították el. A jelenlegi PEFA-értékelés a Bizottság ellenőrzési körén kívül eső okokból felmerülő késedelmeket tárt fel, amelyek főleg módszertani kérdésekhez és azok következményeihez kapcsolódnak. Fontos megemlíteni, hogy a PEFA-gyakorlat új módszertanát 2015-ben vizsgálták felül. A Tunéziára vonatkozó új PEFA-értékelés jelenleg véglegesítés alatt áll.

VI

A Bizottság hangsúlyozza, hogy egy reformprogram nem mindig foglalható bele egyetlen, átfogó és egységes szakpolitikai vagy stratégiai dokumentumba. Ilyen esetekben az elemzés a különböző intézkedéseken és a kormány által a rendszer megerősítése céljából lebonyolított reformfolyamaton alapul.

Az említett ágazatkölségvetés-támogatási program esetében a Bizottság az ágazati politikák teljességét, relevanciáját és hitelességét vizsgálta. A ágazatkölségvetés-támogatási intézkedéseket a forradalom előtt fogadták el; a programokat később az új helyzethez igazították, hogy stabilizálódjanak az intézkedések által alátámasztott eredmények.

A Bizottság úgy véli, hogy az MFA-hitelek késedelmes kifizetése nem a támogatás lassú végrehajtásának, hanem számos tényező együttállásának volt köszönhető. A Parlamentnek és a Tanácsnak több mint öt hónapba telt, hogy a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadja a Bizottság javaslatát. Ezenkívül a tunéziai hatóságoknak több mint hat hónapig tartott, hogy megerősítsék az MFA-feltételrendszert tartalmazó, Unió és Tunézia közötti egyetértési megállapodást. A második kifizetés azért késett, mert a tunéziai fél nem teljesítette kellő időben az összes feltételt.

Bevezetés

09

A Bizottság úgy véli, érdemes megemlíteni, hogy amikor a 300 millió EUR összegű MFA-I intézkedést elfogadták 2014 áprilisában, az a legnagyobb MFA támogatásnak minősült, amelyet valaha egy déli szomszédságban található országnak nyújtottak, egészen addig, amíg a Bizottság egy új, 500 millió EUR összegű MFA intézkedést odaítélését nem javasolta – szintén Tunéziának – 2016 februárjában, amelyet 2016 júliusában fogadtak el. A második MFA célja, hogy további támogatást nyújtson a gazdasági átmenethez, különösen a 2015. évi terrortámadások és a támadásoknak a gazdasági tevékenységre gyakorolt negatív hatásai nyomán.

Észrevételek

20

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a PAR 1 egy multiszektorális költségvetési program volt, míg a PAR 2 – PAR 5 állam-építési szerződési programok.

22

A Bizottság rámutat arra, hogy a bonyolult politikai és biztonsági helyzetben is mindig időben cselekedett, amikor választ vártak tőle. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a biztonsági ágazat reformprogramjának cselekvési dokumentumát technikai szinten (minőségtámogató csoport megbeszélése) 2015. június 18-án, a 2015. júniusi terror-támadás előtt véglegesítették. A biztonság területén számos egyéb fellépést hajtottak végre ezen időszak során (regionális projektek, a Stabilitási Eszköz vagy a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz által finanszírozott projektek stb.) a biztonsági ágazat reformprogramjának előkészítését megelőzően és azzal párhuzamosan.

23

A Bizottság megjegyzi, hogy a forradalmat követő első években a donorok közötti koordinációt a tunéziai hatóságok gazdaságélénkítő terve és a kormányzati fejlesztési levelek alapján végezték. Ezek a dokumentumok többféle csomagokat képeztek donorok nyújtotta pénzügyi támogatásokból az ún. fellendülést támogató programok (*Programmes d'Appui à la Relance*, PAR) égisze alatt, amelyek közül néhány még közös szakpolitikai mátrixot is alkalmazott. Ebből következően a donorok – a költségvetési támogatások és az MFA programok miatt ideértve az Uniót is – közötti koordinációt az IMF és a tunéziai hatóságok közötti, átfogó makrogazdasági kiigazítási programról és strukturális reformokról szóló megállapodás mozdította elő.

24

A Bizottság szeretné hangsúlyozni, hogy a pénzeszközöket nem osztották szét túl sok terület között, és hogy a támogatás kellőképpen koncentrált volt.

Bár az uniós támogatás valóban számos ágazatot érintett, erre kezdetben azoknak a hatalmas kihívásoknak és szükségleteknek a felismerése vezette a Bizottságot, amelyekkel Tunéziának a forradalmat követő időszakban szembe-sülnie kellett. Ezenkívül a tunéziai hatóságok konkrét támogatási igényeire válaszolva cselekedett így, amikor a kormány nagy szüksége volt a nemzetközi támogatásra. 2011 és 2013 között valóban létfontosságú szolgáltatásokat célzó „szükségintézkedéseket” fogadtak el, amelyek a demokratikus átmenetet támogatták és a társadalmi-gazdasági reformfolyamatokhoz kapcsolódtak.

Ám amint a helyzet progresszíven stabilizálódni látszódott (körülbelül 2014-től kezdődően), az Unió igyekezett koncentrálni az általa nyújtott támogatást. Ez az erőfeszítése a 2014–2016-os egységes támogatási keretben (SSF) öltött testet, amely három beavatkozási ágazatot azonosított (társadalmi-gazdasági reformok az inkluzív növekedésért, a demokrácia alapvető elemei és fenntartható regionális és helyi fejlődés) a támogatás összpontosítása céljából. Ezt a három ágazatot szisztematikusan figyelembe vették a Tunézia javára szóló éves cselekvési programok kialakításakor.

25

A Bizottság és az EKSZ hangsúlyozza, hogy a döntéseik nem vezettek a finanszírozás felhígításához és a források kezelésének megnehezítéséhez. A késedelmek és a kezelésben felmerülő nehézségek elsődlegesen és közvetlenül külső tényezőkhez kapcsolódtak (azaz a politikai instabilitáshoz és az ország nehéz gazdasági helyzetéhez).

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az MFA-val kapcsolatos feltételrendszer a gazdasági kiigazítási program átfogó megközelítésével a strukturális reformok több, egymással összefüggő területén korlátozott számú prioritást céloz meg. Ezt nem a Bizottság arra vonatkozó politikájától való elfordulásnak kell tekinteni, hogy a támogatását korlátozott számú ágazatra összpontosítja. Emellett számos támogatási területen (például statisztika, államháztartási gazdálkodás és a Számvevőszék jó igazgatása) a többi donorról és a Bizottság különböző szolgálataival való fokozott együttműködés létfontosságú volt a fontos reformok teljes körű végrehajtásához.

26

A Bizottság megállapítja, hogy az uniós fellépéseket megfelelően koordinálták a tagállamokkal és a főbb nemzetközi donorokkal, ám a nemzeti fejlesztési terv késői elfogadása miatt a közös programozás nem jött létre a tagállamokkal. A tagállamokkal rendszeresen építő jellegű koordináció és szoros kapcsolattartás folyt.

28

A közös programozási folyamatot azért függesztették fel, hogy a programozási ciklust az ötéves fejlesztési tervhez tudják hangolni, és ezáltal javítsák a donorok – köztük a tagállamok – között a munkamegosztást.

Az EKSZ/Európai Szomszédspolitikai és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága által 2016 októberében lefolytatott programozási célú kiküldetéssel párhuzamosan közös programozási célú kiküldetésre is sor került. Egy tanácsadó jelenleg is egyeztet az összes tagállammal, és a közös programozási ciklus várhatóan 2017-ben indul el.

29

A Bizottság megállapítja, hogy az uniós fellépések jelentős mértékű támogatást jelentettek Tunézia számára, de a programok bizottsági végrehajtását kisebb hiányosságok jellemezték.

A Bizottság szeretné megismételni, hogy a PAR 1 program egy multiszektorális költségvetési program volt, míg a PAR 2 – PAR 5 államépítési szerződési programok. A támogatási formák közötti különbség befolyásolja a programok elemzését.

32

A Bizottság hangsúlyozza, hogy habár a PAR 3 és PAR 4 programot kizárólag az Unió finanszírozta; ezeket és a bennük foglalt intézkedéseket a többi donorral együtt koordinálták.

33

A Bizottság kiemeli, hogy a PAR 1 program (Programme d'appui à la relance 1) egy multiszektorális költségvetés-támogatási program volt, és a későbbi PAR intézkedések az államépítési szerződési támogatási formát alkalmazták, amelyet kifejezetten törékeny/válság utáni helyzetben lévő partnerországok Unió általi támogatására fejlesztettek ki.

Bár az alkalmazott államépítési szerződési támogatási forma a 2011-ben elfogadott intézkedésben felvázolt módon teret ad bizonyos fokú rugalmasságnak, a Bizottság szolgálatai mindig szigorúan hajtották végre azt. Az alkalmazott teljesítménymutatókat egy, a hatóságokkal folytatott hosszadalmas és átfogó szakpolitikai párbeszédet követően határozták meg. Ezek a mutatók fontos reformfolyamatok előmozdításában segítettek a vizsgált időszakban. Az Unió válaszát igénylő helyzetek sürgőssége és az államépítési szerződések végrehajtásához választott módszer rövid távú jellege semmiképpen nem társíthatók a kifizetési feltételek „rugalmasságának” benyomásával.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy megvan a lehetőség arra – és a vonatkozó költségvetés-támogatási iránymutatások előíranyozzák azt –, hogy megújítsák az államépítési szerződéseket, különösen akkor, ha más költségvetés-támogatási eszközökre való áttérés még nem lenne kifizetődő.

Érdemes figyelembe venni, hogy az államépítési szerződésekhez kapcsolódó költségvetés-támogatási iránymutatások újnak számítottak (2012), és a támogatási formát nem tesztelték, mielőtt először alkalmazták volna egy olyan óriási politikai átmeneten áteső, közepes jövedelmű országban, mint Tunézia. A tunéziai tapasztalatok – amelyeket az államépítési szerződések más országokban való végrehajtása is megerősített – következményeképpen a Bizottság felülvizsgálta az államépítési szerződések időtartamára vonatkozó iránymutatásokat és annak a lehetőségét, hogy az ágazatkölségvetés-támogatási intézkedésekkel párhuzamosan államépítési szerződéseket is elfogadjanak. A költségvetés-támogatási iránymutatások felülvizsgálata fogja tartalmazni a leszűrt következtetéseket.

34

A Bizottság kijelenti, hogy az esetek kis részében a mutatók/feltételek már a finanszírozási megállapodás aláírása előtt teljesültek. Ez azonban inkább azt mutatja, hogy a Bizottság finanszírozási döntései meghozatalára irányuló hosszadalmas adminisztratív eljárás nem illeszkedik ahhoz a sürgősségi művelethez, amelyet a Bizottság és más donorok (Világbank és az Afrikai Fejlesztési Bank) akkoriban igyekeztek bevezetni Tunéziában, hogy reagáljanak a különösen ingatag politikai és társadalmi-gazdasági helyzetre.

Ezeket az intézkedéseket a hatóságok már hónapokkal a finanszírozási megállapodás aláírása előtt jóváhagyták hivatalosan. Azonban a kormány az intézkedés elfogadása és a finanszírozási döntés Bizottság általi elfogadása között már elfogadta/végrehajtotta az intézkedést. Ehhez a sikerhez hozzájárult a hatóságokkal folytatott intenzív politikai párbeszéd is, és nem lett volna ilyen mértékű és nem valósult volna meg ilyen rövid idő alatt a költségvetés-támogatási intézkedések nélkül.

35

A tagállamoknak előadott finanszírozási döntés és a tunéziai kormánnyal megkötött finanszírozási megállapodás egyértelműen kimondta, hogy a második részlethez kapcsolódó teljesítménymutatókat a program második felében határozzák meg. Az ilyen megállapodás nem ellentétes az iránymutatásokkal, és hasznosnak bizonyul olyan változékony helyzetekben, amikor nehéz egy több éven átívelő, teljes gőzzel működő programozást végrehajtani, mint például Tunézia esetében 2011-ben (üggyivő kormány, közelgő választások).

36

A Bizottság felhívja a figyelmét arra a tényre, hogy míg a „többért többet” mechanizmust az n+1. év májusa vagy júniusa előtt hivatalosan nem jelentették be, a Bizottság és az EKSZ már a régió számos országában felmérte a helyzetet, és – már igen korán, általában az adott év januárjáig vagy februárjáig – egyértelmű képet alkotott arról, hogy az egyes országok milyen arányban részesülnek a „többért többet” mechanizmusból. Ezért a programok és a mutatók mátrixának megtárgyalása során a Bizottság csapata biztosított némi mozgásteret, és vagy kiegészítő programokat, vagy bizonyos esetekben magasabb összeget vett számításba, mint a tárgyalások kezdetekor hivatalosan rendelkezésre álló összeg.

37

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az uniós támogatást a tunéziai hatóságok igényeire alapozta, és az igényeket mindkét fél részvételével egyeztetették, fogadták el és vizsgálták meg. A PAR 1–3 programokban foglalt nagyszámú intézkedést a közös költségvetés-támogatási intézkedések szempontjából kell vizsgálni, amelyeket három költségvetés-támogatási ügynökség hajtott végre műveletenként több, mint egymilliárd dolláros pénzügyi kötelezettségvállalás mellett.

Így figyelembe véve, hogy több donoryügnökség is jelen volt (világszínvonalú közreműködéssel) és ezen intézkedések jelentős összegét, az intézkedések száma valójában közel áll az ilyen típusú műveletekre szokásosan jellemző számhoz.

A PAR programok nagyfokú figyelmet kaptak, minthogy rendszeresen kormányulések foglalkoztak a végrehajtásuk felülvizsgálatával (ez kisebb programok esetében nem történne meg), és fontos megemlíteni, hogy az intézkedések többségét teljesítették.

38

A Bizottság azon az állásponton van, hogy a PAR I–IV mátrixok egyes feltételeit ugyanolyan szigorúan értékelték.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 2011. évi közlemény és az ehhez kapcsolódó, „A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövőbeni megközelítése” című 2012. évi tanácsi következtetések értelmében továbbra is dinamikus megközelítést alkalmaznak a támogathatósági feltételek tekintetében. Ez a megközelítés különösen jól alkalmazható volt az akkoriban uralkodó bizonytalan politikai helyzetre és az államépítési szerződés – Tunéziában először történő – alkalmazására tekintettel.

A megközelítés továbbá összhangban van az államépítési szerződési programok költségvetés-támogatási iránymutatásainak rendelkezéseivel. Ezt a támogatási formát már a válság idején, válságot követő és törékeny helyzetekben alkalmazandó 2012. évi költségvetés-támogatási iránymutatások is tartalmazták. Ezért ez egy rugalmasabb támogatási forma. Ennek ellenére a Bizottság ugyanolyan alaposan vizsgálja meg a kifizetési dokumentumokat, mint bármely már költségvetés-támogatási formánál.

Hozzá kell tenni, hogy néhány (leginkább marginális) kivétellel valamennyi előirányzott eredményt sikerült végül elérni. Ezért a PAR III és IV program esetében alkalmazott rugalmasság középtávon látszólag nem vezetett rosszabb eredményekhez/hatásokhoz.

39

A Bizottság megjegyzi, hogy egyes strukturális gazdasági reformok végrehajtása továbbra is lassú, vagy erőteljes javításra szorul, míg a demokratikus átmenetet kísérő reformok kielégítőbbnek bizonyultak. Az eredményorientált intézkedések vagy mutatók elfogadása egy-két éves államépítési szerződések keretében nem lett volna lehetséges, ahogy arra a költségvetés-támogatási iránymutatások is emlékeztettek, amelyek kimondták, hogy a „teljesítménymutatók [...] főleg folyamatmutatókat jelentenek” (99. o.).

Kiegészítő beavatkozásokra is sor került technikai segítségnyújtás formájában, amelyek így segítették a hatóságokat az adott törvények vagy rendeletek működőképessé tételéhez szükséges jogszabályok és szabályozások (vagy közigazgatási eljárások) megalkotásában és elfogadásában. A politikamixnek köszönhetően az Unió által azonosított legtöbb intézkedés konkrét eredményekhez vezetett.

Csakúgy, mint más forradalom utáni folyamatban, Tunéziában is időbe telik, míg a jelenleg zajló mélyreható politikai és intézményi változások megmutatják teljes eredményüket.

40

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a túlterhelt és állandóan változó közigazgatási és politikai helyzettel (hat kormányváltás 2011 és 2015 között) tűzdelt, gyorsan alakuló helyzet különösen megnehezítette volna egy magas színvonalú és objektív vizsgálat végrehajtását az adott időszakban. A vizsgálati módszertan szempontjából is túlságosan korai lett volna a hatások értékelése.

A költségvetés-támogatási intézkedések legutóbbi teljes körű vizsgálata 2010-ben zajlott. Ezeket a vizsgálatokat jellemzően 10 éves időtartamon keresztül végzik. A helyzet objektív értékeléséhez eggyel hátrébb kell lépnünk.

Mindazonáltal az Európai Szomszédsgpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága jelenleg is vizsgálatot folytat a gazdasági kormányzásra összpontosító programok körében, amelybe beletartozik a Tunéziában végrehajtott összes költségvetés-támogatási program is a BS6 kivételével.

Ezenkívül a Bizottság alaposan ellenőrizte az ezen időszak outputjait, következményeit és eredményeit, és teljes mértékben kiaknázta az eszközöket a konkrét költségvetés-támogatási intézkedések eredményeinek értékeléséhez, továbbá figyelembe vett számos, nemzetközi szervezetek által végzett értékelést is.

41

A Bizottság kiemeli, hogy az új PEFA-értékelést az új módszertan PEFA Titkársága általi elfogadását követően végezték el, ami számos ellentmondó következtetéshez vezetett a 2010. évi PEFA-értékelés tekintetében, és késleltette a tunéziai hatóságok általi elfogadását, továbbá ezek a késedelmek a Bizottság, a Világbank és az Afrikai Fejlesztési Bank ellenőrzési körén kívül esnek.

Mindazonáltal a Bizottság megerősíti, hogy a folyamatban lévő PEFA-értékelést 2014-ben, azaz az utolsó PEFA-értékelés elvégzése után négy évvel indították el, ezért már tiszteletben tartották a belső költségvetés-támogatási iránymutatásokat.

A PEFA mellett az MFA-támogatás nyújtására irányuló döntés egyik megelőző lépéseként a Bizottság 2013 decemberében teljes körű és átfogó operatív értékelést végzett a Tunéziai Pénzügyminisztérium és Központi Bank közigazgatási és pénzügyi folyamatairól.

42

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a PEFA hasznos eszköz, de nem kötelező jellegű, és ezenkívül az ország kötelezettségvállalása és teljes körű együttműködése is szükségeltetik hozzá.

2011 után Tunézia (és partnerei) a közelmúltbeli PEFA hiányában is tucatnyi, az ország államháztartás-gazdálkodási rendszerére irányuló magas színvonalú értékelésből profitált a vizsgált időszakban. Ezeket az értékeléseket a Bizottság programjainak keretében, illetve független szervezetek, mint például az IMF, az OECD és az Open Budget Survey végezték.

Az értékelések mélyreható információkat tártak fel az államháztartási gazdálkodás dimenzióiról (kötségvetés kialakítása, költségvetés végrehajtása, számvitel, beszerzés, külső és belső ellenőrzés, vagyonkezelés, átláthatóság, reform menetrend stb.).

Annak ellenére, hogy a PEFA 2014-ben kisebb kérésekkel elindult, az eredményeket 2017 elejére várják, és azokat az ország államháztartási gazdálkodása előrehaladásának vizsgálatához fogják felhasználni.

43

A Bizottság hangsúlyozza, hogy azon körülmények között, amelyekkel Tunéziának 2011 óta szembe kell néznie, és azon fontos (politikai, gazdasági, társadalmi, biztonsági) kihívások tükrében, amelyekre választ kellett adnia, Tunézia továbbra is példaként szolgál a régióban. Az átmenet folyamata hosszú és nehéz, amely további fontos erőfeszítéseket kíván ettől a partnertől.

a)

A Bizottság azon az állásponton van, hogy bár továbbra is lesznek kihívások egyes területeken, a 2011-ben meglévő helyzethez képest tett előrehaladás egyértelműen pozitív és maradandó. A Pénzügyminisztérium nyitott költségvetésének weboldala jó példája az ezzel kapcsolatban végzett hatalmas erőfeszítéseknek (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

A költségvetési átláthatóságról vagy a statisztikák közzétételéről szóló független felmérések (2011. és 2015. évi nemzetközi költségvetési felmérés, statisztikai közzétételre szolgáló weboldal) szerint Tunézia az első helyen áll a bevételi/regionális országcsoportosításban.

Az információszabadságról szóló sarkalatos törvény nemrég történt kihirdetése, amely az új jogok kiaknázására kész aktív civil társadalommal párosul, további előrehaladást jelez a következő években.

b)

Az Unió civil társadalmat támogató programja (PASC) hozzájárult a Tozeur kormányzásában 180 nem kormányzati szervezet megalapításához kapcsolódó problémák megoldásához. A program megállapodást kötött a tunéziai kormány szervezetekért felelős szolgálataival, hogy segítsen a kérelmező civil társadalmi szervezeteknek a bejegyzési kérelmük elkészítésében. A program ezenkívül technikai segítségnyújtási elemet is magában foglal, amely segíti a tunéziai hatóságokat a nem kormányzati szervezetekkel foglalkozó osztály számára egy informatikai alapú rendszer kialakításában, amely felgyorsíthatja a – többek között a nem kormányzati szervezetek bejegyzéséhez szükséges – fájlok kezelését.

c)

Bár a köz-magán társulásokkal és a közbeszerzéssel kapcsolatos reformok végrehajtása erős ellenállást váltott ki a közigazgatás bizonyos részeiből, minden kapcsolódó végrehajtási rendeletet elfogadtak, és a jogszabályok hatékony végrehajtása valóban megkezdődik. A korai pozitív eredmények már most feltűnni látszanak, különösen a közbeszerzések területén az összes közbeszerzési eljárás folyamatban lévő digitalizálásának köszönhetően.

A külső ellenőrzést illetően az Számvevőszéknek teljes körű függetlenséget nyújtó sarkalatos törvény közelgő elfogadása (a PAR IV intézkedés) várhatóan vízvázalástó lesz a Tunéziában végzendő külső ellenőrzések lefolytatásában. A Bizottság továbbra is technikai segítséget nyújt a Számvevőszéknek, hogy biztosítsa, hogy a Számvevőszék teljes mértékben ki tudja használni ezeket az új lehetőségeket.

A belső ellenőrzést illetően még néhány további feladatot el kell végezni az intézményi keret észszerűsítése érdekében. Ezt a tervek szerint a PAR V programban szerepeltetik.

d)

A PAR programokban feltüntetett intézkedések célja az önkormányzati pénzügyek stabilizálása volt, mivel az önkormányzatoknak tarthatatlan pénzügyi terhekkel kellett szembenézniük a forradalom után a helyi bevételek drasztikus esése miatt. A *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* programban (43 millió EUR) a decentralizáció kontextusában ezt egy strukturáltabb megközelítés követte. Ez utóbbit azonban az előbbi sikere nélkül és a decentralizációs folyamat elindítására irányuló politikai döntés előtt nem lehetett volna végrehajtani.

e)

A kedvezményezettek megcélzását illetően tett előrehaladás valóban kiábrándító volt annak ellenére, hogy az Unió, az IMF és a Világbank kitartóan felszólította a hatóságokat a cselekvésre. Ez mélyen gyökerező politikai nehézségekre mutat rá az ilyen programok támogathatósági kritériumai megerősítésének területén. E kudarcokat leszámítva továbbra is ragaszkodni kell a reformokhoz, hiszen jelentősen hozzájárulnak az államháztartás fenntarthatóságához. Ezt az IMF, a Világbank és az Unió továbbra is közösen végzi (MFA). Ugyanakkor a szociális azonosítószámok új adatbázisa és a jelenlegi szociális támogatási programok értékelése, valamint a javasolt értékelési rendszer várhatóan javítani fogja e programok célkiválasztását.

f)

A Bizottság úgy véli, hogy a PAR III költségvetés-támogatási programban meghatározott kifizetési feltételeknek és a donorok és a Pénzügyminisztérium közötti koordinált szakpolitikai párbeszédnek köszönhetően jelenleg a mikrofinanszírozás továbbfejlesztése felé mutató szabályozási keret van érvényben Tunéziában. Ez utóbbi hét mikrofinanszírozást végző intézmény létrehozását tette lehetővé, amelyek a kevésbé fejlett, ki nem szolgált régiókat fedik le, és amely intézmények közül kettőt (Microcred és Taysir) az Unió, az AFD, az EBB és az EBRD támogat pénzügyileg. A Microcred és a Taysir legfrissebb éves jelentése szerint 7 684 mikrovállalkozónak nyújtottak pénzügyi és technikai segítségnyújtási szolgáltatást a 2015-ös indulás óta, amely vállalkozók közül 4 205 nő és 3 338 fiatal volt.

g)

A Parlament 2016 szeptemberében új beruházási törvényt fogadott el a *Tunézia 2020 konferencia* előkészítése keretében. Ez a jogszabály a nemrégiben elfogadott versenyjogi, csődjogi és köz-magán társulásra vonatkozó jogszabályokkal együtt várhatóan egy sokkal fejlettebb beruházási környezetet mozdít elő.

45

A Bizottság úgy véli, fontos megjegyezni, hogy az első MFA-kifizetés előtt számos eljárási lépést el kell végezni. A Bizottság bármilyen MFA-művelet javaslatának benyújtása előtt egy legalább egy hónapig tartó operatív értékeléssel megvizsgálja a kedvezményezett ország pénzügyi folyamatainak rendezettségét. Mivel a Bizottság MFA-javaslatait az EUMSZ 212. cikkének megfelelően rendes jogalkotási eljárás keretében fogadják el, azokat a Parlamentnek és a Tanácsnak is el kell fogadnia. Az elfogadást követően egy tagállami bizottságnak jóvá kell hagynia az MFA-feltételrendszerrel tartalmazó egyetértési megállapodást, és a kedvezményezett országnak azt alá kell írnia. Ezenkívül Tunéziának meg is kellett erősítenie az egyetértési megállapodást.

Ezt követően a Bizottságnak kölcsönként fel kell vennie a kifizetésre szánt összegeket a piacokról, ami általában egy hónapig tart. Meg kell jegyezni, hogy Tunézia esetében egy hónapot elvesztettek a rendes jogalkotási eljárás során, mivel a Parlament plenáris ülése általi jóváhagyást az utolsó pillanatban az áprilisi II. plenáris ülésre halasztották, ami azt jelentette, hogy öt hónap kellett a bizottsági javaslat társjogalkotók általi jóváhagyására. Ezenkívül hozzá kell tenni, hogy az egyetértési megállapodás tunéziai fél általi aláírása és ratifikálása is több mint hét hónapon át tartott.

47

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az MFA-program kulcsfontosságú szerepet játszott a Tunéziában nagyon szükségessé vált reformok más nemzetközi donorok és a kormány saját reformterveivel szoros együttműködésben történő előmozdításában, különösen az átmenet nehézkes viszonyai között. Az új MFA-programmal a Tunéziának eddig nyújtott MFA-támogatás teljes összege 800 millió EUR-ra nő, és biztosítja a reformok folytonosságát, miközben újabb intézkedésekkel is foglalkozik, amelyek célja Tunézia fenntarthatóbb gazdasági modell felé való elmozdulásért tett erőfeszítéseinek támogatása.

48

A Bizottság véleménye szerint a támogathatósági kritériumok – köztük a releváns és hitelt érdemlő szakpolitika végrehajtása – a programok jóváhagyása pillanatában és minden egyes kifizetést megelőzően teljesültek.

A BS5 és BS6 esetében a Bizottság megjegyzi, hogy a költségvetés-támogatási iránymutatásokban megjelöltek szerint „egy reformprogram nem mindig foglalható bele egyetlen, átfogó és egységes szakpolitikai vagy stratégiai dokumentumba. Ilyen esetekben az elemzés a különböző intézkedéseken és a kormány által a rendszer megerősítése céljából lebonyolított reformfolyamaton alapul.” Az iránymutatások alapján a Bizottság az ágazati politikákat teljesnek, relevánsnak és hitelesnek értékelte.

49

A Bizottság szeretné tisztázni, hogy a három ágazatkölségvetés-támogatási programot a forradalom előtt fogadták el az akkoriban hatályos támogathatósági kritériumok alapján, míg az államépítési szerződéseket a forradalmat követően, egy teljesen új helyzetre válaszolva hagyták jóvá, amely újfajta megközelítést igényelt, és amely által Tunézia alkalmassá vált egy ilyen eszközre. Azt is hozzá kell tenni, hogy a Bizottság most vizsgálja felül a költségvetés-támogatási iránymutatásokat, hogy lehetővé tegye az államépítési szerződések és az ágazati költségvetési támogatások egyszerre történő elfogadását.

50

Lásd a 3. háttérmagyarázat a) pontjára adott választ.

Lásd a 3. háttérmagyarázat b) pontjára adott választ.

3. háttérmagyarázat. Az ágazatkölségvetés-támogatási programok kialakításában tapasztalt hiányosságok

a)

A Bizottság részben egyetért a megállapítással. A projektek kialakításakor nehéznek bizonyult az alapértékek mérésére az összes mutatónál. Ezért a helyzet kezelése érdekében bizonyos mutatóknál a célokat abszolút előrehaladási egységekben, és nem az alapértékekhez viszonyítva adták meg.

Az átfolyásmérők célkitűzései tekintetében érdemes megjegyezni, hogy a jogi koncesszióval rendelkező fúrások értéke 10 %-kal növekedett, ami jelentősnek tekinthető. A túteljesítés oka, hogy azoknak a kutaknak az átfolyásmérőit is belevették a számításba, amelyeknél a jogi koncesszió nem kötelező (felszíni vagy sekély vizek). A D mutató esetében 2011-et követően nagymértékű változások történtek a kormány munkaerő-felvételi politikájában, amelyeket a program tervezésekor nem lehetett előre látni. A vízügyi ágazatban két évtizedig fennálló konzervatív munkaerő-felvételi politika után a megnövelt humán erőforrás pozitív változásnak tekinthető.

Amikor 2011-ben aláírták a programot, nehezen lehetett előre látni, hogy a 2012-től működő új kormány nem fogja előtérbe helyezni a felszín alatti vizek kiszivattyúzásához kapcsolódó állami díjbeszedést, amely az előző kormány egyik célkitűzése volt. Ez a kudarc inkább a politikai akarat megváltozásának, mint az egyik egység működése felüggesztésének tudható be.

b)

A Bizottság a BS6-hoz kapcsolódóan a következőkre mutat rá: a D mutató esetében 2011-et követően nagymértékű változások történtek a kormány munkaerő-felvételi politikájában, amelyeket a program tervezésekor nem lehetett előre látni. A vízügyi ágazatban két évtizedig fennálló konzervatív munkaerő-felvételi politika után a megnövelt humán erőforrás nagyon pozitív változásnak tekinthető.

c)

A BS6 esetében a Bizottság hangsúlyozza, hogy a költségvetés-támogatási iránymutatásokban megjelöltek szerint „egy reformprogram nem mindig foglalható bele egyetlen, átfogó és egységes szakpolitikai vagy stratégiai dokumentumba. Ilyen esetekben az elemzés a különböző intézkedéseken és a kormány által a rendszer megerősítése céljából lebonyolított reformfolyamaton alapul.” A Bizottság éppen ezen iránymutatások alapján értékelte az ágazati politikákat teljesnek, relevánsnak és hitelesnek.

A BS5 esetében a Bizottság kiemeli, hogy a finanszírozási megállapodást eltérő feltételek és gyakorlatok alapján írták alá 2008-ban. Mindazonáltal a későbbi programok és kifizetések esetében a Bizottság szisztematikusan alkalmazta a költségvetés-támogatási iránymutatásokat.

51

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az említett mátrixot a kormány azon intézkedések összefoglaló leírásaként alakította ki, amelyeket a tunéziai önkormányzatok pénzügyi erejének visszaállításához kívánt végrehajtani.

A kormányzati stratégia értékelése részeként a mátrix jelentette a legjobb elérhető leírást a részletes cselekvési tervéről.

Ebből következően nem az volt az előzetes megítélés, hogy egyes intézkedések nem fognak teljesülni, hanem – mint minden stratégiánál – hogy egyes intézkedések fontosabbak lehetnek másoknál (legalábbis a Bizottság szemszögéből). Ugyanakkor a közérdekre vonatkozó támogathatósági feltétel értékelése magában foglalja a teljes kormányzati cselekvési terv, és nem csak a Bizottság által kritikusként tartott fellépések értékelését.

A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy az említett intézkedések átfogó mátrixán kívül a program három fő célkitűzését – bevételek drasztikus növelése, a megnövekedett költségek fő okának (munkaerő-felvétel) befagyasztása és a helyi fejlesztési beruházási projektek végrehajtásának növelése – a program második szakaszának teljesítménymutatói tartalmazzák.

Visszatekintve ezeknek az intézkedéseknek a teljesítési aránya különösen magas volt, ami arra enged következtetni, hogy a feltételek relevánsak és megvalósíthatók voltak.

52

A Bizottság egyetért, de hangsúlyozza, hogy rengeteg (BS5) és különösen nehezen teljesíthető feltétel (mindkét programnál) volt megszabva. A BS6 programnál a végrehajtási időszakot azért hosszabbították meg 72 hónapról 96 hónapra, hogy az új kormány, és különösen a Mezőgazdasági Minisztérium válaszolni tudjon a 2011-ben történt politikai eseményeket követően felmerült nehézségekre. A meghosszabbítás fő célja az volt, hogy biztosítsák, hogy a program zökkenőmentes végrehajtásához szükséges kiegészítő intézkedéseket végre lehessen hajtani.

A program végrehajtásának üteme nagyban függött a forradalom utáni környezethez kapcsolódó külső tényezőktől.

53

A Bizottság elfogadja és megjegyzi, hogy a BS5 és a BS6 projekt technikai segítségnyújtási elemére vonatkozó szerződések késedelmes megkötését kellőképpen indokolta a támogatott ágazatok összetettsége és az, hogy mélyreható stratégiai és szakpolitikai egyeztetéseket kell indítani a kedvezményezettek igényeinek a megfelelő értékelésen alapuló, helyes azonosítása érdekében.

A Bizottság szeretné tisztázni, hogy bár a BS7 projekt alatt technikai segítségnyújtásra nem került sor, más folyamatban lévő programok keretében nyújtottak ilyen típusú segítséget. A pénzügyi szabályozások szerint figyelembe vehető szerződéskötési időszak lejárt, mire a program tartalmát felülvizsgálták, ami megakadályozta, hogy további technikai segítségnyújtásra szerződést kössenek.

54

A Bizottság elfogadja és elismeri, hogy a jogalkotási folyamat valóban kissé lassú a forradalom óta, mivel alkotmányügyi és egyéb (pl. biztonsági, korrupciós) prioritások elsőbbséget élveztek az olyan ügyekkel szemben, mint a költségvetési jogalkotás. A jogszabály elfogadása 2017 első negyedében várható.

Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy már a jogszabály elfogadását megelőzően is jelentős előrelépést sikerült elérni a költségvetési eljárásokban. A mai napig a 26 minisztériumból 22 fogadott el programokra vonatkozó költségvetéseket, emellett a közérdekű célkitűzéseikkel kapcsolatos teljesítménymutatókat alkalmaznak (a költségvetési adatokon felül) a Parlamentnek benyújtott költségvetési beadványaikban.

Az International Budget Survey által adott pontszám növekedése alátámasztja az ezeken a területeken elért eredményeket.

Ezzel összefüggésben a költségvetési törvény kihirdetése tehát inkább a teljesítményalapú reform lezárását fogja jelenteni, és nem a megindítását.

55

A Bizottság megjegyzi, hogy a projektek felé nem nincs kialakítással kapcsolatos hiányosság. A másik felére vonatkozóan a Bizottság az alábbi észrevételeket teszi (lásd alább):

a)

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a kapcsolódó projektek célkitűzései kellően relevánsak, konkrétak és mérhetőek voltak.

A PJ7 és a PJ8 projekt vonatkozásában a Bizottság úgy véli, hogy a „*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*” kellően releváns és konkrét célkitűzés, amely a program keretében az informális területeknek biztosított alapvető infrastruktúrák és berendezések száma alapján mérhető.

A PJ11 projekt vonatkozásában a Bizottság véleménye szerint a Tunéziai Számvevőszék javára szóló ikerprogram „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*” nevű célkitűzése a részletes várható eredményekkel és objektív mérhető mutatókkal ötvözve konkrétan és mérhetőnek minősül.

Ezenkívül a PJ14 projekt négy célkitűzését a Bizottság nagyon relevánsnak és konkrétan tekinti, amelyek egy modern, alkalmas és jól működő parlament létrehozását támogatják a demokratikus átmenet időszakában. Az ilyen célkitűzések a várt eredményekkel összekötve kellően mérhetőnek bizonyulnak.

c)

A Számvevőszék észrevétele egy konkrét esetre (PJ13) hivatkozik, amelynek részletes magyarázatát a lenti c) pont tartalmazza.

4. háttérmagyarázat. Kialakítási hiányosságok a vizsgált projekteknél

a)

A Számvevőszék a projekt általános célkitűzéseinek mérésére szolgáló mutatókra hivatkozik. A projekt végrehajtási szakaszában a mutatókat kis mértékben módosították, hogy jobban tükrözzék az elért eredményeket.

b)

A Bizottság kiemeli, hogy az általános hozzájárulásmegállapodás-tervezet nem igényel logikai keretrendszert. A szerződéshez mellékeltek a logikai keretrendszerrel megegyező, eredményekre és erőforrásokra összpontosító keretrendszert. A Bizottság ezért úgy ítéli meg, hogy a delegált irányítás mellett lebonyolított projekteknél megfelelő formátumú mutatók álltak rendelkezésre.

c)

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a civil társadalom támogatása lehetetlen küldetés volt a forradalom alatt Tunéziában. Tilos volt a külföldi finanszírozás, és a civil társadalmi tevékenységek nagyon korlátozottak voltak, illetve a kormány szigorú ellenőrzése alatt álltak. Ezért 2011 előtt nem álltak rendelkezésre mutatók ennek az ágazatnak az értékelésére.

A mutatókat az akkoriban elérhető információk alapján határozták meg, hogy segítsék a tevékenységek végrehajtási fokának megállapítását.

A Bizottság megjegyzi, hogy habár a mutatók nem igazán kidolgozottak, a projekt 435 párbeszédet/konzultációs műhelytalálkozót szervezett 24 kormányzóságban, 120 műhelytalálkozót a civil társadalmi szervezetek képviselőivel és közjogi szereplőkkel, továbbá 3 500 szervezettel működött együtt, és 36 szervezeti hálózatot hozott létre. Azt is meg kell jegyezni, hogy az Unió küldöttsége alaposan felmérte a tunéziai civil társadalom helyzetét.

A program végső értékelése 2017 februárjában lesz, és ezzel lehetővé válik e nagyterjedő program hatásainak az alapos vizsgálata.

A Bizottság továbbá hangsúlyozza, hogy ezt tekinti a vezérprojektnek, illetve az egész déli szomszédsági régió kiemelkedő példájának.

56

A Bizottság megjegyzi, hogy valamennyi projekthez kapcsolódtak az ilyen esetekben szükséges dokumentumok, mintadokumentumok, illetve azok megfelelően részletesek voltak.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 6., 7., 8. és 10. projekt költségvetési bontása elegendő információt nyújt a költségek elemzéséhez. A program hatékonyságát a szerződésben meghatározott eredményjelentések sorával értékelték.

57

A Bizottság megismétli (a pénzeszközök közvetítőre delegált irányításának hozzáadott értéke kontra az illetékes tunéziai állami szerv általi közvetett irányítás vonatkozásában), hogy a közvetítő volt a vezető donor a két projekt elfogadásakor a térségek informális rehabilitációjának területén, és évekig támogatta a tunéziai nemzeti rehabilitációs program végrehajtását. A közvetítő által kiszabott közigazgatási illetékek (a mindkét projektben érintett pénzeszközök teljes részének 2,9 %-a) sokkal alacsonyabbak, mint a közvetett irányításhoz szükséges projektirányítási egységek működésével kapcsolatos költségek.

Ezenkívül a közvetett irányítási lehetőség sokkal időigényesebb lett volna, és késéseket okozott volna a végrehajtásban, mivel az uniós szabályok és eljárások tanulmányozására külön időt kellett volna hagyni, hogy a tunéziai kedvezményezett megismerkedhessen velük.

58

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a hosszabbítások egyáltalán nem növelték a végső költségeket. Ún. költségmentes meghosszabbítások voltak, mivel a programok teljes költségvetését nem lehet megemlíteni.

A költségmentes meghosszabbítás bizonyos költségek újraelosztását eredményezheti más költségek hátrányára, de ezek a megfontolások az ilyen környezetben való működéssel összefüggő kockázatok részét képezik. A költségmentes meghosszabbítási kérelmek egyeztetése során azonban a Bizottság mindent elkövet, hogy biztosítsa, hogy a meghosszabbításból eredő személyi jellegű többletköltségeket a minimumra korlátozzák, hogy azok ne veszélyeztessék a projekt sikerét. A tunéziai demokratikus átmenet hosszabb volt a 2011. évi forradalom közvetlen utóhatása alapján vártnál, amikor is a mintában szereplő projekteket aláírták.

59

Az eredmények hatását és fenntarthatóságát illetően a Bizottság hangsúlyozza, hogy a PJ6 konkrét célja – a finanszírozási megállapodásban meghatározottak szerint – egyrészt ideiglenes munkahelyek teremtése, másrészt az alacsonyan képzett munkavállalók foglalkoztathatóságának szakképzések általi javítása volt. A Bizottság véleménye szerint mindkét célkitűzés megvalósult. Emellett 2016-ban ugyanazzal a végrehajtó partnerrel elfogadták a projekt második fázisát is (integrált helyi fejlesztési program). Ez utóbbi maximalizálja az eredmények hatását, és biztosítja fenntarthatóságukat.

A PJ7 és a PJ8 projektnél az informális területeknek nyújtott állami infrastruktúra karbantartása biztosításának pénzügyi nehézségeivel is foglalkoznak ugyanennek az új, előkészítés alatt álló programnak a keretében, amelyben az informális területek ellenőrzésére és fejlesztésére – ideértve az állami infrastruktúra karbantartását – irányuló megfelelő nemzeti stratégia kialakítása a várt eredmények között szerepel.

60

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az exportorientált tunéziai kkv-k már élvezhették a 3. és a 4. projekt szerint biztosított felszerelések előnyeit, mivel ezekkel sokkal olcsóbban végezhetik el Tunéziában az uniós jogszabályoknak megfelelő terméktesztet, mint külföldön. Ez a gyártási költségek csökkenését és más gyártókkal szemben a versenyképesség ezt követő növekedését eredményezte.

A felszerelések biztosítása máris pozitív hatással van a tunéziai kkv-knak az EU belső piacához való hozzáférése, még úgy is, hogy az ipari termékek megfelelőségértékeléséről és elfogadásáról szóló megállapodást nem kötötték meg.

A 11. projekt vonatkozásában majdnem az összes tervezett tevékenységet végrehajtották az ikerprojekt végére. Ezenkívül, mivel az ikerprojekt célja az volt, hogy támogassa a Tunéziai Számvevőszéket a már elfogadott jogszabályi rendelkezések végrehajtása céljából egy sarkalatos törvény tervezetének megalkotásában és a Számvevőszék szerkezetének átalakításában, a késedelmek nem jártak komoly hatással.

A 12. projekt esetében a gyakori kormányváltások és a különböző főigazgatók kinevezése (3 év alatt 4) miatt nem sikerült végrehajtani a projekt során megszövegezett valamennyi jogszabályt a projekt vége előtt.

Következtetések és ajánlások

63

A tunéziai forradalmat követő első években a donorok közötti koordináció elsősorban a hatóságok gazdaságélénkítő tervét támogató ún. Programmes d'appui à la reliance (PAR) programok, illetve később az IMF átfogó programja alapján valósult meg.

64

A Bizottság megjegyzi, hogy számos területet kellett kezelni a társadalmi-gazdasági kihívások miatt, amelyekkel Tunéziának a forradalmat követően meg kellett küzdenie. Az eddigi eredmények jók, mivel az uniós támogatás jelentős mértékben hozzájárult az ország társadalmi-gazdasági és politikai stabilitásának javításához a forradalom után. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a támogatás koncentrálásánál a saját politikáját követte. Annak ellenére, hogy a vizsgált időszakban számos tevékenységet vállaltak, ezek összhangban álltak a 2014–2016-os egységes támogatási keretben (SSF) azonosított három fő ágazattal.

A 43. pontban említetteknek megfelelően el kell ismerni a 2011 óta fennálló tunéziai helyzetet és a forradalmat követő átmenet folyamatának számos különböző területen történő támogatása iránti igényeket. Az Unió a létező összes elérhető eszközt bevezette, hogy átsegítse Tunéziát ezen az összetett folyamaton, amely egy új, egyhangúlag elfogadott alkotmányt, továbbá szabad és tisztességes választásokat eredményezett.

Az Unió makroszintű pénzügyi támogatása fizetésimérleg-támogatást biztosít, hogy segítse Tunéziát az akut külső finanszírozási szükségletének kezelésében, és hogy előmozdítsa a Tunézia és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) között létrejött pénzügyi támogatási programot. Ez lehetővé teszi Tunézia számára, hogy a szükséges gazdasági kiigazítások kevésbé szigorúak és váratlanok legyenek, és célja, hogy hozzájáruljon a gazdasági fenntarthatóság visszaállításához, ami a tartós társadalmi fejlődés előfeltétele. Az MFA-val kapcsolatos feltételrendszer ezért a gazdasági kiigazítási program átfogó megközelítésével a strukturális reformok több, egymással összefüggő területén céloz meg számos prioritást. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez nem az arra vonatkozó politikájától való elfordulás, hogy a támogatását korlátozott számú ágazatra összpontosítja. Emellett számos támogatási területen (például statisztika, államháztartási gazdálkodás és a Számvevőszék jó igazgatása) a többi donorral és a Bizottság különböző szolgáltaival való fokozott együttműködés létfontosságú volt ahhoz, hogy az MFA hozzáadott ösztönző hatását a fontos reformok teljes körű végrehajtásánál ki lehetett használni.

65

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a közös programozási folyamatot a kormány ötéves fejlesztési tervének bejelentéséig felfüggesztették. A Bizottság és a tagállamok szándéka, hogy összehangolják a programozási ciklust az ötéves fejlesztési tervvel, illetve javítsák a munkamegosztást és a koordinációt.

A közös programozási folyamatot 2017-ben indítják újra.

1. ajánlás. Tökéletesíteni kell az uniós támogatás programozását és célirányosságát

A Bizottság és az EKSZ elfogadja az ajánlást.

a)

A Bizottság és az EKSZ továbbra is politikai és szakpolitikai párbeszédet fog alkalmazni, hogy biztosítsa, hogy a tunéziai hatóságok átfogó nemzeti fejlesztési terveket és konkrét reformstratégiákat fogadjanak el. Ezeket a kérdéseket Hahn biztos és Mogherini külügyi és biztonságpolitikai főképviselő tunéziai látogatásai, valamint a tunéziai elnök 2016. novemberi és decemberi brüsszeli látogatásai során is megtárgyalták.

b)

A Bizottság és az EKSZ egységes stratégiai keretet fog létrehozni a 2017–2020-as évekre, azon uniós iránymutatóknak megfelelően, amelyek előírják, hogy a támogatást három elsődleges ágazatra kell összpontosítani, hogy maximalizálni tudják a támogatás hatását.

c)

A közös programozási folyamatot 2017-ben indítják újra.

68

A Bizottság kijelenti, hogy az esetek kis részében a mutatók/feltételek már a finanszírozási megállapodás aláírása előtt teljesültek. Ezeket az intézkedéseket a hatóságok már hónapokkal a finanszírozási megállapodás aláírása előtt jóváhagyták hivatalosan, és a kormány a pénzügyi határozat Bizottság általi elfogadásával egy időben hajtotta végre azokat. Ezt sikerként kell elkönyvelni, amely a hatóságokkal folytatott intenzív politikai párbeszéd eredménye is, és amely nem lett volna ilyen mértékű, és nem valósult volna meg ilyen rövid idő alatt a költségvetés-támogatás nélkül.

69

Az EKSZ és a Bizottság egyetért abban, hogy tovább kell dolgozni azon, hogy előbbre hozzák a „többért többet” döntéseket.

70

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a PEFA hasznos eszköz, de nem kötelező jellegű, és ezenkívül a partnerország kötelezettségvállalása és teljes körű együttműködése is szükségeltetik hozzá. 2011 után Tunézia (és partnerei) tucatnyi, az ország államháztartás-gazdálkodási rendszerét vizsgáló magas színvonalú értékelésből profitált. Ezen értékelések végrehajtására a Bizottság programjainak keretében, illetve elismert szervezetek, mint például az IMF, az OECD és az Open Budget Survey által került sor. Emellett az MFA-támogatás nyújtása előtt a Bizottság 2013 decemberében teljes körű és átfogó operatív értékelést végzett a Tunéziai Pénzügyminisztérium és a Tunéziai Központi Bank közigazgatási és pénzügyi folyamatairól. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy átfogó és releváns információk álltak rendelkezésre és kerültek felhasználásra.

A Bizottság megerősíti, hogy a jelenlegi PEFA-értékelést 2014-ben indították és 2017-ben zárják le. A lezárás módszertani problémák és a Bizottság ellenőrzési körén kívül eső okok miatt késik.

2. ajánlás. Tökéletesíteni kell az uniós költségvetés-támogatási programok végrehajtását

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

a)

A mai stabilabb tunéziai politikai kontextusban és a más donorokkal folytatott szoros együttműködésre tekintettel a Bizottság elfogadja, hogy a teljesítménymutatókat már jobban a jövőbeli műveletekre lehet összpontosítani. Ugyanakkor a támogathatósági kritériumok vonatkozásában – a költségvetés-támogatási iránymutatások rendelkezéseinek megfelelően – továbbra is dinamikus megközelítés alkalmazandó. Tunéziai kontextusban referenciaértéként egyedi intézkedések alapján értékelték a kormány nemzeti reformprogramok végrehajtásában elért átfogó előrehaladását (a négy támogathatósági kritérium közül az egyik), és ez a gyakorlat különösen hatékonyak bizonyult.

Az utolsó mondatot illetően, hogy „a folyósításokat ne az átfogó haladástól, hanem egyedi intézkedések kielégítő teljesítésétől tegye függővé”, a Bizottság hangsúlyozza, hogy a 2011. évi, „A harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövőbeni megközelítése” című közlemény és az ehhez kapcsolódó 2012. évi tanácsi következtetések értelmében továbbra is dinamikus megközelítést kell alkalmazni a támogathatósági feltételek tekintetében. A Bizottság csak akkor kapcsolja össze a kifizetéseket a partnerkormánnyal egyeztetett és általa elfogadott teljesítménymutatókkal, ha valamennyi támogathatósági kritérium teljesült, ami a program végrehajtásának kielégítő általános előrehaladását jelzi.

b)

A Bizottság elismeri a PEFA mint tervezési és nyomonkövetési eszköz jelentőségét, ám kiemeli, hogy a PEFA-értékelést nem lehet egyoldalúan a partnerkormányra erőltetni. A Bizottság mindazonáltal továbbra is együttműködik a partnerkormánnyal, és igyekszik a PEFA-értékelést a javasolt időközönként elvégezni.

71

A Tunézia MFA-hitelre irányuló kérelme és az MFA-feltételrendszert magában foglaló, Unió és Tunézia között létrejött egyetértési megállapodás aláírása közötti 11 hónapos időtartam az alábbiakkal indokolható.

Az MFA-műveletre irányuló bizottsági javaslat elfogadását megelőzően a Bizottság az uniós költségvetési rendelet követelményeinek való megfelelés céljából átfogó operatív értékelést készített Tunézia pénzügyi folyamatainak rendezettségéről. A bizottsági javaslatot ezután az EUMSZ 212. cikkének megfelelően a Parlamentnek és a Tanácsnak is el kellett fogadnia rendes jogalkotási eljárás keretében. Habár a társjogalkotók sikeresen, háromoldalú egyeztetés nélkül 5 hónapon belül elfogadták a bizottsági javaslatot, egy hónapot vesztek azzal, hogy a Parlament plenáris ülése általi jóváhagyást az utolsó pillanatban az áprilisi II. plenáris ülésre halasztották. Az MFA-művelet elfogadását követően le kellett zárni az egyetértés megállapodás-tervezet egyeztetését, mielőtt 2014 júliusában a tagállami bizottság azt jóváhagyta és az Unió aláírta volna (a tunéziai kérelem után 11 hónappal). A tunéziai hatóságoknak ezután több mint 6 hónapjukba került, hogy 2015 márciusában megerősítsék az egyetértési megállapodást. Az első MFA-kifizetést nem sokkal a 2015. májusi megerősítést követően le lehetett bonyolítani, ám a második kifizetésre csak 2015 decemberében kerülhetett sor, mivel a tunéziai hatóságok nem teljesítették az MFA feltételrendszerét.

3. ajánlás. Fel kell gyorsítani az MFA jóváhagyásának folyamatát

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság megjegyzi, hogy bár jelentős előrelépés látható az MFA-határozatok Parlament és Tanács általi elfogadásának gyorsaságában, még mindig van hova fejlődni. Ennél még gyorsabb elfogadási eljárást is kivitelezhető lenne, például ha csökkentik az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelmi Bizottsága (INTA) üléseinek számát az INTA szavazásai előtt, ha a parlamenti elfogadás szisztematikusan a plenáris ülésen (vagy a mini plenáris üléseken) történne közvetlenül az INTA szavazása után, ha a mini plenáris üléseket fel lehetne használni a Parlament és a Tanács elnökei általi aláírásokra, és ha a Tanács szükség esetén szintén kiaknázná az írásbeli jóváhagyási eljárást.

A Bizottság hozzáteszi, hogy a Számvevőszék korábbi ajánlásai és a Parlament MFA-ról szóló 2003. évi határozata nyomán a Bizottság 2011-ben javaslatot nyújtott be az MFA-ról szóló keretrendeletre, amelynek célja – többek között – a döntéshozatal felgyorsítása volt a jogalkotási aktusok végrehajtási jogi aktusokkal való helyettesítése útján. Mivel azonban a társjogalkotók úgy döntöttek, hogy megtartják a jogalkotási aktusokat és a rendes jogalkotási eljárást, a Bizottság 2013-ban visszavonta javaslatát.

73

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a hosszabbítások egyáltalán nem növelték a végső költségeket. Ún. költségmentes meghosszabbítások voltak, mivel a programok teljes költségvetését nem lehet megemlíteni.

A költségmentes meghosszabbítás bizonyos költségek újraelosztását eredményezheti más költségek hátrányára, de ezek a megfontolások az ilyen környezetben való működéssel összefüggő kockázatok részét képezik. A költségmentes meghosszabbítási kérelmek egyeztetése során azonban a Bizottság mindent elkövet, hogy biztosítsa, hogy a meghosszabbításból eredő személyi jellegű többletköltségeket a minimumra korlátozzák, hogy azok ne veszélyeztessék a projekt sikerét. A tunéziai demokratikus átmenet hosszabb volt a 2011. évi forradalom közvetlen utóhatása alapján vártnál, amikor is a mintában szereplő projekteket aláírták.

4. ajánlás. Javítani kell a programtervezést

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

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

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	1.3.2016
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	1.12.2016
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	14.2.2017
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszáinak beérkezése az összes uniós nyelven	2.3.2017

Megvizsgáltuk, hogy a 2011-es „arab tavasz” után Tunéziának nyújtott uniós támogatást megfelelő célokra fordították-e. Megállapítottuk, hogy összességében megfelelően költötték el a pénzeszegeket, mivel a támogatás jelentős mértékben elősegítette a demokratikus átmenetet és a gazdasági stabilizálódást a forradalom utáni Tunéziában.

Mindezek ellenére a támogatás uniós kezelésében néhány hiányosságra derült fény. A hiányosságok orvoslása érdekében a Számvevőszék azt javasolja az Európai Külügyi Szolgálatnak és a Bizottságnak, hogy a támogatást inkább kevés ágazatra összpontosítva nyújtsák, tökéletesítsék az uniós költségvetés-támogatási programok végrehajtását, javítsák a programok tervezését és gyorsítsák fel végrehajtásukat.

4
1977 - 2017



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal