

Sprawozdanie specjalne

**Pomoc UE
na rzecz Tunezji**4
1977 - 2017EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7005-4	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/243827	QJ-AB-17-002-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6998-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/247665	QJ-AB-17-002-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6958-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/583632	QJ-AB-17-002-PL-E

© Unia Europejska, 2017

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Sprawozdanie specjalne

**Pomoc UE
na rzecz Tunezji**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, która odpowiada za obszary wydatków dotyczące działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Członkiem sprawozdawcą jest Karl Pinxten, przewodniczący tej izby. W przygotowanie sprawozdania zaangażowani byli również: Gerard Madden, szef gabinetu; Alejandro Ballester Gallardo, kierownik; Nikolaos Zompolas, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Thomas Haellstrom, Erika Soveges i Nicola Berloco.



Od lewej: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

Punkt

Wykaz akronimów i skrótów

I-VIII Streszczenie

1-11 Wstęp

1-6 Sytuacja w kraju

7-8 Unijne ramy współpracy

9-11 Finansowanie rozwoju

12-15 Zakres kontroli i podejście kontrolne

16-61 Uwagi

16-28 **ESDZ i Komisja we współpracy z głównymi darczyńcami przeznaczyły znaczne dodatkowe środki na rozwiązanie głównych wyzwań, ale pomoc ta nie była wystarczająco dobrze ukierunkowana**

17-22 Wystąpienie pilnych potrzeb doprowadziło do znacznego zwiększenia nakładów środków

23-25 Środki zostały przeznaczone na zbyt wiele obszarów

26-28 Działania UE były dobrze skoordynowane z działaniami głównych darczyńców, lecz nie udało się przeprowadzić wspólnego programowania z państwami członkowskimi

29-61 **Działania UE stanowiły istotną pomoc dla Tunezji, lecz wystąpiły niedociągnięcia w realizacji programów przez Komisję**

30-44 Ogólne wsparcie budżetowe zostało szybko wypłacone, lecz towarzyszące mu uwarunkowania były zbyt ogólnikowe

45-47 Pożyczka makrofinansowa zapewniła cenny dostęp do finansowania bez względu na opóźnienia i na niski wskaźnik wypłat środków

48-54 Programy sektorowego wsparcia budżetowego były adekwatne, lecz nie były poparte wiarygodną strategią

55-61 W projektach uwzględniono właściwe zagadnienia, lecz wystąpiły opóźnienia i uchybienia w zakresie koncepcji

62-73 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I — Wykaz programów wsparcia budżetowego i pomocy makrofinansowej

Załącznik II — Wykaz projektów

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

Wykaz akronimów i skrótów

05

ADB: Afrykański Bank Rozwoju

AFD: Francuska Agencja Rozwoju (fr. *Agence française de développement*)

BSP: programy wsparcia budżetowego

CRIS: Wspólny System Informacyjny Relex (ang. *Common Relex Information System*)

DAC: Komitet Pomocy Rozwojowej (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)

EBI: Europejski Bank Inwestycyjny

EBOR: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

ENI: Europejski Instrument Sąsiedztwa

ENPI: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

ESDZ: Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EUD: delegatura Unii Europejskiej

MFA: pomoc makrofinansowa

MFW: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

NIF: sąsiedzki fundusz inwestycyjny

NIP: krajowy program orientacyjny

PAR: program na rzecz budowania państwowości (fr. *Programme d'Appui à la Relance*)

PEFA: rozliczalność finansowa wydatków publicznych

SPRING: wsparcie na rzecz partnerstwa, reform i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu

SSF: jednolite ramy wsparcia

I
Jaśminowa rewolucja, która wybuchła w Tunezji w styczniu 2011 r., jest uważana za pierwsze z serii powstań arabskiej wiosny. Od tego czasu Tunezja dokonała znacznych postępów na drodze przemian politycznych zmierzających w kierunku demokracji, mimo że był to okres niepewności charakteryzujący się brakiem równowagi politycznej, niepokojami społecznymi i atakami terrorystycznymi. UE zapewniła Tunezji znaczne wsparcie polityczne i finansowe, mające wspomóc kraj w obliczu nowych wyzwań. W latach 2011-2015 UE przyznała kwotę 1,3 mld euro na pomoc dwustronną dla Tunezji.

II
Trybunał ocenił, czy pomoc finansowa udzielona Tunezji przez UE po arabskiej wiosnie z 2011 r. została dobrze wykorzystana. Kontrolerzy doszli do wniosku, że środki finansowe zostały co do zasady dobrze wykorzystane, ponieważ w znacznym stopniu przyczyniły się one do przemian demokratycznych i osiągnięcia stabilności gospodarczej przez Tunezję po rewolucji. Niemniej jednak Komisja nie gospodarowała pomocą w sposób optymalny.

III
Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisja szybko zareagowały na stojące przed krajem dwa główne wyzwania – kryzys gospodarczy i konieczność przemian demokratycznych – przeznaczając na rzecz Tunezji pomoc finansową. Kontrolerzy stwierdzili, że Komisja próbowała zająć się zbyt wieloma obszarami, co spowodowało, że możliwe oddziaływanie jej pomocy było osłabione, a jej licznymi działaniami trudno było zarządzać. Działania UE dobrze skoordynowano z działaniami głównych darczyńców oraz w ramach instytucji i departamentów UE, lecz nie przeprowadzono wspólnego programowania z państwami członkowskimi.

IV
UE przekazała pomoc finansową pod różnymi postaciami: ogólnego i sektorowego wsparcia budżetowego, pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej i finansowania projektów indywidualnych.

V

Za pośrednictwem czterech dużych programów wsparcia budżetowego sprawnie przekazano znaczne środki finansowe i udzielono pomocy organom tunezyjskim przy opracowywaniu planu reform. Warunki wypłaty środków były jednak zbyt ogólnikowe, co ograniczyło inicjatywę partnera do podjęcia działań wyszczególnionych w umowach finansowych. Od 2010 r. nie została przeprowadzona ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych (PEFA), która mogłaby służyć za niepodważalny test rzeczywistego postępu w zakresie przeprowadzanych reform w sektorze finansów publicznych. Oczekuje się, że nowa ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych zostanie sfinalizowana w marcu 2017 r.

VI

Głównym niedociągnięciem pożyczki w zakresie pomocy makrofinansowej, większości sektorowego wsparcia budżetowego i projektów była powolna realizacja. Pożyczka w zakresie pomocy makrofinansowej pomogła Tunezji uzyskać dostęp do finansowania na korzystnych warunkach. Sektorowe wsparcie budżetowe zapewniono trzem sektorom, lecz w przypadku dwóch z nich zabrakło wiarygodnych strategii. Kontrolerzy wykryli przypadki, dotyczące zarówno sektorowego wsparcia budżetowego, jak i projektów, w których cele działań ani nie zostały zdefiniowane, ani nie były wymierne.

VII

Władze Tunezji wdrożyły niektóre ważne reformy, lecz w bardzo powolnym tempie. Ta powolna realizacja była spowodowana przede wszystkim licznymi zmianami rządu oraz koniecznością zmierzenia się z wieloma poważnymi wyzwaniami. Komisja zaangażowała się w dalsze wsparcie na rzecz rozwiązania tych wyzwań, zarówno pod względem politycznym, jak i finansowym.

VIII

W sprawozdaniu zawarto szereg zaleceń mających na celu poprawę planowania pomocy i zarządzania działaniami UE.

Sytuacja w kraju

01

Tunezja to kraj o średnim niższym dochodzie, położony w Afryce Północnej. W 2015 r. liczba ludności zamieszkującej Tunezję wynosiła około 11 mln, a dochód narodowy brutto na osobę – 3 970 USD¹. Prezydent Tunezji, Zine El-Abidine Ben Ali, został obalony w styczniu 2011 r. po 23 latach urzędowania, w wyniku rewolucji tunezyjskiej, zwanej też „jaśminową”. Uważa się ją za pierwsze z serii powstań nazywanych wspólnie „arabską wiosną”.

02

Spośród krajów, które objęła arabska wiosna, Tunezja to kraj najbardziej zaawansowany na drodze przemian politycznych. W ciągu czterech ostatnich lat przyjęto tam nową konstytucję i przeprowadzono wolne i uczciwe wybory. W 2015 r. pokojową Nagrodę Nobla przyznano Tunezyjskiemu Kwartetowi na rzecz Dialogu Narodowego² za „decydujący wkład w budowę pluralistycznej demokracji w Tunezji po jaśminowej rewolucji w 2011 r.”.

03

Po 2011 r. w kraju nastąpił okres znacznej niepewności, niepokoju społecznego i ataków na cele cywilne ze strony uzbrojonych bojówek. W tym okresie Tunezja walczyła o utrzymanie krótkotrwałej stabilności makroekonomicznej w obliczu trudnej międzynarodowej sytuacji gospodarczej i znacznych zawirowań regionalnych.

04

Zintensyfikowanie aktywności gospodarczej to jedno z największych wyzwań, przed jakimi stoi Tunezja. Stanowi też ono warunek konieczny do tego, by w sposób zrównoważony zająć się głównymi społecznoekonomicznymi problemami kraju, takimi jak wysokie bezrobocie i nierówności regionalne. W latach 2000-2010 Tunezja osiągnęła średni wzrost gospodarczy na poziomie 4,4%, lecz w 2011 r. – roku rewolucji – zmniejszył się on o 1,9%. Ogólny poziom bezrobocia jest wysoki. W 2011 r. wzrósł on do 19%, po czym spadł do 15% w 2015 r. Niemniej jednak poziom bezrobocia jest szczególnie wysoki wśród kobiet (23%), absolwentów (67%) i ogólnie wśród młodych ludzi (35%)³.

05

Przed Tunezją stoją wyzwania związane z niewielkim potencjałem instytucjonalnym, nadmierną centralizacją procesów decyzyjnych i korupcją. W rankingu postrzegania korupcji opracowywanym przez Transparency International w 2015 r. Tunezja plasowała się pośrodku, na 76. miejscu spośród 174 krajów⁴. W rankingu dotyczącym praworządności na świecie, World Justice Project Rule of Law Index, za 2015 r. Tunezja znalazła się na 43. miejscu oraz na jednym z czołowych miejsc w regionie.

- 1 Bank Światowy, World DataBank, wskaźniki dotyczące rozwoju.
- 2 Tunezyjski Kwartet na rzecz Dialogu Narodowego powstał w 2013 r. i składa się z czterech organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Tunezji: centrali związkowej Powszechnej Tunezyjskiej Unii Pracy, Tunezyjskiej Konfederacji Przemysłu, Handlu i Rzemiosła, Tunezyjskiej Ligii Praw Człowieka oraz Narodowego Stowarzyszenia Tunezyjskich Prawników.
- 3 Międzynarodowy Fundusz Walutowy „Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility” [Wniosek o promesę wydłużoną w ramach instrumentu rozszerzonego wsparcia finansowego], maj 2016 r.
- 4 Pod względem przejrzystości spadła z 41 miejsca, które zajmowała w 2012 i 2013 r., na 40. w 2014 r. i 38. w 2015 r.

06

Utrzymanie bezpieczeństwa staje się coraz większym wyzwaniem. Po starciach z salafitami (w 2012 r.) i serii zabójstw na tle politycznym (w 2013 r.) ataki terrorystyczne w muzeum Bardo, w Susie i przeciwko gwardii prezydenckiej w 2015 r. stanowiły silny cios zarówno dla gospodarki kraju⁵, jak i dla społeczeństwa.

Unijne ramy współpracy

07

Układ o stowarzyszeniu, który Tunezja podpisała z UE w lipcu 1995 r., stanowi podstawę stosunków dwustronnych. W listopadzie 2006 r. Komisja opracowała krajowy dokument strategiczny określający ramy współpracy UE z Tunezją na lata 2007-2013. W listopadzie 2010 r. Komisja dokonała śródkresowego przeglądu strategii i sporządziła krajowy program orientacyjny na lata 2011-2013⁶. Zarówno przegląd, jak i program wprowadzają w życie strategię krajową.

08

Współpraca z UE zmieniła się znacznie po arabskiej wiośnie, w 2011 r. W marcu 2011 r. Unia Europejska zaangażowała się we wsparcie na rzecz wszystkich swoich południowych sąsiadów, którzy mogli i chcieli „rozpocząć [...] reformy, za pośrednictwem „Partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu”⁷. W maju 2011 r. ESDZ i Komisja przyjęły nowe podejście do 16 krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa⁸. Celem tego nowego podejścia jest wzmocnienie partnerstwa pomiędzy UE a krajami w jej sąsiedztwie i ich społeczeństwami, tworzenie i konsolidacja dobrze funkcjonujących systemów demokratycznych, podążanie ścieżką trwałego rozwoju gospodarczego i ustanawianie powiązań pomiędzy ludźmi i społeczeństwem obywatelskim krajów w regionie. W oparciu o nowe podejście strategiczne w 2012 r. UE zawarła z Tunezją porozumienie polityczne dotyczące planu działań na lata 2013-2017, ustanawiające „zaawansowane partnerstwo”⁹. Głównymi elementami partnerstwa są:

- a) pogłębiona współpraca polityczna, obejmująca dialog polityczny na wysokim szczeblu, współpraca parlamentarna, współpraca dotycząca kwestii bezpieczeństwa oraz demokracji i wymiaru sprawiedliwości;
- b) ściślejsza integracja społeczna i gospodarcza z Unią Europejską w celu stworzenia wspólnego obszaru gospodarczego, a także opracowanie *pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu pomiędzy UE a Tunezją*;
- c) bliższe partnerstwo pomiędzy narodami w wyniku wzmocnienia powiązań indywidualnych i instytucjonalnych w obszarach edukacji, zatrudnienia, zdrowia, kultury, migracji i mobilności.

- 5 W 2015 r. działalność związana z turystyką (przychód dewizowy) zmalała o 54%.
- 6 ESDZ/Komisja Europejska, Tunisie Programme Indicatif National 2011-2013 [Tunezja – krajowy program orientacyjny na lata 2011-2013].
- 7 COM(2011) 200 final z 8 marca 2011 „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego”.
- 8 COM(2011) 303 final z dnia 25 maja 2011 r. „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie”.
- 9 ESDZ, „Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013-2017” [Stosunki Tunezja-Unia Europejska – zaawansowane partnerstwo. Plan działań na lata 2013-2017] https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf.

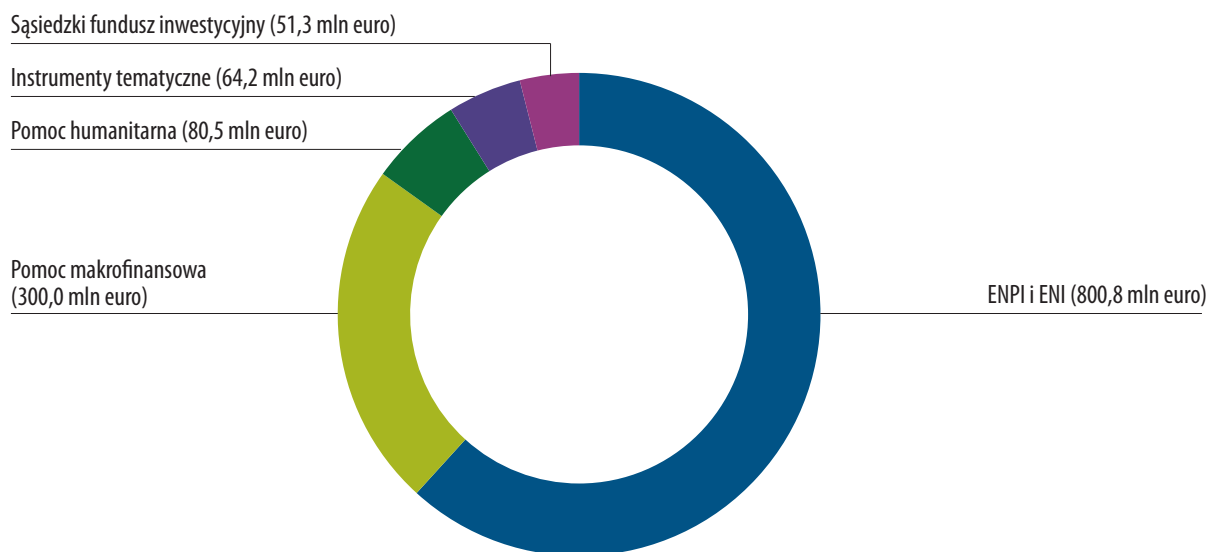
Finansowanie rozwoju

09

Dwustronna pomoc na rzecz współpracy przyznana Tunezji na lata 2011-2015 wyniosła 1,3 mld euro. Finansowanie to objęło programy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), instrumenty i programy tematyczne¹⁰, pomoc humanitarną, sąsiedzki fundusz inwestycyjny oraz jedną wielostronną umowę ramową dotyczącą pomocy makrofinansowej podpisaną w 2014 r. (zob. **wykres 1**).

10 Instrumenty tematyczne to: Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, program współpracy transgranicznej (Włochy-Tunezja) oraz program tematyczny adresowany do podmiotów niepaństwowych i władz lokalnych.

Wykres 1 Zobowiązania na rzecz Tunezji w ramach instrumentu finansowania w latach 2011-2015



Źródło: Delegatura Unii Europejskiej w Tunezji, sprawozdanie za 2015 r., Coopération de l'Union européenne en Tunisie [Współpraca Unii Europejskiej w Tunezji], maj 2016 i baza danych Common Relex Information System (CRIS).

10

W latach 2011-2015 Komisja zaplanowała i wdrożyła programy wsparcia budżetowego (zob. **ramka 1**), zarówno ogólnego, jak i sektorowego, pożyczkę w zakresie pomocy makrofinansowej oraz projekty indywidualne. Programy ogólnego wsparcia budżetowego składały się z sekwencji pięciu następujących po sobie programów¹¹, których celem było ożywienie gospodarki, obejmujących działania na rzecz reform strukturalnych w różnych obszarach. Programy sektorowego wsparcia budżetowego zasadniczo zostały ustanowione przed 2011 r., lecz wypłaty środków w większości nastąpiły po rewolucji. Objęły one różne obszary, takie jak edukacja, gospodarka wodna, środowisko naturalne i reforma budżetu państwa. Dodatkowo Komisja sfinansowała projekty dotyczące usług, robót, zamówień na dostawy sprzętu i programów twinningowych. Komisja zawierała umowy z różnego rodzaju organami wdrażającymi, takimi jak agencje ONZ, agencje krajowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

11 PAR1 to wielosektorowa operacja budżetowa, a PAR2-PAR5 to operacje w ramach umów na rzecz budowania państwowości. Umowy na rzecz budowania państwowości zapewniają wsparcie budżetowe w sytuacji niekorzystnej lub w okresie przejściowym. Komisja wprowadziła ten rodzaj umów w 2012 r. i na potrzeby systemu kodowania Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) są one zaliczane do ogólnego wsparcia budżetowego.

Ramka 1

Formy wsparcia budżetowego

Wsparcie budżetowe obejmuje transfer zasobów finansowych do skarbu państwa kraju partnerskiego po spełnieniu przez ten kraj uzgodnionych warunków wypłaty. Nie wszystkie kraje je otrzymują. Kryteria kwalifikowalności muszą zostać spełnione przed rozpoczęciem programu i być spełnione w czasie jego trwania, a warunki należy spełnić zanim zostaną dokonane płatności.

Wsparcie obejmuje dialog, transfery finansowe na rachunek skarbu państwa kraju partnerskiego, ocenę osiągniętych wyników i rozwój zdolności, w oparciu o partnerstwo i wzajemną rozliczalność.

Wsparcie budżetowe jest wypłacane w transzach stałych lub zmiennych. Transze stałe mają ustaloną wartość, określoną z góry w umowie finansowej. Są wypłacane w całości (gdy wszystkie warunki są spełnione) lub nie są wypłacane w ogóle (jeżeli przynajmniej jeden warunek nie jest spełniony). Transze zmienne mają ustaloną maksymalną wartość, określoną z góry w umowie finansowej. Są wypłacane w całości lub częściowo, przy czym wypłacana kwota jest oparta na osiągniętych wynikach, mierzonych w odniesieniu do uprzednio określonych celów lub określonych wskaźników wyników (pod warunkiem, że równocześnie spełnione są ogólne warunki).

Informacje uzyskane z wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego Komisji Europejskiej (wrzesień 2012 r.).

11

Francja i Niemcy są kolejnymi głównymi dwustronnymi darczyńcami europejskimi¹². Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)¹³ i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR)¹⁴ to główni pożyczkodawcy w Tunezji. Międzynarodowe instytucje finansowe także zapewniają istotne środki finansowe. Od 2012 r. Bank Światowy przeznaczył na rzecz Tunezji środki w wysokości łącznie 2,1 mld USD. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) jest także w dużym stopniu zaangażowany w działania w tym kraju. W maju 2016 r. MFW przyjął drugi program krajowy, czterdziestoośmiomiesięczną wydłużoną promesę kredytową na kwotę 2,9 mld USD¹⁵.

- 12 Od 2011 r. przydzieliły one Tunezji odpowiednio 776 mln euro i 950 mln euro, w postaci pożyczek i dotacji.
- 13 Od 2011 r. łączne finansowanie na rzecz Tunezji wyniosło 1,5 mld euro (w takich sektorach jak przemysł, gospodarka wodna, transport, energia i usługi).
- 14 Od 2013 r. EBOR sfinansował 25 projektów i wypłacił łącznie 300 mln euro.
- 15 Jest to drugi program MFW w Tunezji. W latach 2013-2015 w ramach programu dotyczącego promesy kredytowej na rzecz Tunezji wypłacono 1,6 mld USD.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

13

12

Trybunał zbadał, czy pomoc finansowa udzielona Tunezji przez UE w następstwie arabskiej wiosny z 2011 r. została dobrze wykorzystana. Aby przeprowadzić tego rodzaju ocenę, w procesie kontroli wydajności i skuteczności pomocy postawiono następujące pytania szczegółowe:

- (i) Czy ESDZ i Komisja uwzględniły główne wyzwania, przed jakimi stoi Tunezja?
- (ii) Czy Komisja dobrze wdrażała swoje programy?

13

Kontrola objęła wydatki z ENPI i ENI. Koncentrowała się na programach stanowiących odpowiedź na kryzys gospodarczy i na działaniach UE w obszarach przemian demokratycznych, sprawowania rządów, wymiaru sprawiedliwości i wzrostu gospodarczego. Kontrola dotyczyła także pomocy makrofinansowej.

14

Próba kontrolna objęła 70% kwoty dwustronnej pomocy na rzecz współpracy przyznanej Tunezji w latach 2011-2015¹⁶. Trybunał skontrolował siedem programów wsparcia budżetowego i 14 projektów, a także pożyczkę w zakresie pomocy makrofinansowej. Bardziej szczegółowe informacje na temat działań UE objętych kontrolą przedstawiono w **załącznikach I i II**.

15

Prace kontrolne przeprowadzono w okresie od marca do lipca 2016 r. W celu dokonania oceny zespół kontrolny zebrał dowody w trakcie przeglądu dokumentacji i w trakcie rozmów z przedstawicielami ESDZ, Komisji i delegatury UE w Tunisie, organów tunezyjskich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także międzynarodowych instytucji finansowych i innych darczyńców¹⁷. W maju 2016 r. przeprowadził także dwutygodniową wizytę kontrolną w Tunezji.

- 16 W latach 2011-2015 Tunezji przyznano dwustronną pomoc na rzecz współpracy w łącznej wysokości 1,3 mld euro. Kwota ta obejmuje programy finansowane za pośrednictwem ENPI, ENI, instrumentów tematycznych, sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego i pożyczki makrofinansowej.
- 17 MFW, Afrykański Bank Rozwoju (ADB), Bank Światowy, Agence Française de Développement (AFD).

ESDZ i Komisja we współpracy z głównymi darczyńcami przeznaczyły znaczne dodatkowe środki na rozwiązanie głównych wyzwań, ale pomoc ta nie była wystarczająco dobrze ukierunkowana

16

W niniejszej części sprawozdania zbadano, czy priorytety i przydziały środków zostały odpowiednio dostosowane po 2011 r., tak aby odpowiadały na kluczowe wyzwania, przed jakimi stanęła Tunezja. Trybunał ocenił też, czy na wyzwania te reagowano niezwłocznie, podejmując dobrze skoordynowane działania.

Wystąpienie pilnych potrzeb doprowadziło do znacznego zwiększenia nakładów środków

17

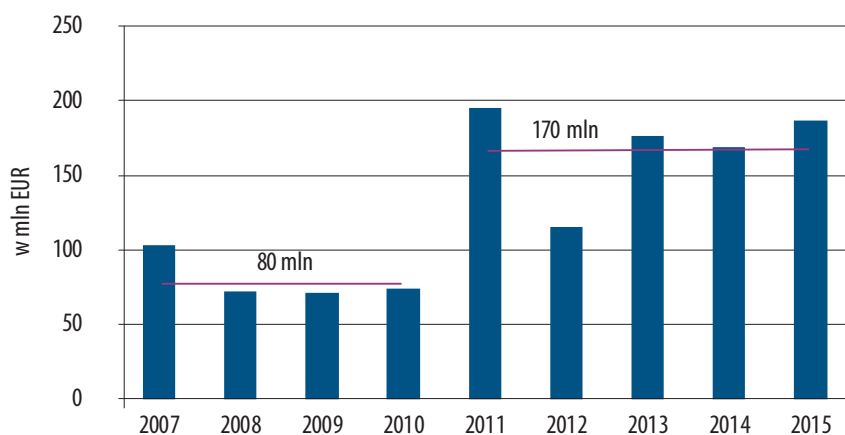
W 2010 r., przed rewolucją, Komisja opracowała program pomocy¹⁸ obejmujący 240 mln euro na lata 2011-2013. Ustanowiono w nim następujące obszary priorytetowe dla pomocy rozwojowej: zatrudnienie, reformy gospodarcze i wsparcie sektora prywatnego oraz wymiar sprawiedliwości. Cel przekrojowy polegał na poszerzeniu zakresu dobrych rządów.

18

W następstwie rewolucji znacznie zwiększono kwoty przyznanych środków. Zmienił się także obszar, na który położono nacisk w ramach dwustronnej współpracy UE. Kwota środków przyznanych na lata 2011-2013 została niemal podwojona i wyniosła 445 mln euro. Średni roczny przydział środków finansowych z ENPI i ENI¹⁹ wzrósł z 80 mln euro w okresie przed rewolucją do 170 mln euro w latach 2011-2015 (zob. **wykres 2**). Ten znaczny wzrost finansowania wynikał w szczególności z zastosowania mechanizmu motywacyjnego opartego na zasadzie „więcej za więcej”, zapewniającego dodatkowe wsparcie krajom partnerskim wykazującym trwałe zaangażowanie w proces reform i postępy w ich realizacji²⁰.

- 18 W krajowych dokumentach strategicznych określono wieloletnią strategię pomocy rozwojowej na lata 2007-2013. W krajowym programie orientacyjnym na lata 2011-2013 zdefiniowano bardziej szczegółowo przyznane środki i priorytety. Krajowy program orientacyjny dotyczył środków przyznanych w ramach ENPI.
- 19 W 2014 r. ENPI został zastąpiony przez ENI, który stanowi od tamtej pory główny instrument współpracy na rzecz rozwoju z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa.
- 20 Mechanizm motywacyjny „więcej za więcej” (nazywany „SPRING” w kontekście ENPI do 2013 r. i „funduszami parasolowymi” w kontekście ENI – zob. także tabela 1 dotycząca dodatkowych wkładów).

Roczne zobowiązania z ENPI i ENI na rzecz Tunezji w latach 2007-2015

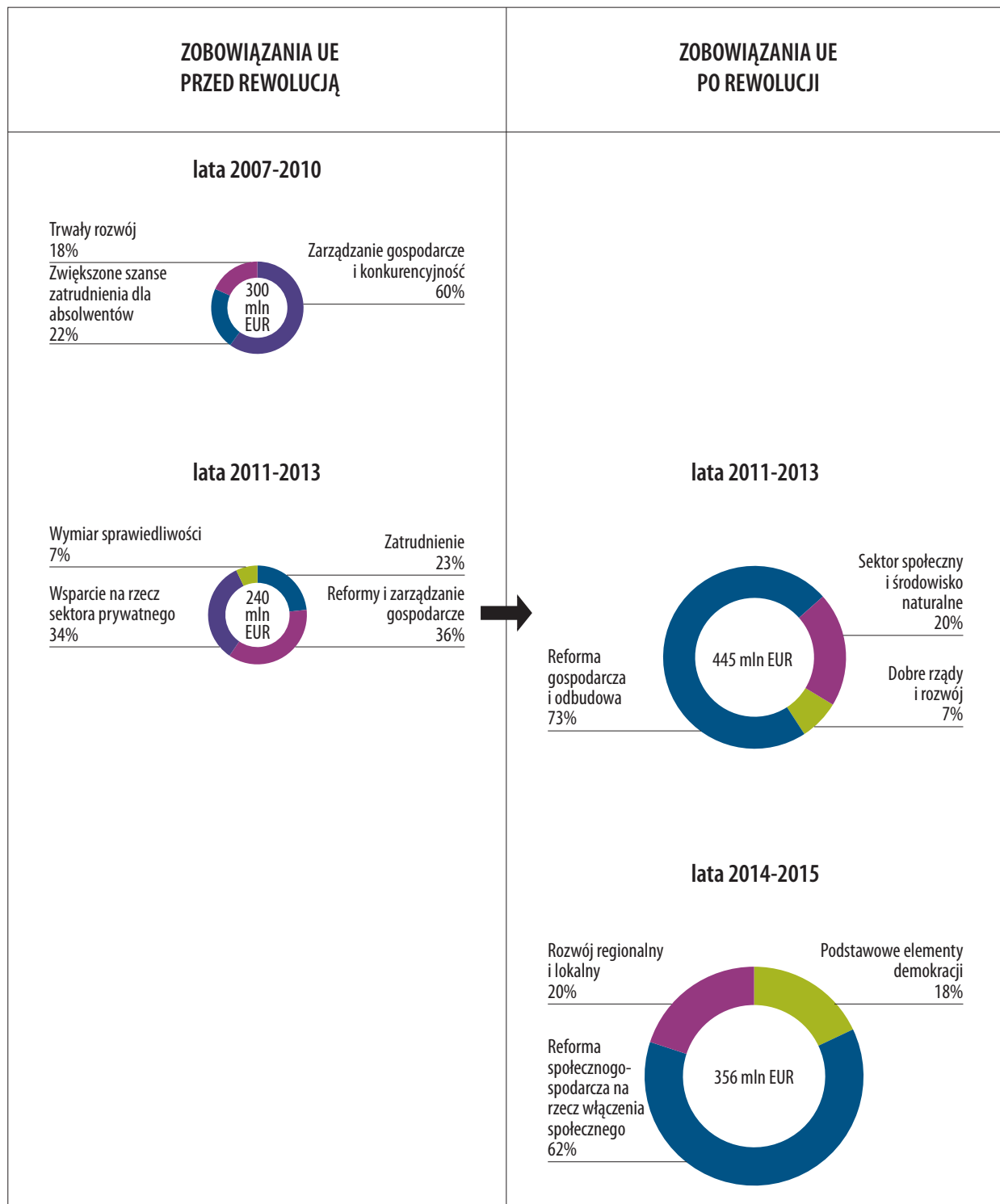


Źródło: Baza danych CRIS.

19

Od 2011 r. wsparcie na rzecz demokracji było jednym z docelowych obszarów pomocy (zob. **wykres 3**). Przeprowadzono unijne misje obserwacji wyborów w celu zapewnienia ich prawidłowego przebiegu. Dalsze wsparcie przemian demokratycznych zapewniano dzięki programom na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, wymiaru sprawiedliwości i działań nowego Parlamentu. Po 2011 r. Komisja przygotowała programy, które miały na celu przeciwdziałanie nierównościom regionalnym, należącym do przyczyn napięć społecznych i napięć dotyczących bezpieczeństwa. Programy te wspierały obszary zmarginalizowane, rewitalizację dzielnic zamieszkałych przez osoby o niskich dochodach oraz sektor opieki zdrowotnej.

Zobowiązania z ENPI i ENI na rzecz Tunezji przed 2011 r. i po tym roku w podziale na obszary priorytetowe (wielkość w odniesieniu do przydziałów rocznie)



Źródło: Krajowe programy orientacyjne Komisji Europejskiej i stan prac, październik 2015 r.

20

Dodatkowe środki, które zostały udostępnione po rewolucji, pozwoliły ESDZ i Komisji na zapewnienie znacznego wsparcia na rzecz krajowych programów poprawy gospodarczej. Programme d'Appui à la Relance (PAR) stanowił program ożywienia gospodarki, w ramach którego zgromadzono znaczne środki finansowe pochodzące od różnych darczyńców i instytucji finansowych. W trudnej i pogarszającej się sytuacji makroekonomicznej miał on zapewnić środki niezbędne do zaspokojenia palących potrzeb gospodarczych. Jeśli chodzi o środki, które Komisja zaangażowała w działania w Tunezji, największą ich część stanowił wkład na rzecz PAR. Ta część finansowania obejmowała pięć programów ogólnego wsparcia budżetowego, z których na wsparcie na rzecz Tunezji przeznaczono 448 mln euro w ciągu pięciu lat, tj. ponad połowę środków przeznaczonych na ten cel w ramach ENPI i ENI w latach 2011-2015. Kwota ta została zwiększona dzięki środkom przyznanym na zasadzie „więcej za więcej”, które w latach 2011-2015 wyniosły 155 mln euro (zob. pkt 18 i **tabela 1**). To ogólne wsparcie budżetowe miało dla organów tunezyjskich szczególne znaczenie, jako że większą część pozostałego wsparcia zapewнили darczyńcy pod postacią pożyczek, co wiązało się z kosztami obsługi i zobowiązaniami dotyczącymi zwrotu.

Tabela 1

Wkład ze środków przydzielonych na zasadzie „więcej za więcej” na rzecz programów PAR

(w mln EUR)

Program PAR	Rok	Kwota przyznana ogółem	Środki „więcej za więcej” na rzecz programów PAR	Środki „więcej za więcej” przyznane rocznie
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
Ogółem		448	155	276,8¹

1 Bilans środków przyznaných na zasadzie „więcej za więcej” w kwocie 121,8 mln euro wykorzystano na rzecz projektów realizowanych w wielu obszarach, np. wymiaru sprawiedliwości, modernizacji infrastruktury ubogich dzielnic itd.

Źródło: ESDZ i baza danych CRIS.

21

Komisja zareagowała na potrzeby gospodarcze kraju w pierwszej kolejności za pomocą programów PAR, lecz zapewniła też dodatkowe wsparcie poprzez pożyczkę w zakresie pomocy makrofinansowej i konkretne projekty. W odpowiedzi na wniosek władz Tunezji w 2014 r. udzielono jej pożyczki w wysokości 300 mln euro uzupełniającej pożyczkę MFW na rzecz stabilizacji gospodarczej rządu i programu reform.

22

Problemy związane z reformą makroekonomiczną i demokratyczną można było wprawdzie stosunkowo szybko opanować, jednak nie dało się powiedzieć tego samego o reformie w dziedzinie bezpieczeństwa. Rząd Tunezji po raz pierwszy wnioskował o unijne wsparcie na rzecz tej reformy już w październiku 2011 r. Komisja niezwłocznie odpowiedziała na ten wniosek, lecz dopiero po dwóch latach tunezyjskie organy przystąpiły na zaproponowany zakres zobowiązań w odniesieniu do oceny partnerskiej sektora bezpieczeństwa w Tunezji. W grudniu 2013 r. 12 ekspertów do spraw bezpieczeństwa z państw członkowskich UE sporządziło sprawozdanie z oceny partnerskiej. Po zatwierdzeniu sprawozdania przez organy tunezyjskie w styczniu 2015 r. odbyły się wizyty mające na celu określenie i opracowanie projektów. Ataki terrorystyczne w marcu i czerwcu 2015 r. przyspieszyły dialog polityczny i w listopadzie 2015 r. rząd Tunezji przystąpił do zaproponowanego przez Komisję programu reform w sektorze bezpieczeństwa z budżetem w wysokości 23 mln euro. Nastąpiło to cztery lata po złożeniu pierwotnego wniosku. W wyniku zatwierdzenia programu w czerwcu 2016 r. podpisano umowę dotyczącą odbudowy infrastruktury w zakresie bezpieczeństwa oraz dostawy wyposażenia.

Środki zostały przeznaczone na zbyt wiele obszarów

23

Tunezyjskim organom nie udało się opracować wiarygodnego i kompleksowego krajowego planu rozwoju. Z powodu braku tego planu darczyńcy nie uzyskali całościowego obrazu priorytetów kraju, wymaganych środków finansowych ani postępów w osiąganiu kluczowych wskaźników. Działania UE zostały w związku z tym opracowane na podstawie ciągłego, intensywnego dialogu politycznego z władzami Tunezji, na podstawie sprawozdań dotyczących ocen różnych potrzeb oraz wizyt rozpoznawczych zorganizowanych przez ESDZ i Komisję.

24

Aktywność UE objęła bardzo szeroki zakres działań. W następstwie rewolucji z 2011 r. w wielu sektorach wystąpiła silna potrzeba wsparcia. W planie działania na lata 2013-2017 dotyczącym „zaawansowanego partnerstwa” (zob. pkt 8) ustanowiono 13 priorytetów. Do każdego z nich przypisano różnorodne działania. W związku ze wzrostem ilości dostępnych środków Komisja rozszerzyła zakres współpracy, próbując odpowiedzieć na tę potrzebę. W dokumentach strategicznych, takich jak krajowy program orientacyjny na lata 2011-2013 i jednolite ramy wsparcia na lata 2014-2015, określono bardzo szeroko obszary priorytetowe. W rezultacie przyjmowano decyzje i planowano projekty obejmujące zbyt wiele obszarów. W jednolitych ramach wsparcia na lata 2014-2015 jeden z sektorów priorytetowych (podstawowe elementy demokracji) składał się z sześciu różnych komponentów obejmujących szeroki zakres obszarów: wymiar sprawiedliwości, równe szanse, migrację i zarządzanie granicami, reformę mediów, reformę sektora bezpieczeństwa i wsparcie dla sektora kultury²¹. W sprawozdaniu rocznym delegatury UE²² mowa jest o działaniach obejmujących ponad 20 działów (z uwzględnieniem edukacji, zdrowia, rolnictwa, środowiska, zmian klimatu, transportu, badań naukowych i obszarów tematycznych, takich jak współpraca transgraniczna).

- 21 Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia, „Tunisia Financial Assistance fiche” (dokument dotyczący finansowego wsparcia na rzecz Tunezji), stan na październik 2015 r.
- 22 Delegatura UE, sprawozdanie za 2015 r., „Coopération de l’Union européenne en Tunisie” [Współpraca Unii Europejskiej w Tunezji].

25

Ogromna różnorodność obszarów działalności była sprzeczna z celem własnym Komisji polegającym na skoncentrowaniu pomocy na niewielkiej liczbie obszarów. Zgodnie z uznaną dobrą praktyką w przyznawaniu pomocy rozwojowej, opisaną w Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju²³ i Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy²⁴, unijni darczyńcy powinni dążyć do tego, by w ramach czynnego zaangażowania każdy z nich koncentrował się w danym państwie na maksymalnie trzech sektorach. Wobec faktu, że Komisja podejmowała niewystarczająco ukierunkowane działania, potencjalne oddziaływanie finansowania było osłabione. Tym samym zarządzanie tymi środkami stało się trudniejsze.

Działania UE były dobrze skoordynowane z działaniami głównych darczyńców, lecz nie udało się przeprowadzić wspólnego programowania z państwami członkowskimi

26

Działania UE były dobrze skoordynowane z działaniami głównych, międzynarodowych zainteresowanych stron w Tunezji, takich jak MFW, Bank Światowy, ADB oraz AFD. UE zaplanowała i wdrożyła ważne programy wraz z innymi darczyńcami – w szczególności wsparcie budżetowe i pomoc makrofinansową. Niektóre projekty UE zostały zrealizowane przez agencje ONZ, krajowe agencje rozwoju i banki rozwoju. W 2016 r. trwała także realizacja dziewięciu projektów twinningowych o łącznym budżecie 12 mln euro, finansowanych przez UE i wdrażanych przez państwa członkowskie²⁵.

27

UE przekazuje na rzecz Tunezji największe spośród darczyńców kwoty dotacji i jest obecna w wielu różnych obszarach. Delegatura UE ma w związku z tym do odegrania istotną rolę w społeczności darczyńców. Aktywnie wspiera ona koordynację działań darczyńców, którzy spotykają się przynajmniej raz na miesiąc i szczegółowo omawiają planowanie programów, a także ewentualne problemy, jakie mogą nastąpić podczas ich wdrażania.

28

ESDZ i Komisja pracowały w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi na drodze regularnych konsultacji i częstej wymiany istotnych informacji na każdym etapie cyklu programowania, w szczególności w kontekście komitetu ds. ENI. Ta współpraca nie objęła jednak wspólnego programowania z państwami członkowskimi, co zalecano w rozporządzeniu w sprawie ENI²⁶. Przez ostatnie cztery lata ESDZ i Komisja prowadziły rozmowy z państwami członkowskimi UE z myślą o stopniowym zaangażowaniu się we wspólne programowanie w Tunezji.

- 23 Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus europejski” (2006/C 46/01).
- 24 OECD, Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Niderlandy i Austria.
- 26 Art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 27).

Działania UE stanowiły istotną pomoc dla Tunezji, lecz wystąpiły niedociągnięcia w realizacji programów przez Komisję

29

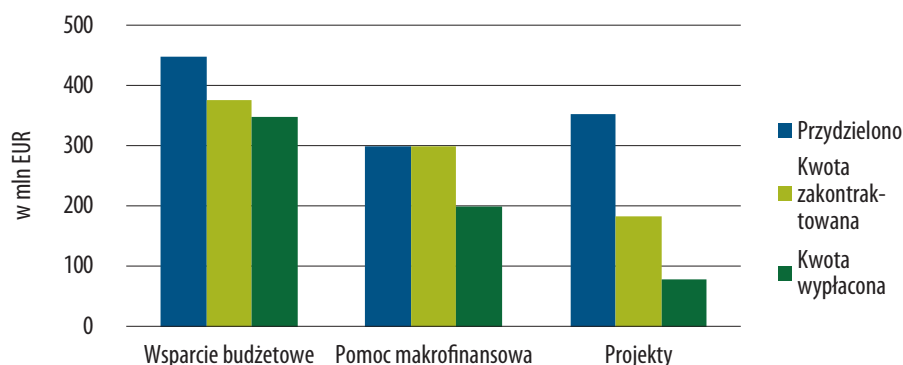
W niniejszej części sprawozdania Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja wdrożyła swoje dwustronne programy pomocy rozwojowej. Oceniał cztery rodzaje programów: a) cztery programy ogólnego wsparcia budżetowego, b) trzy programy sektorowego wsparcia budżetowego, c) pożyczkę makrofinansową i d) 14 projektów. Ocena dotyczyła ich koncepcji, wykonania i uzyskanych produktów.

Ogólne wsparcie budżetowe zostało szybko wypłacone, lecz towarzyszące mu warunki były zbyt ogólnikowe

30

Na programy PAR (zob. pkt 20) przypadło ok. 56% zobowiązań w ramach ENPI i ENI. Za pośrednictwem tych programów udało się przekazać Tunezji dużą część środków w dość krótkim terminie. Przekazanie ich zajęło ogólnie od roku do dwóch lat, od chwili zaprojektowania do wypłaty dużej części zakontraktowanych środków. Do końca 2015 r. z programów PAR wypłacono zatem 78% kwot, na które zaciągnięto zobowiązania w latach 2011-2015, a w przypadku pożyczki makrofinansowej i projektów było to, odpowiednio, 67% i 22%. Do końca 2015 r. zakontraktowano tylko 60% dostępnych środków przydzielonych na projekty, zaś jeżeli chodzi o wsparcie budżetowe oraz o przydziały pomocy makrofinansowej, było to, odpowiednio, 85% i 100% (zob. **wykres 4**).

Wykres 4 Kwoty przydzielone, zakontraktowane i wypłacone w podziale na rodzaj pomocy (stan na dzień 31 grudnia 2015 r., lata 2011-2015)



Źródło: Baza danych CRIS.

31

Koncepcja tej pomocy ze strony UE została opracowana tak, by przekazać znaczne kwoty na wsparcie gospodarki znajdującej się w niekorzystnej sytuacji, promowanie spójności społecznej i zachęcenie Tunezji do „rozpoczęcia [...] reform, za pośrednictwem Partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu”²⁷. Związane z nią wydatki w latach 2011-2015 wyniosły ok. 350 mln.

32

Pierwszy program PAR został zaplanowany i zrealizowany wspólnie z Bankiem Światowym, ADB i AFD²⁸, drugi natomiast wspólnie z Bankiem Światowym i ADB. Łączny budżet PAR1 wyniósł 1 mld euro w postaci pożyczek i dotacji (w tym 100 mln euro stanowiło wkład UE). Łączny budżet PAR2 wyniósł 720 mln euro w postaci pożyczek i dotacji. 68 mln euro stanowiło wkład UE na ich rzecz. Wspólne planowanie i wykonanie tych programów wzmocniło zaangażowanie darczyńców na rzecz przeprowadzenia reform w kraju partnerskim. Dzięki temu zagwarantowano także, że działania darczyńców nie powielały się. Kolejne programy PAR – 3 i 4 – zostały sfinansowane tylko przez UE.

Uwarunkowania dotyczące wypłat były zbyt ogólne**33**

Wkład UE na rzecz programów PAR miał postać ogólnego wsparcia budżetowego. Od roku 2013 było ono klasyfikowane jako „umowy na rzecz budowania państwowości”. Jest to najbardziej elastyczna forma wsparcia budżetowego, zaprojektowana dla krajów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub w okresie przejściowym. Warunki wypłat w ramach tej formy wsparcia budżetowego są bardziej elastyczne, ponieważ, przykładowo, spełnienie warunku kwalifikowalności dla krajów partnerskich dotyczącego rzetelnego i wiarygodnego krajowego planu rozwoju nie jest wymagane, dopóki rząd nie zdecyduje się go opracować. Zgodnie z wytycznymi własnymi Komisji dotyczącymi wsparcia budżetowego umowy na rzecz budowania państwowości nie powinny być zawierane na dłużej niż rok lub dwa. Ten rodzaj wsparcia budżetowego przyznano już Tunezji na trzy lata (PAR 3 i 4), lecz zostanie ono jeszcze zastosowane w ostatnim PAR (PAR5) na okres kolejnych trzech lat.

27 COM(2011) 200 final.

28 Wkład trzech darczyńców działających wspólnie miał postać pożyczek.

34

Zasadę działania programów PAR stanowią wypłaty jednej lub dwóch transz w czasie maksymalnie dwóch lat. W ramach dobrych praktyk, które można zastosować w programach wsparcia budżetowego, Komisja najpierw uzgadnia program reform z krajem partnerskim. W oparciu o ten program Komisja następnie decyduje o warunkach wypłaty środków, podpisuje umowę finansową i przyznaje krajowi partnerskiemu czas na realizację tych reform, a następnie wypełnienie warunków wypłat. W przypadku programów PAR warunki te zostały jednak w dużym stopniu spełnione przed podpisaniem umowy finansowej, już na etapie planowania. Komisja stosowała systematycznie taki *modus operandi* w celu przyspieszenia wypłaty pierwszej transzy w ramach programów PAR. W związku z tym wypłata pierwszej transzy PAR1 nastąpiła dwa miesiące po podpisaniu umowy finansowej; w przypadku PAR2 i PAR3 okres ten wyniósł zaledwie dwa tygodnie (zob. **tabela 2**).

Tabela 2 Wykonanie programów PAR

Program	Programy PAR			Tempo realizacji				
	Rok decyzji	Kwota przydzielona	Kwota wypłacona	Data podpisania umowy finansowej	Data wypłaty (1. transza)	Data wypłaty (2. transza)	Opóźnienie pomiędzy umową finansową a wypłatą 1. transzy	Opóźnienie pomiędzy umową finansową a wypłatą 2. transzy
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	nd.	13	nd.
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	w trakcie	150	w trakcie

Źródło: Baza danych CRIS (październik 2016 r.).

35

W jednym przypadku (PAR1) działania w ramach drugiej transzy nie zostały ustalone w chwili podpisania umowy, lecz rok później. Tymczasem działania niezbędne do spełnienia warunków wypłat wszystkich transz w ramach programów należy uzgadniać w chwili podpisywania umowy finansowej, tak aby pozostawić krajowi partnerskiemu czas na przeprowadzenie reform.

36

Jako że dodatkowe środki zapewnione dzięki zasadzie „więcej za więcej” stanowiły prawie jedną trzecią budżetu programów, Trybunał zbadał, czy zostały one wykorzystane do ustanowienia nowych warunków i skłoniły tunezyjskie organy do podjęcia nowych działań. Tylko w przypadku PAR3 warunkowo dodano zmienianą transzę ponadprogramowych środków, z zastrzeżeniem spełnienia trzech konkretnych warunków. Środki te zostały określone pod koniec planowania programu (zob. **ramka 2**) i choć był to zdecydowanie czynnik komplikujący sytuację, nie wykluczył ustanowienia warunków i działań.

Ramka 2

Procedura przyznawania dodatkowych środków na zasadzie „więcej za więcej”

Etapy procedury:

- o w grudniu roku N delegatura UE przygotowuje wstępną wersję sprawozdania z postępu prac;
- o w marcu roku N+1 ESDZ i Komisja Europejska przygotowują wspólną notę na temat postępów prac we wszystkich krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa;
- o w czerwcu roku N+1 decyzja zostaje przyjęta (jest ona zatwierdzana przez komitet ds. ENI). Środki muszą być przypisane do konkretnych programów do końca roku N+1.

37

Wyплаты środków w ramach PAR zależały od przeprowadzenia dużej liczby konkretnych działań. Każdy z czterech zbadanych programów składał się średnio z 27 konkretnych działań. Objęły one wiele szeroko zakrojonych obszarów, a mianowicie: a) przejrzystość, demokratyczne uczestnictwo, wymiar sprawiedliwości i walkę z korupcją; b) finanse publiczne; c) nierówności regionalne, d) bezrobocie i włączenie społeczne, e) mikrofinanse i f) wzrost gospodarczy. Z uwagi na dużą liczbę uwzględnionych obszarów rozmywa się główny kierunek dialogu politycznego z krajem partnerskim.

38

Komisja podjęła decyzje o wypłatach po przeprowadzeniu oceny ogólnych postępów i zaangażowania rządu w krajowy plan rozwoju, a nie oceny ukończenia każdego działania wymaganego od tunezyjskich władz. Oznacza to w praktyce, że Komisja oceniła ogólne postępy jako satysfakcjonujące, mimo że niektóre działania nie zostały podjęte. Podejście to ograniczyło inicjatywę partnera do podejmowania działań określonych w umowie finansowej i osłabiło wpływ, jaki Komisja mogłaby wywrzeć na tunezyjskie władze, tak aby przeprowadziły one niezbędne reformy.

39

Ze względu na brak stabilności politycznej w kraju Komisja skoncentrowała się na produktach programu, a nie na długotrwałych rezultatach. Większość działań w programach PAR została opracowana tak, aby można było je zrealizować w krótkim czasie, i miała postać stwierdzenia „rozporządzenie X powinno zostać przyjęte przez rząd” lub podobną. Niemniej jednak rząd może przyjąć rozporządzenie, lecz organy administracji mogą nie wdrożyć go bezzwłocznie i we właściwy sposób. Wdrażanie niektórych reform strukturalnych rzeczywiście nadal nie jest satysfakcjonujące lub tempo ich wdrażania jest powolne, nawet w tych obszarach, w których rząd Tunezji podjął pewne działania.

Opóźniona ocena zarządzania finansami publicznymi**40**

Nie przeprowadzono ogólnej oceny programów PAR. Biorąc pod uwagę wielkość i złożoność tych programów, w wyniku takiej oceny można było uzyskać użyteczne informacje zwrotne na temat postępów we wdrażaniu reform i wskazać uchybienia w przyjętym podejściu.

41

Komisja wykorzystała różne oceny dotyczące konkretnych aspektów rządów przeprowadzone wcześniej przez szereg organizacji międzynarodowych. Nie opracowano ich jednak w celu zastąpienia oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych, która stanowi bardzo szczegółową i szeroko uznaną ogólną ocenę zarządzania finansami publicznymi. W wytycznych Komisji dotyczących wsparcia budżetowego zaleca się wprowadzenie przeprowadzanie oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych co cztery lata, jednak po raz ostatni ocenę taką przeprowadzono w 2010 r. Do przeprowadzenia nowej oceny zobowiązano się w 2014 r. Miała ona być współfinansowana przez UE, Bank Światowy i ADB. Podczas zatrudniania eksperta i omawiania wstępnej wersji sprawozdania z organami tunezyjskimi wystąpiły jednak znaczne opóźnienia. Oczekuje się, że nowa ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych zostanie sfinalizowana w marcu 2017 r.

42

Ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych była wymagana nie tylko do tego, by zapewnić wiarygodność wszystkich aspektów zarządzania finansami publicznymi, lecz miała także wskazać możliwe uchybienia, które mogły wymagać natychmiastowej reakcji. W związku z tym, a także w obliczu bardzo wysokich kwot wsparcia budżetowego wypłacanych na rzecz skarbu państwa, sytuacja, w której ocena ta nie jest dostępna w okresie wskazanym w wytycznych, pozostaje niezadowolająca.

Powolne tempo reform

43

W obszarach objętych programami poczyniono pewne postępy, lecz tempo reform było powolne.

- a) W zakresie przejrzystości i uczestnictwa nastąpiła poprawa w obszarach dostępu do informacji administracyjnych, praw stowarzyszeń, przejrzystości budżetu i publikacji sprawozdań tunezyjskiego Trybunału Obrachunkowego. Uzyskanie dostępu do informacji administracyjnych związanych z rządem i organizacjami publicznymi stanowi jednak nadal duże wyzwanie.
- b) Jeżeli chodzi o uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego, ułatwiono proces powoływania organizacji pozarządowych, lecz jest on nadal długotrwały. Ramy prawne gwarantują, że organizacja taka może zostać powołana w ciągu kilku tygodni, lecz w praktyce zajmuje to od sześciu miesięcy do roku ze względu na zatarty administracyjny.
- c) W odniesieniu do zarządzania finansami publicznymi do poprawy wykonywania budżetu wymagane jest przyjęcie krajowego planu rozwoju i ustawy budżetowej. Wdrażanie reform dotyczących partnerstw publiczno-prywatnych i zamówień publicznych było procesem powolnym. Przyjęto nową ustawę o zamówieniach publicznych, która spełnia standardy międzynarodowe. Trwają też prace nad planem działania, który ma zastąpić uciążliwe procedury. Główne wyzwanie, z jakim należy się zmierzyć, dotyczy zwiększenia przejrzystości, rozliczalności oraz skuteczności kontroli zewnętrznej i wewnętrznej.
- d) W odniesieniu do nierówności regionalnych działania podjęte w kontekście programów PAR spowodowały zwiększenie dochodów samorządów lokalnych. Biorąc jednak pod uwagę niedociągnięcia strukturalne, tj. ograniczoną działalność gospodarczą i brak podatków lokalnych, większość samorządów stoi w obliczu trudności finansowych, które można rozwiązać tylko poprzez głęboką restrukturyzację ich finansów. Jest ona zaplanowana na początek 2017 r. w kontekście procesu decentralizacji.
- e) Jeżeli chodzi o włączenie społeczne, rząd wzmocnił sieć zabezpieczeń społecznych poprzez zwiększenie kwoty miesięcznych przydziałów i liczby beneficjentów. Nie zaowocowało to jednak lepszym ukierunkowaniem na potencjalnych beneficjentów, którzy muszą poczekać na opracowanie jednolitego rejestru gospodarstw domowych²⁹.

29 Komisja Europejska, Nota informacyjna do Parlamentu Europejskiego i Rady, pomoc makrofinansowa dla Republiki Tunezji, wypłata drugiej transzy, 26.11.2015 r.

- f) Jeżeli chodzi o mikrofinansowanie, dostęp do niego jest ograniczony, mimo że utworzono ramy regulacyjne zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Usprawnienie ram regulacyjnych i nadzorczych, zniesienie istniejących obecnie górnych limitów dotyczących stawek oprocentowania kredytów oraz odpowiednie normy księgowość będą także stanowiły pomoc w tym obszarze³⁰. Należy zaznaczyć, że Komisja wdraża projekt mający na celu wspieranie rozwoju mikrofinansowania na gorzej rozwiniętych terenach kraju.
- g) W celu pobudzenia wzrostu gospodarczego przygotowano nowy kodeks inwestycyjny zgodny z celem polegającym na ochronie dostępu do rynku, zmniejszeniu ograniczeń inwestycyjnych i racjonalizacji zwolnień, nie został on jednak jeszcze przyjęty przez Parlament.

44

MFW odnotował opóźnienia we wdrażaniu reform wymaganych w jego własnym programie na lata 2013-2015. W swojej ocenie³¹ MFW stwierdza, że osiągnięto tylko około 60% z 46 strukturalnych wartości odniesienia wprowadzonych w ramach programu. Dodaje, że „zaangażowanie władz i szerokiego spektrum stron zainteresowanych na rzecz programu reform jest niezbędne do tego, aby uniknąć zwrotów w realizacji programu”.

Pożyczka makrofinansowa zapewniła cenny dostęp do finansowania bez względu na opóźnienia i na niski wskaźnik wypłat środków

45

W sierpniu 2013 r. rząd Tunezji wystąpił do UE o pożyczkę makrofinansową. Tunezja znalazła się wówczas w sytuacji, w której pilnie potrzebowała znacznego finansowania zewnętrznego. Przyznanie tej pomocy, potrzebnej natychmiast, zajęło 21 miesięcy – od złożenia pierwotnego wniosku do pierwszej wypłaty (zob. **tabela 3**). Parlament i Rada oświadczyły, że w sytuacji, która wymaga natychmiastowych działań, UE powinna być w stanie niezwłocznie udostępnić środki pożyczki makrofinansowej³². Jednak można uznać, że na wiele powodów opóźnienia w jej wypłacie UE nie miała wpływu, np. na czas, jakiego potrzebowała Tunezja na ratyfikację protokołu ustaleń operacji pomocy makrofinansowej. Niemniej wobec faktu, że złożony został wniosek o finansowanie wymagane bezzwłocznie, czas, który UE potrzebowała na rozpatrzenie pożyczki, był znaczny.

- 30 MFW, Tunezja, konsultacje na podst. art. IV w 2015 r., Szósty przegląd w ramach promesy kredytowej i wniosek o przeformułowanie, październik 2015 r.
- 31 MFW, „Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility”, Annex I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes [Wniosek o promesę wydłużoną w ramach instrumentu rozszerzonego wsparcia finansowego, załącznik I. Promesa kredytowa na lata 2013-2015 – Kontekst, koncepcja i wyniki], czerwiec 2016.
- 32 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 778/2013/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Gruzji (Dz.U. L 218 z 14.8.2013, s. 15).

Harmonogram pożyczki makrofinansowej

Data	Działanie	Liczba miesięcy od złożenia wniosku w ramach programu
sierpień 2013 r.	Złożenie wniosku przez Tunezję	Początek
grudzień 2013 r.	Wniosek Komisji	4
maj 2014 r.	Przyjęcie przez Radę i Parlament	9
lipiec 2014 r.	Komitet ds. pomocy makrofinansowej	11
sierpień 2014 r.	Kontrasygnata protokołu ustaleń przez Tunezję	12
marzec 2015 r.	Ratyfikacja przez parlament Tunezji	19
maj 2015 r.	Wypłacono 1. transzę	21
grudzień 2015 r.	Wypłacono 2. transzę	28
październik 2016 r.	<i>Nie wypłacono jeszcze 3. transzy</i>	38

Źródło: Komisja Europejska.

46

UE przyznała Tunezji pożyczkę w wysokości 300 mln euro w trzech transzach. Komisja sfinansowała pożyczkę za pomocą pożyczek od instytucji finansowych. Warunki spłaty i warunki dotyczące stóp procentowych dla Tunezji były takie same jak warunki, które Komisja uzyskała od instytucji finansowych. Dotychczas wysokość stóp procentowych była niska i wynosiła od 0,498% do 1,125%. Ryzyko niespłacenia pożyczki makrofinansowej zostało pokryte przez Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, finansowany z budżetu UE.

47

W następstwie uzyskania dostępu do finansowania o niskich stopach procentowych pożyczka makrofinansowa, poprzez warunki wypłaty środków ujęte w umowie pożyczki, stanowiła podstawę konkretnych reform. Pożyczka została zaprojektowana we współpracy z MFW; głównym warunkiem wypłat środków było zadowalające wdrożenie programu MFW³³. Dodatkowo obejmowała ona dziewięć warunków (podobnych do warunków programów wsparcia budżetowego); cztery warunki dotyczące drugiej wypłaty i pięć dotyczących trzeciej wypłaty. Komisja dopilnowała, by warunki pożyczki były dobrze skoordynowane z programami PAR i pomocą techniczną ze strony UE i innych darczyńców. Program MFW zapewnił niezbędne finansowanie po niskich kosztach. Poprzez ustanowienie ograniczonej liczby warunków i monitorowanie ich wdrożenia udało się stworzyć zachętę do przyjęcia dodatkowych reform. Komisja przygotowuje się do udzielenia dodatkowej pożyczki na kwotę 500 mln euro, odnotowując w tym kontekście, że: „Ogólnie rzecz biorąc, postęp reform jest ciągle ograniczony, częściowo ze względu na delikatny charakter przemian politycznych, choć niedawna pozytywna dynamika przemian jest obiecująca, a rząd zamierza nadal dążyć do pozytywnych reform.”³⁴

33 Program umowy dotyczący promesy kredytowej na lata 2013-2015.

34 COM(2016) 67 final z 12 lutego 2016 r. „Wniosek Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielenia dalszej pomocy makrofinansowej Tunezji”.

Programy sektorowego wsparcia budżetowego były adekwatne, lecz nie były poparte wiarygodną strategią

Brak wiarygodnej strategii i solidnych warunków

48

Programy sektorowego wsparcia budżetowego były adekwatne, ponieważ stanowiły odpowiedź na niektóre z potrzeb kraju partnerskiego. Dwa z trzech skontrolowanych programów dotyczących sektora gospodarki wodnej i wsparcia na rzecz gmin nie opierały się jednak na wiarygodnej strategii dla któregośkolwiek z tych sektorów. Mimo dostępności niektórych planów i badań zabrakło szczegółowego, kompleksowego planu określającego priorytety i sposób ich realizacji.

49

Obecnie Tunezja, która odnosi korzyści z umów na rzecz budowania państwowości głównie z powodu braku ogólnego krajowego planu rozwoju obejmującego strategię sektorowe, korzysta także ze środków programów sektorowego wsparcia budżetowego. Sytuacja ta odbiega od dobrej praktyki określonej w wytycznych Komisji.

50

Wystąpiły problemy przy opracowywaniu koncepcji warunków. Główne uchybienia przedstawiono w **ramce 3**:

- a) w czasie podpisywania programów bazowe poziomy odniesienia dla tych warunków nie były znane;
- b) niektóre warunki nie były właściwe;
- c) w czasie podpisywania umów finansowych niektóre kryteria kwalifikowalności nie były spełnione.

Wykryte przypadki uchybień w zakresie koncepcji programów sektorowego wsparcia budżetowego

- a) W programie wsparcia budżetowego na rzecz gospodarki wodnej (BS6) określono niektóre wskaźniki i właściwe kryteria wykonania, nie ustalwszy wcześniej bazowych poziomów odniesienia dla tych wskaźników. Przykładowo jednym z warunków wypłaty zmiennej transzy w wysokości 5 mln euro był wzrost o 300 liczby wodomierzy wolumetrycznych do głębokich studni w pierwszym roku, o 700 w drugim roku i o 1 200 w trzecim roku. W czasie podpisywania umowy nie było jednak jasne dla Komisji, ile studni było zaopatrzonych w wodomierze wolumetryczne, a w związku z tym zakres problemu związanego z tym warunkiem był nieznan. Inny warunek wypłaty zmiennej transzy wsparcia budżetowego, związany z poborem przez państwo opłat za przepompowywanie wody gruntowej, nie został spełniony.
- b) W przypadku programu BS6 w programie określono warunki łatwe do spełnienia. Przykładowo jednym z warunków wypłaty zmiennej transzy w wysokości 2,5 mln euro był wzrost o pięć osób liczby personelu technicznego w odpowiednim departamencie w pierwszym roku, o 10 w drugim roku i o 25 w trzecim roku. Departament poinformował jednak o wzroście liczby personelu technicznego o 71 osób w pierwszym roku. W tym wypadku warunek wypłaty nie był oparty na odpowiedniej analizie wymogów dotyczących liczebności personelu. Przeciwna sytuacja powstawała, gdy inne warunki zbyt trudno było spełnić, co prowadziło do opóźnień ogólnej realizacji programów.
- c) W przypadku programów BS5 i BS6 nie wszystkie kryteria kwalifikowalności były spełnione w czasie podpisywania umowy finansowej. Zgodnie z umową finansową dotyczącą programu BS5 tylko druga i trzecia transza były objęte ogólnymi warunkami dotyczącymi wypłat (kryteria kwalifikowalności). W związku z tym kryteria kwalifikowalności nie miały zastosowania do pierwszej transzy w wysokości 9 mln euro, która została wypłacona tylko na podstawie podpisania umowy dotyczącej wsparcia budżetowego. Jeżeli chodzi o program BS6, mimo to że jeden z warunków kwalifikowalności został tylko częściowo spełniony, podpisano umowę finansową. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego potencjalne zastosowanie sektorowego wsparcia budżetowego jako jednego z warunków zależy od wyniku oceny kryteriów kwalifikowalności.

51

Komisja określiła warunki kwalifikowalności płatności w ramach programu BS7 na podstawie swojej oceny, według której **zasadniczo** poczyniono „satisfakcjonujące postępy” w zakresie matrycy warunków płatności. Praktyka ta ogranicza środek zachęty dla partnera w zakresie realizacji wszystkich indywidualnych działań (zob. pkt 38). Rodzi to także pytanie dotyczące tego, dlaczego ustanowiono niektóre warunki płatności, jeżeli i tak nie zostaną one zastosowane.

Opóźnienia we wdrażaniu programów

52

W przypadku dwóch z trzech skontrolowanych programów nastąpiły istotne opóźnienia w ich realizacji. W jednym przypadku (BS5) wydłużono okres realizacji o 70% czasu przewidzianego początkowo w harmonogramie (z 60 miesięcy do 102 miesięcy, poprzez cztery kolejne korekty), a w innym przypadku (BS6) o 33% (dodatkowo 24 miesiące). Opóźnienia wynikały albo z warunków, w jakich realizowano program (tj. niestabilność polityczna, niechęć do wprowadzania zmian ze strony instytucji), albo z uchybień w zakresie koncepcji (zob. pkt 50).

53

Projekty dotyczące pomocy technicznej zostały zaprojektowane równoległe z głównym programem sektorowego wsparcia budżetowego, tak aby wspomóc administrację w realizacji uzgodnionego programu reform. W dwóch przypadkach (BS5 i BS6) nastąpiły jednak opóźnienia w zleceniu projektów pomocy technicznej, a w przypadku programu BS7 nie było w ogóle pomocy technicznej bezpośrednio związanej z realizacją działań tego programu.

54

W kilku przypadkach oddziaływanie programów zostało znacznie ograniczone z powodu powolnego tempa wdrażania wymaganych reform. Przykładowo w odniesieniu do programu BS5 (decyzja z 2007 r.) jednym z ważnych zamierzonych rezultatów programu była reforma budżetu rocznego. Oczekiwano, że reforma ta nabierze tempa po przygotowaniu ustawy. Procedura przyjęcia reformy przez Parlament jest jednak ciągle w toku, a po jej przyjęciu potrzebne będzie kolejne pięć lat na jej pełne wdrożenie.

W projektach uwzględniono właściwe zagadnienia, lecz wystąpiły opóźnienia i uchybienia w zakresie koncepcji**Niektóre uchybienia w zakresie koncepcji utrudniły ocenę wyników projektów****55**

W przypadku połowy projektów z próby³⁵ skontrolowanej przez Trybunał wykryto co najmniej jedno z następujących uchybień związanych z ich koncepcją (zob. przykłady w ramce 4):

- a) brak odpowiednich, zdefiniowanych i wymiernych celów projektów;
- b) brakujące wskaźniki, co przeszkodziło w prawidłowym pomiarze wyników, monitorowaniu działań i podjęciu terminowych działań naprawczych;
- c) brak podstawowych wskaźników bazowych, co ograniczyło możliwości porównania sytuacji przed podjęciem działań i po nim.

35 W projektach: PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 i 14.

Przypadki uchybień w zakresie koncepcji w skontrolowanych projektach

- a) Projekt PJ 12 polegał na świadczeniu pomocy technicznej i miał na celu wzmocnienie zdolności instytucjonalnej Wyższego Zawodowego Instytutu Adwokatury (Institut Supérieur de la Profession d'Avocats). Takie sformułowanie celu szczegółowego, którego osiągnięcie miało zostać ocenione na późniejszym etapie, było zbyt ogólne. W umowie określono wskaźniki, takie jak liczba naruszeń praw człowieka oraz średni czas trwania postępowań cywilnych i karnych. Wskaźniki te jednak były tylko w znikomym stopniu i niebezpośrednio związane z projektem i nie stanowiły najodpowiedniejszych wartości odniesienia do oceny stopnia osiągnięcia celu projektu.
- b) Koncepcja projektu PJ 14 została opracowana tak, aby wspomóc przemiany demokratyczne w Tunezji. Projekt ten miał na celu ustanowienie dobrych praktyk, wzmocnienie potencjału posłów do parlamentu oraz poprawę zdolności administracyjnej Parlamentu. Mimo że w umowie zawarto opis głównych działań, nie uwzględniono w niej wskaźników ustanowionych w celu dokonania pomiaru wyników i oceny wartości dodanej projektu.
- c) Przedmiot projektu PJ13 stanowiło wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w Tunezji. Cel i wskaźniki były zbyt ogólne i przyjęły formę działań, a nie wskaźników szczegółowych. Ponadto brak wskaźników ukazujących sytuację społeczeństwa obywatelskiego przed podjęciem działań i po nim utrudniał ocenę wartości dodanej projektu.

56

W przypadku czterech³⁶ z 14 skontrolowanych projektów niektóre elementy kluczowe nie zostały ujęte w umowach (zob. **ramka 5**), a poziom szczegółowości w budżetach nie był odpowiedni do tego, by móc właściwie ocenić racjonalność kosztów, a tym samym przyczynić się do dokonania oceny wydajności.

³⁶ W przypadku projektów: PJ 6, 7, 8 i 10.

Przykład projektu, w którego umowie zawarto niewystarczająco precyzyjny opis przedsięwzięcia

W odniesieniu do projektu PJ 10 podpisano umowę na podstawie bardzo ogólnego opisu przedsięwzięcia i wstępnych szacunków cen robót. Jednym z rezultatów projektu miało być przeprowadzenie sporych prac budowlanych w sądzie w Nabeul. Początkowo procedury w ramach projektu (badanie wstępne, koncepcja, badanie techniczne, dokumentacja dotycząca wykonania, specyfikacja istotnych warunków zamówienia i dokumentacja przetargowa) obejmowały modernizację całego Sądu. Beneficjent przeprowadził jednak tylko jedną z trzech części przetargu, ponieważ budżet projektu nie był wystarczający do sfinansowania wszystkich trzech części. Pozostałe dwie części (około 30% całkowitego budżetu) mają zostać przeprowadzone przez organy tunezyjskie na późniejszym etapie. W tym przypadku brak szczegółowego opisu zakresu robót w umowie nie pozwolił na właściwą ocenę wydajności i skuteczności projektu.

57

W odniesieniu do dwóch projektów podpisano umowy dotyczące ich realizacji z pośrednikiem³⁷. W tym przypadku Komisja zobowiązała się do zapłacenia ok. 1,2 mln euro opłat administracyjnych na rzecz pośrednika. Dokumenty dotyczące planowania nie obejmowały analizy wartości dodanej wynikającej z podpisania umowy z pośrednikiem zamiast bezpośrednio z beneficjentem końcowym³⁸.

Znaczne opóźnienia w realizacji projektów

58

Okres realizacji projektów znacznie wydłużył się w przypadku 10 z 14 projektów w próbie (zob. **tabela 4**). W sześciu przypadkach³⁹ okres realizacji został przedłużony o ponad 50% uzgodnionego okresu. Opóźnienia w realizacji w dużym stopniu wynikały z tego, że czas potrzebny do osiągnięcia pewnych rezultatów został początkowo niedoszacowany. W większości przypadków przedłużenie czasu trwania powoduje wzrost niektórych kategorii kosztów, takich jak koszty personelu, które muszą być pokrywane ze stałego wkładu Komisji⁴⁰. W konsekwencji dostępnych jest mniej środków na finansowanie głównych działań projektu. Jako że umowy te zostały podpisane po 2011 r., Komisja była świadoma trudnych warunków w kraju, mimo to nie dostosowała odpowiednio ram czasowych ani skali projektów.

37 Projekty PJ 7 i PJ 8, z łącznym budżetem wynoszącym 41 mln euro, miały na celu ograniczenie nierówności społecznych i regionalnych na obszarach miejskich i podmiejskich poprzez prace infrastrukturalne, które poprawiły jakość życia, przyczyniły się do powstawania miejsc pracy i ułatwiły dostęp do mikrofinansowania.

38 Tak jak postąpił EBI w kontekście tego samego działania.

39 W przypadku projektów: PJ 1, 2, 6, 8, 12 i 14.

40 Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 3/2011 pt. „Wydajność i skuteczność pomocy UE przekazywanej za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych w krajach dotkniętych konfliktami” (<http://eca.europa.eu>).

Tabela 4

Przypadki wydłużenia okresu realizacji projektów

(w miesiącach)

Projekt	Rok umowy	Wstępnie założony czas trwania	Czas trwania		Wydłużenie czasu trwania
			1. zmiana	2. zmiana	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Czas określony wstępnie w umowie wciąż trwa
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

Źródło: Baza danych CRIS.

59

W przypadku trzech ze skontrolowanych projektów⁴¹ Trybunał stwierdził, że oddziaływanie i trwałość dotychczas osiągniętych rezultatów nie zostały utrzymane za pomocą właściwej strategii wyjścia. W tych przypadkach utworzono głównie tymczasowe miejsca pracy. Niezbędne są jednak dalsze środki finansowe i podjęcie działań w ramach polityki w celu zapewnienia ich utrzymania. Ponieważ Tunezji brakowało wystarczających środków finansowych i zdolności do utrzymania infrastruktury powstałej w wyniku realizacji projektów, trwałość będzie zależała od dostępności dalszego wsparcia ze strony darczyńców.

60

Oddziaływanie czterech projektów⁴² zostało znacznie ograniczone z powodu powolnego tempa wdrażaniu wymaganych reform. Przykładowo w 2012 r. wydano około 2,5 mln euro na dostarczenie instytucjom tunezyjskim specjalistycznego wyposażenia do testowania zgodności produktów elektronicznych z przepisami UE. Wyposażenie to było jednak w ograniczonym stopniu wykorzystywane, ponieważ Tunezja nie przyjęła jeszcze odpowiednich norm unijnych wymaganych na mocy układu w sprawie oceny zgodności i zatwierdzania wyrobów przemysłowych.

61

Dwa czynniki, tj. uchybienia w koncepcji i powolna realizacja projektów, utrudniały wprawdzie ocenę projektów, jednak ogólnie w projektach uwzględniono faktyczne potrzeby krajowe i poczyniono dzięki nim istotne postępy w odpowiednich obszarach. Przykładowo projekty mające na celu wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw zapewniły użyteczne wsparcie 700 przedsiębiorstwom. Dwa inne projekty przyczyniły się w znacznym stopniu do odnowy biednych dzielnic miejskich, a projekt dotyczący parlamentu doprowadził do poprawy jego infrastruktury i wzmocnienia współpracy z Parlamentem Europejskim.

41 W przypadku projektów: PJ 6, 7 i 8.

42 W przypadku projektów: PJ 3, 4, 11 i 12.

62

Finansowanie unijne stanowiło znaczny wkład w proces przemian demokratycznych i na rzecz stabilności ekonomicznej Tunezji. Trybunał stwierdził, że w okresie, który nastąpił po rewolucji 2011 r., środki unijne zostały zasadniczo dobrze wykorzystane. Tunezji udostępniono dodatkowe środki finansowe w celu wsparcia kraju w obliczu nowych wyzwań, a Komisja współpracowała ściśle z innymi darczyńcami nad stroną organizacyjną przekazywania środków. Zidentyfikowano jednak szereg uchybień w unijnym zarządzaniu pomocą.

63

Postępy zostały co prawda osiągnięte, lecz były one powolne, głównie z powodu takich czynników jak liczne zmiany rządu i brak ogólnego krajowego planu rozwoju. Brak takiego planu opracowanego przez organy tunezyjskie znacznie skomplikował proces właściwego ukierunkowania pomocy ze strony Komisji (zob. pkt –23).

64

Zasadniczo podejście Komisji było bardzo ambitne – próbowała ona jednak uwzględnić zbyt wiele priorytetów. Szeroki zakres uwzględnionych problemów i działań podjętych dzięki wsparciu budżetowemu, projektom i pożyczce makrofinansowej kłóci się z własną polityką Komisji dotyczącą koncentracji pomocy na niewielkiej liczbie obszarów i działań kluczowych (zob. pkt 24–25).

65

W ramach szerokiego spektrum działań koordynacja z innymi darczyńcami była dobra, choć nie udało się doprowadzić do wspólnego programowania z państwami członkowskimi (zob. pkt 26–28).

Zalecenie 1 - Usprawnienie programowania i precyzyjniejsze ukierunkowanie pomocy unijnej

ESDZ i Komisja powinny:

- a) zapewnić, wykorzystując dialog polityczny i dialog w dziedzinie konkretnej polityki, by władze Tunezji przyjęły kompleksowy krajowy planu rozwoju;
- b) określić, na następny okres planowania, ograniczoną liczbę priorytetów szczegółowych oraz ograniczyć liczbę działań w celu zwiększenia koncentracji i potencjalnego oddziaływania pomocy unijnej;
- c) upewnić się, że udało się dokonać wspólnego programowania z państwami członkowskimi w celu zwiększenia koncentracji i poprawy koordynacji pomocy.

66

Przyznano pomoc w różnych formach, które obejmowały ogólne wsparcie budżetowe (umowa na rzecz budowania państwowości), sektorowe wsparcie budżetowe (umowa dotycząca reformy sektorowej), pożyczkę w zakresie pomocy makrofinansowej oraz projekty. Tunezja skorzystała także w dużym stopniu z inicjatywy „więcej za więcej”, w wyniku której znacznie zwiększyła się pula środków dostępnych w ramach ogólnego wsparcia budżetowego (zob. pkt 30–31).

67

W pierwszych latach ogólne wsparcie budżetowe zapewniono poprzez programy PAR, które w dużym stopniu zostały sfinansowane przez Bank Światowy i z pożyczek MFW. Ten rodzaj wsparcia pomógł rządowi w opracowaniu planu reform, a zaklasyfikowanie go w ramach umów na rzecz budowania państwowości pozwoliło na większą elastyczność niż tradycyjne wsparcie budżetowe. Nie jest to jednak rozwiązanie długoterminowe; zostało ono zaprojektowane w ramach podejścia krótkoterminowego, obejmującego rok do dwóch lat (zob. pkt 32–33).

68

W chwili podpisywania umów finansowych z programów wsparcia budżetowego niektóre z warunków tych umów były już spełnione albo zostały spełnione wkrótce później. Znacznie ograniczyło to element zachęty związany z tym wsparciem. Realizację licznych działań, wymaganą w umowach finansowych, oceniono jako całość, w efekcie czego płatności dokonywano nawet wtedy, gdy niektóre stosowne działania nie zostały przeprowadzone (zob. pkt 34–39).

69

O przyznaniu środków finansowych na zasadzie „więcej za więcej” zdecydowano na bardzo późnym etapie, co wywołało trudności w zakresie zaplanowania najlepszego możliwego wykorzystania tego wsparcia. Jeżeli chodzi o dodatkowe oddziaływanie, które miało zostać osiągnięte w wyniku znacznych przeniesień środków na zasadzie „więcej za więcej”, nie było ono wyraźnie widoczne (zob. pkt 36).

70

Ocena rozliczalności finansowej stanowi kompleksową, uznaną w skali światowej ocenę zarządzania finansami publicznymi kraju. Zgodnie z własnymi wytycznymi Komisji dotyczącymi wsparcia budżetowego należy ją przeprowadzać co cztery lata. Biorąc pod uwagę duże kwoty wypłacane w formie wsparcia budżetowego i znaczenie oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych jako narzędzia monitorowania i planowania, niezadowolający jest fakt, że od 2010 r. nie przeprowadzono takiej oceny. Oczekuje się, że nowa ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych zostanie sfinalizowana w marcu 2017 r. (zob. pkt 40 – 42).

Zalecenie 2 - Usprawnienie realizacji unijnych programów wsparcia budżetowego

Komisja powinna:

- a) ograniczyć, w przyszłych programach wsparcia budżetowego, liczbę działań, które należy podjąć, aby spełnić konieczne warunki związane ze wsparciem budżetowym i dopilnować, by były to działania istotne. Aby zachęcić władze Tunezji do poczynienia znaczących postępów na drodze reform, Komisja powinna dokonywać wypłaty w zależności od tego, czy w sposób zadowalający zrealizowano indywidualne działania i osiągnięto wskaźniki wyników, a nie od poczynienia ogólnych postępów;
- b) dbać o to, by ocena rozliczalności finansowej, w związku ze znaczeniem, jakie ma ona jako narzędzie planowania i monitorowania, była przeprowadzana co najmniej raz na cztery lata.

71

Na udzielenie pożyczki w zakresie pomocy makrofinansowej na kwotę 300 mln euro, o którą wystąpiły w trybie pilnym władze Tunezji, konieczne były prawie dwa lata. O ile opóźnienie to wystąpiło częściowo nie na poziomie UE, na instytucjonalnym poziomie unijnym rozpatrzenie pożyczki zajęło i tak ponad 11 miesięcy (zob. pkt 45–47).

Zalecenie 3 - Składanie wniosków w celu przyspieszenia procesu zatwierdzania pomocy makrofinansowej

Komisja powinna zbadać, wraz ze współustawodawcami, istniejące możliwości przyspieszenia postępowania w ramach procedur zatwierdzania kolejnych programów pomocy makrofinansowej, zwłaszcza jeżeli chodzi o finansowanie w przypadkach nadzwyczajnych.

72

Sektorowe wsparcie budżetowe było wypłacane na znacznie mniejszą skalę niż ogólne wsparcie budżetowe. W przypadku dwóch z trzech zbadanych programów istnienie wiarygodnej strategii sektorowej nie było wyraźnie widoczne. Oddziaływanie programów zostało osłabione w wyniku opóźnień i ogólnie wolnego tempa w przeprowadzaniu wymaganych reform (zob. pkt 48–54).

73

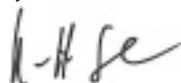
Zrealizowano niektóre ważne projekty, lecz z licznymi opóźnieniami. Przy braku jasnych celów i wskaźników trudno było ocenić postępy w realizacji wielu z nich. W wielu przypadkach projekty były przesadnie ambitne, a ich harmonogram zbyt optymistyczny. Doprowadziło to do wzrostu kosztów ogólnych (zob. pkt 55-61).

Zalecenie 4 - Poprawa planowania projektów

Komisja powinna, planując w przyszłości projekty w Tunezji, ustanowić jasne cele i wskaźniki, które w szczególnych okolicznościach danego projektu będą realistyczne.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 lutego 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Wykaz programów wsparcia budżetowego i pomocy makrofinansowej

(euro)

Number	Decision No	Decision year	Modality	Title	Allocated amount	Contracted amount	Paid amount
MFA	NA	2013	MFA	MFA	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 and 23279	2011	BSP	Programme d'Appui à la Relance and Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	Troisième 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	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Wykaz projektów

(euro)

Number	Decision No	Contract Year	Project	Contracted amount	Paid amount
PJ1	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisiennes - Coaching technique et non technique	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Acquisition et installation d'une chambre semi anechoïque pour essais de comptabilité electromagnétiques de dix metres avec cages annexes	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité Electromagnétiques	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Programme on Small Business Support in the services sector of Tunisia	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	Projet de création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'Etat en Tunisie	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	Réhabilitation selon les standards internationaux de Tribunaux et établissements pénitentiaires avec une dotation de matériel informatique	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	Assistance Technique pour le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut Supérieur de la Profession d'Avocats	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	Programme d'Appui à la Société Civile en Tunisie	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie	1 809 778	1 364 907

Streszczenie

III

Komisja i ESDZ zgadzają się z oceną dotyczącą szybkiego reagowania, ale pragną podkreślić, że konieczne było podjęcie działań w kilku obszarach ze względu na dużą ilość społeczno-ekonomicznych potrzeb i sytuacji wyjątkowych, jakich doświadczył rząd Tunezji w następstwie rewolucji. W tym kontekście UE została wezwana do pomocy Tunezji, aby odpowiedzieć na te potrzeby, które były kwestią wiarygodności politycznej, ale były także konieczne ze względów operacyjnych. Rezultaty osiągnięte w tym okresie są dobre, ponieważ pomoc UE w znacznym stopniu przyczyniła się do osiągnięcia stabilności gospodarczej i politycznej państwa po rewolucji, szczególnie pomoc przy ważnych reformach społeczno-ekonomicznych i politycznych.

Komisja jest w związku z tym zdania, że pomoc nie była osłabiona, lecz raczej odpowiadała na dużą liczbę nadzwyczajnych reform, z jakimi musiała się nieuchronnie zmierzyć Tunezja w okresie porewolucyjnym.

Ponadto należy podkreślić, że wszystkie projekty przyjęte od 2014 r. związane były z jednym z trzech głównych sektorów zapisanych w jednolitych ramach wsparcia na lata 2014–2016 (reformy społeczno-ekonomiczne na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, podstawowych elementów demokracji i zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego).

Komisja przyznaje, że władze tunezyjskie mogły napotykać trudności w zarządzaniu całością pomocy z uwagi na porewolucyjny kontekst oraz częste zmiany rządu i zmiany w ramach administracji. Należy jednak również podkreślić, że wskaźnik absorpcji jest wyższy w przypadku projektów UE niż w przypadku innych darczyńców.

Proces wspólnego programowania wstrzymano ze względu na opóźnienia ze strony rządu w zakresie sformułowania i przyjęcia nowego pięcioletniego planu rozwoju. Pozwoli to UE na lepsze dostosowanie programowania do priorytetów uwzględnionych w planie w celu poprawy podziału pracy między darczyńców, w tym państwa członkowskie.

Wspólna misja programowa odbywała się równolegle z misją programową ESDZ i DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia, która miała miejsce w październiku 2016 r. Obecnie koordynację działań z wszystkimi państwami członkowskimi prowadzi konsultant, a wspólne programowanie powinno zacząć funkcjonować w 2017 r.

W ramach pomocy makrofinansowej UE zapewnia pomoc dla bilansów płatniczych, aby zaspokoić pilne potrzeby Tunezji w zakresie finansowania zewnętrznego oraz wesprzeć program pomocy finansowej, który Tunezja uzgodniła z MFW. Pozwala to Tunezji na wprowadzenie niezbędnych dostosowań gospodarczych w łatwiejszy i mniej gwałtowny sposób oraz ma na celu przyczynienie się do odbudowy jej stabilności gospodarczej. Uwarunkowania dotyczące pomocy makrofinansowej uwzględniają szereg priorytetów w kilku powiązanych ze sobą obszarach reformy strukturalnej i stanowią kompleksowe podejście do wspierania programu dostosowań gospodarczych.

Komisja uważa, że pomoc na rzecz Tunezji, w tym pomoc makrofinansową, skoncentrowano na ograniczonej liczbie sektorów. Ponadto w kilku obszarach pomocy (takich jak statystyka, zarządzanie finansami publicznymi oraz dobre zarządzanie przez tunezyjski Trybunał Obrachunkowy) silna współpraca z innymi darczyńcami i w ramach różnych służb Komisji była kluczowa, aby zwiększyć dodatkowo wpływ pomocy makrofinansowej w celu pełnego wdrożenia ważnych reform.

V

W kontekście niestabilności politycznej kluczowe było zapewnienie odpowiedniej równowagi między środkami przynoszącymi szybkie rezultaty a procesami długofalowymi przy jednoczesnym wykorzystaniu narzędzi w ramach polityki wsparcia budżetowego Komisji. Instrument zwany umową na rzecz budowania państwowości stanowi bardziej elastyczną formę wsparcia budżetowego zaprojektowaną specjalnie na potrzeby sytuacji niekorzystnych lub pokryzysowych. Pomimo zastosowania tej bardziej elastycznej formy w przypadku Tunezji Komisja przeprowadziła rygorystyczną ocenę warunków wypłaty środków w odniesieniu do każdego z czterech programów wsparcia budżetowego. Ponadto stabilizacja sytuacji w Tunezji i jej postępy są dowodem na powodzenie działań w takiej formie, w jakiej je opracowano i wdrożono. Bardziej szczegółową analizę tej kwestii zawarto poniżej, począwszy od pkt 30.

Komisja potwierdza, że trwającą obecnie ocenę rozliczalności finansowej wydatków publicznych rozpoczęto w rzeczywistości w 2014 r., czyli cztery lata po ostatniej ocenie rozliczalności finansowej wydatków publicznych. Podczas trwającej obecnie oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych miały miejsce opóźnienia, na które Komisja nie miała wpływu, spowodowane głównie pytaniami dotyczącymi metodyki i ich konsekwencjami. Należy podkreślić, że nowa metodyka przeprowadzania oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych została zweryfikowana w 2015 r. Prace nad nowym sprawozdaniem z oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych dobiegają końca.

VI

Komisja podkreśla, że program reformy nie zawsze da się streścić w jednym kompleksowym i spójnym dokumencie na temat polityki lub strategii. W takich przypadkach analizę opiera się na innych środkach i procesach reform, jakie stosuje rząd w celu wzmocnienia systemu.

W przypadku wspomnianego sektorowego wsparcia budżetowego Komisja oceniła politykę sektorową jako kompletną, a także odpowiednią i wiarygodną. Wspomniane operacje wsparcia budżetowego zostały przyjęte przed rewolucją; później programy dostosowano do nowej sytuacji, aby zapewnić stabilizację rezultatów osiągniętych dzięki tym operacjom.

Komisja uważa, że późne wypłaty pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej nie były spowodowane powolnym wdrażaniem pomocy, ale połączeniem szeregu czynników. Przyjęcie wniosku Komisji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej zajęło Parlamentowi i Radzie ponad pięć miesięcy. Ponadto ratyfikacja protokołu ustaleń między UE a Tunezją, który zawiera uwarunkowania dotyczące pomocy makrofinansowej, zajęła władzom tunezyjskim ponad sześć miesięcy. Drugą wypłatę opóźniono ze względu na fakt, że Tunezyjczycy nie spełnili wszystkich warunków na czas.

Wstęp

09

Zdaniem Komisji warto wskazać, że kiedy w kwietniu 2014 r. przyjęto pierwszą operację pomocy makrofinansowej w kwocie 300 mln EUR, stanowiła ona największą pomoc makrofinansową kiedykolwiek przyznaną państwu południowego sąsiedztwa aż do momentu, gdy Komisja w lutym 2016 r. zaproponowała, a w lipcu 2016 r. przyjęła nową operację pomocy makrofinansowej, także dla Tunezji, w kwocie 500 mln EUR. Celem drugiej pomocy makrofinansowej jest dalsze wspieranie przemian gospodarczych, zwłaszcza po atakach terrorystycznych z 2015 r. i ze względu na ich negatywny wpływ na działalność gospodarczą.

Uwagi

20

Komisja podkreśla, że PAR 1 był wielosektorową operacją budżetową, a programy od PAR 2 do PAR 5 – operacjami z zakresu umowy na rzecz budowania państwowości.

22

Komisja zwraca uwagę, że w przypadkach, gdy wymagano od niej działania, zawsze działała terminowo mimo trudnego kontekstu pod względem polityki i bezpieczeństwa. Komisja zauważa również, że dokument dotyczący działania w odniesieniu do programu reformy sektora bezpieczeństwa ukończono na poziomie technicznym dnia 18 czerwca 2015 r. (podczas spotkania grupy ds. zapewnienia jakości), przed atakiem terrorystycznym z czerwca 2015 r. W tym okresie podjęto również szereg działań w obszarze bezpieczeństwa (projekty regionalne, projekty finansowane w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności, Instrumentu na rzecz Przyczyniania Się do Stabilności i Pokoju itp.), przed przygotowaniem programu reformy sektora bezpieczeństwa lub równoległe z nim.

23

Komisja zauważa, że w pierwszych latach po rewolucji koordynacja działań darczyńców odbywała się na podstawie planów władz tunezyjskich na rzecz poprawy gospodarczej i pism rządowych dotyczących rozwoju. Dzięki tym dokumentom utworzono szereg pakietów wsparcia finansowego ze strony darczyńców pod nazwą *Programmes d'Appui à la Relance* (PAR); w przypadku niektórych z nich zastosowano nawet wspólne założenia polityczne. Następnie ułatwiono koordynację działań darczyńców, w tym działań UE poprzez jej wsparcie budżetowe i operacje pomocy makrofinansowej, dzięki umowie między MFW a władzami tunezyjskimi dotyczącej kompleksowego programu dostosowań makroekonomicznych i reform strukturalnych.

24

Komisja chciałaby podkreślić, że środki nie zostały przeznaczone na zbyt wiele obszarów, a pomoc została skoncentrowana w wystarczającym stopniu.

Mimo że pomoc UE rzeczywiście dotyczyła wielu sektorów, takie początkowe podejście wynikało z szerokiego zakresu wyzwań i potrzeb Tunezji w okresie porewolucyjnym. Podejście to było również odpowiedzią na konkretne wnioski o pomoc ze strony władz tunezyjskich w czasie, gdy rząd pilnie potrzebował międzynarodowego wsparcia. Rzeczywiście w latach 2011–2013 wprowadzono „nadzwyczajne działania” ukierunkowane na kluczowe usługi służące wsparciu przemian demokratycznych i towarzyszące procesowi reform społeczno-ekonomicznych.

Kiedy jednak wydawało się, że sytuacja zaczęła się stopniowo stabilizować (od ok. 2014 r.), UE istotnie dążyła do koncentracji udzielanej pomocy. Efektem tych wysiłków są jednolite ramy wsparcia na lata 2014–2016, w których zidentyfikowano trzy sektory interwencji (reformy społeczno-ekonomiczne na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, podstawowych elementów demokracji oraz zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego), aby lepiej ukierunkowywać pomoc. Te trzy sektory były systematycznie brane pod uwagę podczas projektowania rocznych programów działania na rzecz Tunezji.

25

Komisja i ESDZ podkreślają, że ich decyzje nie doprowadziły do osłabienia finansowania ani do trudności w zarządzaniu. Opóźnienia i trudności w zarządzaniu były związane bezpośrednio i przede wszystkim z czynnikami zewnętrznymi (takimi jak niestabilność polityczna lub trudna sytuacja gospodarcza państwa).

Komisja podkreśla, że uwarunkowania dotyczące pomocy makrofinansowej uwzględniają ograniczoną liczbę priorytetów w kilku powiązanych ze sobą obszarach reformy strukturalnej i stanowią kompleksowe podejście do wspierania programu dostosowań gospodarczych. Nie należy tego postrzegać jako odejścia od polityki Komisji polegającej na koncentrowaniu pomocy na ograniczonej liczbie sektorów. Ponadto w kilku obszarach pomocy (takich jak statystyka, zarządzanie finansami publicznymi oraz dobre zarządzanie przez tunezyjski Trybunał Obrachunkowy) silna współpraca z innymi darczyńcami i w ramach różnych służb Komisji była kluczowa w celu pełnego wdrożenia ważnych reform.

26

Komisja zauważa, że działania UE były dobrze skoordynowane z państwami członkowskimi i głównymi międzynarodowymi darczyńcami, ale z powodu późnego przyjęcia krajowego planu rozwoju nie udało się doprowadzić do procesu wspólnego programowania z państwami członkowskimi. Koordynacja i ścisła komunikacja z państwami członkowskimi odbywała się regularnie i była konstruktywna.

28

Proces wspólnego programowania wstrzymano, aby lepiej dostosować programowanie do priorytetów uwzględnionych w pięcioletnim planie rozwoju w celu poprawy podziału pracy wśród darczyńców, w tym państw członkowskich.

Wspólna misja programowa odbywała się równolegle z misją programową ESDZ i DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia, która miała miejsce w październiku 2016 r. Obecnie koordynację działań z wszystkimi państwami członkowskimi prowadzi konsultant, a wspólne programowanie powinno zacząć funkcjonować w 2017 r.

29

Komisja zauważa, że działania UE stanowiły znaczne wsparcie na rzecz Tunezji, ale stwierdzono też pewne pomniejsze niedociągnięcia we wdrażaniu programów przez Komisję.

Komisja pragnie podkreślić, że PAR 1 był wielosektorową operacją budżetową, a programy od PAR 2 do PAR 5 operacjami z zakresu umowy na rzecz budowania państwowości. Różnica w formie ma konsekwencje podczas analizy programów.

32

Komisja pragnie podkreślić, że chociaż programy PAR 3 i PAR 4 były finansowane wyłącznie przez UE, programy te i zdefiniowane w ich ramach środki były koordynowane z innymi darczyńcami.

33

Komisja chciałaby podkreślić fakt, że Programme d'appui à la relance 1 (PAR 1) stanowił wielosektorowe wsparcie budżetowe, a przy kolejnych operacjach PAR zastosowano formę umowy na rzecz budowania państwowości, którą zaprojektowano specjalnie po to, by umożliwić UE wspieranie krajów partnerskich w sytuacji niekorzystnej lub pokryzysowej.

Mimo że zastosowanie formy umowy na rzecz budowania państwowości umożliwia pewną elastyczność zgodnie z przyjętą w 2011 r. polityką, służby Komisji zawsze wdrażały ją w sposób rygorystyczny. Zastosowane wskaźniki efektywności zostały zdefiniowane w wyniku długiego i kompleksowego procesu dialogu merytorycznego z władzami. Wskaźniki te umożliwiły przeprowadzenie ważnych reform w okresie objętym przeglądem. Ze względu na pilny charakter sytuacji, na którą UE musiała zareagować, i krótkoterminowy charakter formy, jaką wybrano do wdrażania, umów na rzecz budowania państwowości nie należy postrzegać jako „elastycznych” pod względem warunków wyłaty środków.

Komisja podkreśla, że – jak przewidziano w odpowiednich wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego – umowy na rzecz budowania państwowości można odnawiać, zwłaszcza w przypadkach, gdy przejście do innych instrumentów wsparcia budżetowego nie jest jeszcze wykonalne.

Warto pamiętać o tym, że wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego związane z umowami na rzecz budowania państwowości były nowym dokumentem (w 2012 r.), a forma – nieprzetestowana, gdy po raz pierwszy zastosowano je w kraju o średnich dochodach przechodzącym zmiany polityczne takim jak Tunezja. Doświadczenia z Tunezji, potwierdzone także przypadkami wdrażania umów na rzecz budowania państwowości w innych państwach, skłoniły Komisję do rewizji wytycznych dotyczących czasu trwania umów na rzecz budowania państwowości i wprowadzenia możliwości przyjmowania umów na rzecz budowania państwowości równoległe z sektorowymi operacjami wsparcia budżetowego. Wyciągnięte wnioski potwierdził rewizja wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

34

Komisja stwierdza, że w ograniczonej liczbie przypadków wskaźniki/środki zostały osiągnięte przed podpisaniem umów finansowych. Odzwierciedla to jednak raczej fakt, że stosowana przez Komisję długa procedura administracyjna prowadząca do przyjęcia decyzji finansowych nie jest odpowiednia dla takiego rodzaju nadzwyczajnych operacji, do wdrożenia którego Komisja i inni darczyńcy (Bank Światowy i Afrykański Bank Rozwoju) dążyli w tamtym czasie w Tunezji w ramach reakcji na szczególnie niestabilną sytuację polityczną i społeczno-ekonomiczną.

Rzeczywiście środki te zostały formalnie zatwierdzone przez władze wiele miesięcy przed podpisaniem umowy finansowej. W okresie między momentem uzgodnienia środków a momentem przyjęcia decyzji finansowej przez Komisję środek został jednak rzeczywiście przyjęty/wdrożony przez rząd. Sukces ten był również wynikiem intensywnego dialogu politycznego z władzami; a zatem nie doszłoby do sukcesu na taką samą skalę lub w tych samych ramach czasowych w przypadku braku operacji wsparcia budżetowego.

35

W decyzjach dotyczących finansowania przedstawionych państwom członkowskim i w umowie finansowej zawartej z rządem Tunezji jasno stwierdzono, że wskaźniki efektywności dotyczące drugiej transzy zostaną zidentyfikowane w drugim roku realizacji programu. Takie rozwiązanie nie stoi w sprzeczności z wytycznymi i jest przydatne w sytuacjach niestabilnych, gdy trudno jest opracować w pełni przygotowany zakres programowania na kilka lat, tak jak w Tunezji w 2011 r. (tj. rząd tymczasowy, zbliżające się wybory).

36

Komisja zwraca uwagę na fakt, że chociaż formalnie środki na zasadzie „więcej za więcej” nie zostały ogłoszone przed majem lub czerwcem roku N+1, Komisja i ESDZ przeprowadziły już ocenę sytuacji w różnych państwach regionu i miały jasny obraz – dość wcześnie w danym roku (w zasadzie w styczniu lub lutym) – tego, jaką kwotę środków na zasadzie „więcej za więcej” otrzyma każde z państw. Dlatego podczas negocjowania programów i matrycy wskaźników zespół Komisji pozostawił pewne pole manewru i uwzględnił albo programy dodatkowe, albo – w pewnych przypadkach – wyższą kwotę niż ta, którą oficjalnie ustalono na początku negocjacji.

37

Komisja podkreśla, że pomoc UE była oparta na wnioskach władz tunezyjskich, a stosowne potrzeby zostały omówione w ramach dyskusji dwustronnych, uzgodnione i poddane ocenie. Znaczną część środków zawartych w programach PAR 1–3 należy postrzegać z perspektywy wspólnych operacji wsparcia budżetowego, wdrażanych przez trzy agencje wsparcia budżetowego, względem zobowiązań finansowych przekraczających miliard USD na jedną operację.

Dlatego, uwzględniając obecność kilku agencji-darczyńców (wnoszących swój wkład w oparciu o stan wiedzy naukowej) i znaczną liczbę tych operacji, liczba środków jest w rzeczywistości zbliżona do standardowej przy tego rodzaju operacjach.

Programom PAR poświęcano wiele uwagi podczas regularnych spotkań gabinetu poświęconych przeglądowi ich wdrażania (co nie miałyby miejsca w przypadku mniejszego programu) i należy wyraźnie zaznaczyć, że zrealizowano znaczną większość tych środków.

38

Komisja jest zdania, że ocenę stanu każdej z matryc programów PAR 1–4 przeprowadzono równie rygorystycznie.

Komisja podkreśla, że w ramach stosowania komunikatu z 2011 r. oraz powiązanych konkluzji Rady z 2012 r. w sprawie „Przyszłego podejścia do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich” w odniesieniu do kryterium kwalifikowalności nadal będzie się przyjmować podejście dynamiczne. Podejście to dostosowano w szczególności, uwzględniając panującą w tamtym czasie niestabilną sytuację polityczną i zastosowanie po raz pierwszy w Tunezji umowy na rzecz budowania państwowości.

Podejście to jest zgodne z przepisami zawartymi w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego w odniesieniu do operacji z zakresu umowy na rzecz budowania państwa. Formę tę zawarto w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego z 2012 r. w celu stosowania jej w trakcie kryzysu, po kryzysie i w sytuacjach niekorzystnych. Stanowi ona zatem formę bardziej elastyczną. Niemniej jednak ocena dokumentacji dotyczącej wypłat przeprowadzana przez Komisję jest tak samo rzetelna, jak w przypadku każdej innej formy wsparcia budżetowego.

Należy dodać, że niemal wszystkie oczekiwane rezultaty zostały w końcu osiągnięte (poza kilkoma marginalnymi rezultatami). Wydaje się zatem, że elastyczność, jaką przyznano w odniesieniu do programów PAR 3 i 4, nie doprowadziła do gorszych rezultatów ani nie pogorszyła oddziaływania w perspektywie średnioterminowej.

39

Komisja zauważa, że wdrażanie niektórych strukturalnych reform gospodarczych nadal jest powolne lub wymaga dużej poprawy, natomiast reformy towarzyszące przemianom demokratycznym przebiegają w bardziej zadowalający sposób. Przyjęcie zorientowanych na rezultaty środków lub wskaźników nie byłoby możliwe w kontekście umów na rzecz budowania państwowości na rok lub dwa lata, jak przypomniano w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego, które przewidują, że „wskaźnikami efektywności (...) będą głównie wskaźniki procesu” (s. 99).

Zapewniono interwencje uzupełniające w formie pomocy technicznej i w ten sposób wsparto władze w opracowywaniu i przyjmowaniu przepisów ustawowych lub wykonawczych (lub procedur administracyjnych) niezbędnych do tego, by wykonać określoną ustawę lub rozporządzenie. Dzięki kombinacji polityki budżetowej i monetarnej większość środków określonych przez UE przyniosła konkretne rezultaty.

Podobnie jak w przypadku innych procesów porewolucyjnych, gruntowne zmiany polityczne i instytucjonalne, które mają obecnie miejsce w Tunezji, będą wymagać czasu, aby przynieść pełne efekty.

40

Komisja pragnie podkreślić, że gwałtownie zmieniające się okoliczności wraz z nadmiernymi obciążeniami i ciągłymi zmianami w ramach sytuacji administracyjnej i politycznej (sześć rządów w okresie 2011–2015) sprawiają, iż wdrożenie w tym okresie obiektywnej oceny o wysokiej jakości byłoby szczególnie trudnym zadaniem. Byłoby również za wcześnie na ocenę skutków pod względem metodyki oceny.

Ostatnia przeprowadzona w pełnym zakresie ocena operacji wsparcia budżetowego miała miejsce w 2010 r. Oceny te są zazwyczaj przeprowadzane w odniesieniu do okresu 10 lat. Do przeprowadzenia obiektywnej oceny sytuacji niezbędny jest krok wstecz.

Należy przy tym zaznaczyć, że DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia przeprowadza obecnie ocenę programów koncentrujących się na zarządzaniu gospodarczym, która to ocena obejmuje wszystkie programy wsparcia budżetowego wdrożone w Tunezji oprócz programu BS6.

Ponadto Komisja dokładnie monitorowała produkty, wyniki i rezultaty w trakcie tego okresu i w pełni wykorzystwała narzędzia do oceny rezultatów konkretnych środków wsparcia budżetowego, jak również wykorzystwała różne oceny przeprowadzone przez różne organizacje międzynarodowe.

41

Komisja pragnie podkreślić, że nowa ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych została przeprowadzona w następstwie nowej metodyki przyjętej przez sekretariat rozliczalności finansowej wydatków publicznych, co doprowadziło do kilku sprzecznych wniosków odnośnie do oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych z 2010 r. oraz do opóźnień w jej zatwierdzeniu przez władze tunezyjskie, na które to opóźnienia nie mają wpływu Komisja, Banku Światowy i Afrykański Bank Rozwoju.

Komisja potwierdza jednak, że trwającą obecnie ocenę rozliczalności finansowej wydatków publicznych rozpoczęto w rzeczywistości w 2014 r., czyli cztery lata po przeprowadzeniu ostatniej oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych, a w związku z tym w odniesieniu do wewnętrznych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

W uzupełnieniu do rozliczalności finansowej wydatków publicznych, Komisja w ramach działania poprzedzającego podjęcie decyzji o zapewnieniu pomocy makrofinansowej przeprowadziła w grudniu 2013 r. pełną i szczegółową ocenę operacyjną obiegu administracyjnego i finansowego w odniesieniu do Ministerstwa Finansów oraz Banku Centralnego Tunezji.

42

Komisja pragnie podkreślić, że rozliczalność finansowa wydatków publicznych jest przydatnym narzędziem, ale nie jest ona obowiązkowa, a ponadto wymaga zobowiązania i pełnej współpracy ze strony danego państwa.

Po 2011 r. Tunezja (i jej partnerzy), pomimo braku najnowszej rozliczalności finansowej wydatków publicznych, w okresie objętym przeglądem skorzystała z kilkunastu wysokiej jakości ocen dotyczących systemu zarządzania finansami publicznymi tego państwa. Oceny te zostały przeprowadzone w ramach programów Komisji przez niezależne organizacje, takie jak MFW, OECD i Open Budget Survey.

W ramach tych różnych ocen powstały szczegółowe informacje dotyczące różnych wymiarów zarządzania finansami publicznymi (opracowywanie budżetu, wykonanie budżetu, rachunkowość, udzielanie zamówień publicznych, kontrole wewnętrzne i zewnętrzne, zarządzanie aktywami, przejrzystość, program reform itd.).

Mimo że ocenę rozliczalności finansowej wydatków publicznych rozpoczęto z pewnymi opóźnieniami w 2014 r., oczekuje się jej wyników na początku 2017 r.; zostaną one wykorzystane do oceny postępów w zakresie zarządzania finansami publicznymi w państwie.

43

Komisja pragnie podkreślić, że w świetle okoliczności, jakich doświadcza Tunezja od 2011 r., oraz ważnych wyzwań, jakim musiało sprostać to państwo (politycznych, ekonomicznych, społecznych, dotyczących bezpieczeństwa), Tunezja pozostaje wzorem w tym regionie. Proces przemian jest długi i trudny i będzie nadal wymagał dalszych znaczących wysiłków ze strony tego partnera.

a)

Komisja jest zdania, że chociaż w niektórych obszarach nadal istnieją wyzwania, postęp w porównaniu z sytuacją istniejącą w 2011 r. jest jednoznacznie pozytywny i trwały. Strona internetowa dotycząca przejrzystości budżetu Ministerstwa Finansów stanowi dobry przykład ogromnych wysiłków podjętych w tym zakresie (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

W niezależnych badaniach w zakresie przejrzystości budżetu lub rozpowszechniania danych statystycznych (międzynarodowe badanie budżetu z 2011 r., 2015 r., strona internetowa dotycząca rozpowszechniania danych statystycznych) Tunezja jest obecnie uznawana za lidera wśród krajów o podobnym dochodzie / wśród krajów z tego regionu.

Najnowsze ogłoszenie ustawy organicznej o wolności informacji w połączeniu z istnieniem dynamicznego społeczeństwa obywatelskiego, które już jest chętne do skorzystania z tych nowych praw, wskazuje, że w nadchodzących latach czynione będą dalsze postępy w tym zakresie.

b)

Program wsparcia społeczeństwa obywatelskiego UE (PASC) przyczynił się do rozwiązania problemów związanych z ustanowieniem 180 organizacji pozarządowych (NGO) w gubernatorstwie Tozeur. W ramach programu zawarto umowę ze służbami rządu tunezyjskiego odpowiedzialnymi za te organizacje, aby pomóc ubiegającym się o członkostwo organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w przygotowaniu ich wniosków o rejestrację. Ponadto program obejmuje element pomocy technicznej, aby pomóc władzom tunezyjskim w ustanowieniu systemu IT dla departamentu NGO, który mógłby przyspieszyć obsługę dokumentacji, w tym do celów rejestracji NGO.

c)

Chociaż wdrożenie reform dotyczących partnerstw publiczno-prywatnych i udzielania zamówień publicznych spotkało się z silnym oporem ze strony niektórych obszarów administracji, wszystkie związane z tym akty wykonawcze zostały przyjęte i rozpoczyna się rzeczywiste efektywne wdrożenie tych ustaw. Już zaczyna się odnotowywać wczesne pozytywne wyniki, w szczególności w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych dzięki prowadzonej cyfryzacji wszystkich procedur udzielania zamówień.

W odniesieniu do kontroli zewnętrznej, przewiduje się, że nadchodzące przyjęcie ustawy organicznej przyznającej pełną niezależność tunezyjskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu (środek PAR IV) stanie się momentem przełomowym w prowadzeniu kontroli zewnętrznych w Tunezji. Komisja będzie nadal zapewniała pomoc techniczną na rzecz Trybunału w celu zapewnienia, aby w pełni wykorzystał on te nowe możliwości.

W odniesieniu do kontroli wewnętrznej nadal konieczne jest przeprowadzenie pewnych działań w celu racjonalizacji ram instytucjonalnych. Zostały one zaplanowane w kontekście programu PAR V.

d)

Celem środków uwzględnionych w programach PAR była stabilizacja finansów samorządów lokalnych, które to finanse podlegały destabilizującemu obciążeniu finansowemu ze względu na gwałtowny spadek lokalnych dochodów po rewolucji. Cel ten kontynuowano w programie *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 mln EUR) poprzez bardziej strukturalne podejście w kontekście decentralizacji. Realizacja wspomnianego programu nie byłaby możliwa, gdyby nie sukces wcześniejszych programów ani też przed podjęciem decyzji politycznej o rozpoczęciu procesu decentralizacji.

e)

Postępy w zakresie ukierunkowania na beneficjentów były rzeczywiście niezadowolające, pomimo że UE, MFW i Bank Światowy stanowczo wzywały władze do podjęcia działań w tym względzie. Sytuacja ta odzwierciedla głęboko zakorzenione trudności polityczne w zakresie wzmocnienia kryteriów kwalifikowalności dla takich programów. Pomimo tych utrudnień należy nadal nalegać na przeprowadzenie tych reform, zważywszy na ich kluczowy wkład w stabilność finansów publicznych. Działania w tym zakresie są dalej prowadzone przez MFW, Bank Światowy i UE (pomoc makrofinansowa). Oczekuje się jednak, że nowa baza danych numerów ubezpieczenia społecznego oraz ocena obecnych programów pomocy społecznej, jak również proponowany system punktacji przyczynią się do poprawy ukierunkowania tych programów.

f)

Komisja uważa, że dzięki warunkom wypłaty określonym w ramach wsparcia budżetowego PAR III oraz dzięki skoordynowanemu dialogowi merytorycznemu darczyńców z Ministerstwem Finansów obecnie w Tunezji funkcjonują ramy regulacyjne sprzyjające rozwojowi mikrofinansowania. Umożliwiło to utworzenie siedmiu instytucji mikrofinansowych działających na mniej rozwiniętych regionach nieobjętych wsparciem, w tym dwóch instytucji (Microcred i Taysir) objętych wsparciem finansowym UE, AFD, EBI i EBOR. Według najnowszych sprawozdań rocznych Microcred i Taysir, od czasu rozpoczęcia działalności w 2015 r. 7 684 mikroprzedsiębiorców objęto usługami z zakresu finansów oraz pomocy technicznej, w tym 4 205 kobiet i 3 338 osób młodych.

g)

We wrześniu 2016 r. Parlament przyjął nową ustawę inwestycyjną w kontekście przygotowania do *Konferencji w Tunezji 2020*. Ustawa ta wraz z niedawno przyjętym ustawodawstwem dotyczącym konkurencji, upadłości i PPP powinna przyczynić się w przyszłości do znacznej poprawy klimatu inwestycyjnego.

45

Zdaniem Komisji należy odnotować, że zanim możliwe będzie dokonanie pierwszej wypłaty w ramach pomocy makrofinansowej, konieczne jest podjęcie wielu kroków proceduralnych. Przed przedstawieniem wniosku dotyczącego operacji pomocy makrofinansowej Komisja przeprowadza ocenę prawidłowości obiegu środków finansowych w kraju korzystającym w drodze oceny operacyjnej, która trwa co najmniej miesiąc. Ze względu na fakt, że wnioski Komisji dotyczące pomocy makrofinansowej podlegają zwykłej procedurze ustawodawczej zgodnie z art. 212 TFUE, muszą one zostać przyjęte przez Parlament i Radę. Po takim przyjęciu komitet państw członkowskich musi zatwierdzić protokół ustaleń zawierający uwarunkowania dotyczące pomocy makrofinansowej, a kraj korzystający musi taki protokół podpisać. Ponadto Tunezja musiała ratyfikować ten protokół ustaleń.

W następnej kolejności Komisja musi pożyczyć na rynkach środki do celów wypłaty w ramach pomocy makrofinansowej, co trwa zazwyczaj około miesiąca. W przypadku Tunezji należy wspomnieć, że stracono jeden miesiąc w ramach zwykłej procedury ustawodawczej ze względu na fakt, iż przyjęcie wniosku Komisji na posiedzeniu plenarnym Parlamentu przesunięto w ostatnim momencie na II posiedzenie plenarne w kwietniu, co oznacza, że przyjęcie tego wniosku przez współprawodawców zajęło pięć miesięcy. Należy również zauważyć, że podpisanie i ratyfikacja protokołu ustaleń przez Tunezyjczyków zajęło już ponad siedem miesięcy.

47

Zdaniem Komisji program pomocy makrofinansowej miał kluczowe znaczenie w przyspieszeniu bardzo potrzebnych reform w Tunezji w ścisłej koordynacji z innymi międzynarodowymi darczyńcami i z własnymi planami rządu w zakresie reform, w szczególności w kontekście trudnej sytuacji przemian. W nowym programie pomocy makrofinansowej zwiększono łączną kwotę wsparcia w zakresie pomocy makrofinansowej udzieloną do tej pory na rzecz Tunezji do 800 mln EUR i zapewniono ciągłość reform, a jednocześnie odniesiono się do nowego zestawu środków, które mają na celu wspieranie starań Tunezji w przejściu do bardziej zrównoważonego modelu ekonomicznego.

48

Komisja uważa, że w momencie przyjęcia każdego programu, jak również przed dokonaniem każdej płatności były spełnione kryteria kwalifikowalności, w tym wdrożenie odpowiedniej i wiarygodnej polityki.

We wspomnianych przypadkach programów BS5 i BS6 Komisja zauważa, że, jak wskazano w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego, „program reformy nie zawsze da się streścić w jednym kompleksowym i spójnym dokumencie na temat polityki lub strategii. W takich przypadkach analiza zostanie oparta na innych środkach i procesach reform, jakie stosuje rząd w celu wzmocnienia systemu”. W kontekście zastosowania tych wytycznych Komisja oceniła politykę sektorową jako kompletną, a także odpowiednią i wiarygodną.

49

Komisja pragnie wyjaśnić, że trzy programy sektorowego wsparcia budżetowego zostały przyjęte przed rewolucją, w następstwie mających zastosowanie w tamtym momencie kryteriów kwalifikowalności, podczas gdy umowy na rzecz budowania państwowości zostały przyjęte po rewolucji w odpowiedzi na zupełnie nowy kontekst, który wymagał nowego podejścia i sprawił, że Tunezja kwalifikowała się do takiego instrumentu. Należy również zaznaczyć, że Komisja obecnie dokonuje przeglądu wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego, aby umożliwić przyjmowanie w tym samym czasie umów na rzecz budowania państwa oraz sektorowego wsparcia budżetowego.

50

a)

Zob. odpowiedź do ramki 3 a)

b)

Zob. odpowiedź do ramki 3 b)

Ramka 3 – Wykryte przypadki uchybień w zakresie koncepcji programów sektorowego wsparcia budżetowego

a)

Komisja częściowo zgadza się z tą uwagą. W czasie opracowywania koncepcji projektu odnotowano trudności w pomiarze podstawowych wskaźników bazowych dla wszystkich wskaźników. W związku z tym w ramach rozwiązania tej sytuacji wartości docelowe dla niektórych wskaźników zostały wyrażone jako jednostki bezwzględne postępu, a nie jako odniesienie do wartości podstawowych wskaźników bazowych.

W odniesieniu do celu dotyczącego wodomierzy wolumetrycznych warto zauważyć, że odnotowano wzrost wartości wiercenia z koncesjami prawnymi na poziomie 10 %, który to wzrost został uznany za istotny. Przekroczenie tego celu jest wynikiem włączenia wodomierzy wolumetrycznych do wiercenia, dla których koncesje prawne nie są konieczne (wody powierzchniowe lub małe głębokości). W przypadku wskaźnika D doszło do znaczących zmian w rządowej polityce rekrutacyjnej po 2011 r., czego nie można było przewidzieć w czasie opracowania koncepcji programu. Po dwóch dekadach konserwatywnej polityki rekrutacyjnej w sektorze gospodarki wodnej zwiększone zasoby ludzkie można ocenić jako pozytywną zmianę.

Po podpisaniu programu w 2011 r. trudno było przewidzieć, że nowy rząd, który objął urząd od 2012 r., nie potraktuje priorytetowo kwestii poboru opłat za przepompowywanie wody gruntowej, co stanowiło cel poprzedniego rządu. Zaniechanie to można przypisać raczej zmianie woli politycznej niż zawieszeniu funkcji przez jedną jednostkę.

b)

Komisja wskazuje, że w odniesieniu do BS6: W przypadku wskaźnika D doszło do znaczących zmian w rządowej polityce rekrutacyjnej po 2011 r., czego nie można było przewidzieć w czasie opracowania koncepcji programu. Po dwóch dekadach konserwatywnej polityki rekrutacyjnej w sektorze gospodarki wodnej zwiększone zasoby ludzkie można ocenić jako bardzo pozytywną zmianę.

c)

W przypadku programu BS6 Komisja podkreśla, że, jak wskazano w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego, „program reformy nie zawsze da się streścić w jednym kompleksowym i spójnym dokumencie na temat polityki lub strategii. W takich przypadkach analiza zostanie oparta na innych środkach i procesach reform, jakie stosuje rząd w celu wzmocnienia systemu”. To w kontekście zastosowania tych wytycznych Komisja oceniła politykę sektorową jako kompletną, a także odpowiednią i wiarygodną.

W odniesieniu do BS5 Komisja pragnie podkreślić, że ta umowa finansowa została podpisana w 2008 r. w kontekście innych warunków i praktyk. W przypadku późniejszych programów i wypłat w ramach pomocy makrofinansowej Komisja stosowała jednak w pełni wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego.

51

Komisja podkreśla fakt, że wspomniana matryca została opracowana przez rząd jako skrócony opis środków, które miał on zamiar wdrożyć w celu przywrócenia siły finansowej tunezyjskim samorządom lokalnym.

W ramach oceny strategii rządu matryca zapewniła najlepszy dostępny opis jego szczegółowego planu działania.

W związku z tym nie przyjęto założenia *a priori*, że niektóre środki nie zostaną spełnione, ale że – jak ma to miejsce w przypadku wszystkich strategii – niektóre środki mogą być ważniejsze od innych (przynajmniej z punktu widzenia Komisji). Ocena warunku kwalifikowalności w odniesieniu do polityki publicznej obejmuje jednak ocenę ogólnego planu działania rządu, a nie wyłącznie te działania, które Komisja uznaje za istotne.

Komisja zauważa ponadto, że oprócz ogólnej matrycy wspomnianych środków trzy główne cele programu – znaczące zwiększenie dochodów, zablokowanie głównego czynnika zwiększonych wydatków (rekrutacje) i zwiększenie stopnia wykonania lokalnych projektów w zakresie rozwoju i inwestycji – zostały uwzględnione w ramach wskaźników efektywności w drugiej transzy programu.

Z perspektywy czasu wskaźnik realizacji tych środków był szczególnie wysoki, co sugeruje, że warunki były zarówno odpowiednie, jak i wykonalne.

52

Komisja zgadza się z tą uwagą, ale podkreśla, że w przypadku obu programów istniał szereg takich warunków (BS5) i wiązały się one ze szczególnymi trudnościami. W przypadku BS6 czas trwania programu został przedłużony z 72 do 96 miesięcy w reakcji na trudności, z jakimi musiał się zmierzyć nowy rząd, a w szczególności Ministerstwo Rolnictwa, po wydarzeniach politycznych z 2011 r. Głównym celem tego przedłużenia terminów było zapewnienie możliwości przyjęcia środków uzupełniających mających na celu sprawne wdrożenie programu.

Tempo wdrożenia programu zależało w znacznej mierze od czynników zewnętrznych związanych z kontekstem porewolucyjnym.

53

Komisja zgadza się z uwagą i odnotowuje, że opóźnienia w zlecaniu elementów pomocy technicznej w ramach projektów BS5 i BS6 były należycie uzasadnione złożonością wspieranych sektorów oraz potrzebą zaangażowania się w szczegółową dyskusję w sprawie strategii i polityki w celu prawidłowego określenia potrzeb beneficjentów w oparciu o właściwą ocenę.

Komisja pragnie wyjaśnić, że pomimo braku pomocy technicznej w przypadku programu BS7 pomoc techniczna została zapewniona w ramach innych bieżących programów. Kwalifikujący się okres zawierania umów zgodnie z regulacjami finansowymi upłynął przed dokonaniem przeglądu treści programu, co uniemożliwiło zlecenie dodatkowej pomocy technicznej.

54

Komisja zgadza się z uwagą i uznaje, że proces ustawodawczy przebiegał dosyć powoli od czasu rewolucji ze względu na fakt, że pierwszeństwo względem takich kwestii jak ustawodawstwo budżetowe miały priorytety konstytucyjne i inne (np. w zakresie bezpieczeństwa, zwalczania korupcji). Przyjęcie ustawy przewidziano na pierwszy kwartał 2017 r.

Należy jednak podkreślić, że już przed przyjęciem ustawy odnotowano znaczne postępy w odniesieniu do procedur budżetowych. Obecnie z 26 ministerstw 22 przyjęły budżety programu i uwzględniają wskaźniki efektywności związane z celami ich polityki publicznej (w uzupełnieniu do danych budżetowych) w swoich wnioskach budżetowych do Parlamentu.

Wzrost punktacji przyznawanej w ramach międzynarodowego badania budżetowego podkreśla usprawnienia dokonane w tych obszarach.

W tym kontekście ogłoszenie ustawy budżetowej będzie oznaczało zakończenie, a nie rozpoczęcie przedmiotowej reformy opartej na wynikach.

55

Komisja zauważa, że w przypadku połowy projektów nie odnotowano uchybień w zakresie koncepcji. W odniesieniu do drugiej połowy Komisja pragnie przedstawić następujące uwagi (zob. poniżej):

a)

Komisja pragnie podkreślić, że cele związane z danymi projektami były odpowiednie, zdefiniowane i wystarczająco wymierne.

Jeżeli chodzi o projekty PJ7 i PJ8, Komisja uważa, że „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” stanowi wystarczająco odpowiedni i zdefiniowany cel, którego realizację można mierzyć liczbą infrastruktur podstawowych i sprzętu zapewnionych w ramach programu na rzecz nieformalnych osiedli.

Jeżeli chodzi o projekt PJ11, Komisja uważa, że cel programu twinningowego na rzecz tunezyjskiego Trybunału Obrachunkowego „diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle” w połączeniu ze szczegółowymi, oczekiwanymi rezultatami oraz wskaźnikami możliwymi do obiektywnego sprawdzenia jest zdefiniowany i wymierny.

Ponadto Komisja uważa cztery cele projektu PJ14 za w dużym stopniu odpowiednie i zdefiniowane na potrzeby wsparcia ustanowienia nowoczesnego, sprawnego i dobrze funkcjonującego Parlamentu w trakcie okresu przemian demokratycznych. Tego rodzaju cele związane z oczekiwanymi rezultatami są w wystarczającym stopniu wymierne.

c)

Uwaga Trybunału dotyczy konkretnej sprawy (PJ13), którą wyjaśniono szczegółowo w lit. c) poniżej.

Ramka 4 – Przypadki uchybień w zakresie koncepcji w skontrolowanych projektach

a)

Trybunał odnosi się do wskaźników określonych na potrzeby pomiaru ogólnych celów projektu. W fazie wdrażania projektu nieznacznie skorygowano wskaźniki, aby lepiej odzwierciedlić osiągnięcie rezultatów.

b)

Komisja pragnie podkreślić, że wzór umowy w sprawie standardowego wkładu finansowego nie wymaga logicznej struktury. Struktura rezultatów i zasobów będąca odpowiednikiem struktury logicznej została załączona do tej umowy. Komisja uważa zatem, że istniały wskaźniki, które były zgodne z odpowiednim formatem dla projektów podlegających zarządzaniu delegowanemu.

c)

Komisja podkreśla, że wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w Tunezji nie było możliwe przed rewolucją. Finansowanie zagraniczne było zakazane, a działalność w ramach społeczeństwa obywatelskiego podlegała dużym ograniczeniom i surowej kontroli ze strony rządu. W związku z tym przed 2011 r. nie było dostępnych wskaźników umożliwiających przeprowadzenie oceny tego sektora.

Przedmiotowe wskaźniki zdefiniowano zgodnie z informacjami dostępnymi w tamtym czasie w celu ułatwienia pomiaru stopnia wdrożenia wspomnianych działań.

Komisja zauważa, że chociaż wskaźniki te nie są bardzo szczegółowe, w ramach projektu zorganizowano 435 warsztatów dyskusyjnych/konsultacyjnych w 24 gubernatorstwach, 120 warsztatów z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego i podmiotami publicznymi, prowadzono współpracę z 3500 stowarzyszeniami oraz utworzono 36 sieci stowarzyszeń. Należy również zauważyć, że delegatura Unii dokładnie przeanalizowała sytuację społeczeństwa obywatelskiego w Tunezji.

Ocena końcowa tego programu zostanie przeprowadzona w lutym 2017 r. i umożliwi dokonanie dogłębnej oceny oddziaływania tego ambitnego programu.

Komisja pragnie także podkreślić, że ten projekt uważa się za projekt przewodni i za doskonały przykład w ramach całego sąsiedztwa regionu południowego.

56

Komisja zauważa, że wszystkie projekty obejmowały dokumentację i szablony, a także cechowały się wymaganym w takich przypadkach poziomem szczegółowości.

Komisja podkreśla, że podział budżetu na projekty PJ 6, 7, 8 i 10 dostarcza wystarczających informacji w celu dokonania oceny kosztów. Skuteczność programu oceniono poprzez szereg sprawozdań z postępu prac, jak określono we wspomnianej umowie.

57

Komisja pragnie ponownie podkreślić (jeżeli chodzi o wartość dodaną powierzenia zarządzania środkami wspomnianemu pośrednikowi względem zarządzania pośredniego przez odnośny tunezyjski podmiot publiczny), że w momencie przyjmowania obu projektów pośrednik ten był wiodącym darczyńcą w zakresie odnowy nieformalnych osiedli i przez lata wspierał wdrażanie tunezyjskiego krajowego programu na rzecz odnowy. Opłaty administracyjne nałożone przez pośrednika (2,9 % całkowitych środków zaangażowanych w oba projekty) są dużo niższe niż wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek zarządzania projektem w przypadku zarządzania pośredniego.

Ponadto wariant zarządzania pośredniego byłby dużo bardziej czasochłonny, prowadząc do opóźnień we wdrażaniu, ponieważ wymagany byłby okres na naukę zasad i procedur UE, aby zapewnić zapoznanie się z nimi przez tunezyjskiego beneficjenta.

58

Komisja podkreśla, że przyznane przedłużenia nie spowodowały żadnego wzrostu łącznych kosztów. Stanowiły one „przedłużenia bez dodatkowych kosztów”, ponieważ nie można zwiększyć całkowitego budżetu programów.

Przedłużenie bez dodatkowych kosztów może prowadzić do redystrybucji określonych kosztów ze szkodą dla innych, jednak tego rodzaju kwestie stanowią część ryzyka związanego z działaniami w tych okolicznościach. W toku negocjacji dotyczących wniosków o przedłużenie bez dodatkowych kosztów Komisja dokłada jednak wszelkich starań, by zapewnić ograniczenie do minimum jakichkolwiek dodatkowych kosztów personelu wynikających z takich rodzajów przedłużenia, tak aby nie zagrażała skuteczności projektu. Przemiany demokratyczne Tunezji trwały dłużej niż oczekiwano bezpośrednio po rewolucji z 2011 r., gdy podpisano wybrane projekty.

59

Jeżeli chodzi o oddziaływanie i trwałość rezultatów, Komisja pragnie podkreślić, że celem szczegółowy projektu PJ6, jak stwierdzono w umowie finansowej, było z jednej strony utworzenie tymczasowych miejsc pracy, a z drugiej – poprawa zdolności do zatrudnienia pracowników o niskich umiejętnościach dzięki zapewnieniu szkoleń zawodowych. Komisja uznaje oba cele za spełnione. Ponadto w 2016 r. przyjęto drugi etap wspomnianego projektu (programu zintegrowanego rozwoju lokalnego) z tym samym partnerem wdrażającym. Przyczyni się to do zwiększenia do maksimum oddziaływania i zapewnienia trwałości rezultatów.

Jeżeli chodzi o projekty PJ7 i PJ8, trudności finansowe w zapewnieniu utrzymania infrastruktury publicznej wprowadzonej na nieformalne osiedla również zostaną rozwiązane w ramach tego samego nowego przygotowywanego programu, w ramach którego jednym z przewidywanych rezultatów jest rozwój właściwej strategii krajowej w zakresie kontroli i rozwoju nieformalnych osiedli, w tym utrzymania infrastruktury publicznej.

60

Komisja pragnie podkreślić, że sprzęt dostarczony w ramach projektów PJ3 i PJ4 przyniósł już korzyści tunezyjskim małym i średnim przedsiębiorstwom nastawionym na wywóz, ponieważ umożliwia im przeprowadzanie testów dotyczących produktów zgodnie z zasadami UE w Tunezji przy dużo mniejszym koszcie niż za granicą. Przyczyniło się to do zmniejszenia kosztów produkcji, a następnie zwiększenia konkurencyjności w porównaniu z innymi producentami.

Dostarczenie tego sprzętu oddziałuje już w sposób pozytywny pod względem dostępu tunezyjskich małych i średnich przedsiębiorstw do rynku wewnętrznego UE, nawet jeżeli nie zawarto jeszcze układu w sprawie oceny zgodności i zatwierdzania (ACCA).

W przypadku projektu PJ11 niemal wszystkie zaplanowane działania wdrożono przed końcem twinningu. Ponadto, biorąc pod uwagę, że celem twinningu było wsparcie tunezyjskiego Trybunału Obrachunkowego w przygotowaniu projektu ustawy organicznej i reorganizacji jego struktury na potrzeby wdrożenia przepisów ustawy po jej przyjęciu, wpływ wspomnianych opóźnień nie był duży.

Jeżeli chodzi o projekt PJ12, ze względu na częste zmiany rządu oraz wyznaczanie różnych dyrektorów (czterech w ciągu 3 lat) niemożliwe było wdrożenie całego ustawodawstwa opracowanego w ramach projektu przed końcem wspomnianego projektu.

Wnioski i zalecenia

63

W pierwszych latach po rewolucji tunezyjskiej koordynacja działań darczyńców miała miejsce głównie w oparciu o programy na rzecz budowania państwowości (fr. Programme d'Appui à la Relance, PAR), które zapewniały wsparcie planów władzy na rzecz poprawy gospodarczej, a następnie w oparciu o kompleksowy program MFW.

64

Komisja zauważa, że konieczne było zajęcie się kilkoma obszarami ze względu na wyzwania społeczno-ekonomiczne, z jakimi mierzyła się Tunezja po rewolucji. Dotychczas osiągnięte rezultaty są dobre, ponieważ pomoc UE w znacznym stopniu przyczyniła się do poprawy stabilności społeczno-ekonomicznej i politycznej państwa po rewolucji. Komisja podkreśla, że kierowała się własną polityką dotyczącą koncentracji pomocy. Rzeczywiście mimo faktu, że w okresie objętym przeglądem podjęto różnorodne działania, były one zgodne z trzema głównymi sektorami określonymi w jednolitych ramach wsparcia na lata 2014–2016.

Jak wspomniano w pkt 43, należy uwzględnić sytuację Tunezji od 2011 r. oraz istotne potrzeby w odniesieniu do wsparcia procesu przemian, jaki miał miejsce w wielu różnych dziedzinach po rewolucji. UE wdrożyła wszystkie swoje dostępne instrumenty w celu towarzyszenia Tunezji w tym złożonym procesie, co przyczyniło się do przyjęcia nowej, cieszącej się jednomyślnym uznaniem konstytucji oraz przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów.

W ramach pomocy makrofinansowej UE zapewnia pomoc dla bilansów płatniczych, aby pomóc Tunezji w zaspokojeniu jej pilnych potrzeb w zakresie finansowania zewnętrznego i wesprzeć program pomocy finansowej, który Tunezja uzgodniła z MFW. Pozwala to Tunezji na wprowadzenie niezbędnych dostosowań gospodarczych w łatwiejszy i mniej gwałtowny sposób oraz ma na celu przyczynienie się do odbudowy jej stabilności gospodarczej, co stanowi warunek wstępny osiągnięcia trwałego rozwoju społecznego. Uwarunkowania dotyczące pomocy makrofinansowej uwzględniają szereg priorytetów w kilku powiązanych ze sobą obszarach reformy strukturalnej i stanowią kompleksowe podejście do wspierania programu dostosowań gospodarczych. Komisja uważa, że nie stanowi to odejścia od polityki Komisji polegającej na koncentrowaniu pomocy na ograniczonej liczbie sektorów. Ponadto w kilku obszarach pomocy (takich jak statystyka, zarządzanie finansami publicznymi oraz dobre zarządzanie przez tunezyjski Trybunał Obrachunkowy) silna współpraca z innymi darczyńcami i w ramach różnych służb Komisji była kluczowa, aby zwiększyć dodatkowo wpływ pomocy makrofinansowej w celu pełnego wdrożenia ważnych reform.

65

Komisja pragnie podkreślić, że proces wspólnego programowania wstrzymano w oczekiwaniu na przedstawienie przez rząd jego pięcioletniego planu rozwoju. Komisja oraz państwa członkowskie dążą do dostosowania operacji programowania do pięcioletniego planu rozwoju w celu poprawy podziału prac oraz koordynacji.

Ten proces wspólnego programowania zostanie wznowiony w 2017 r.

Zalecenie 1 – Usprawnienie programowania i precyzyjniejsze ukierunkowanie pomocy unijnej

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie.

a)

Komisja i ESDZ będą nadal wykorzystywać dialog polityczny i dialog w dziedzinie konkretnej polityki, by zapewnić przyjęcie przez władze Tunezji kompleksowego krajowego planu rozwoju oraz konkretnych strategii reform. Powyższe kwestie podkreślono ponownie w trakcie wizyt komisarza Johannes Hahna oraz Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federiki Mogherini w Tunezji, a także w trakcie wizyty prezydenta Tunezji w Brukseli w listopadzie i grudniu 2016 r.

b)

Komisja i ESDZ przygotowują jednolite ramy wsparcia na lata 2017–2020 zgodnie z wytycznymi UE, w których wymaga się ukierunkowania jej wsparcia na trzy priorytetowe sektory w celu zmaksymalizowania oddziaływania tej pomocy.

c)

Wspomniany proces wspólnego programowania zostanie wznowiony w 2017 r.

68

Komisja stwierdza, że w ograniczonej liczbie przypadków wskaźniki/środki zostały osiągnięte przed podpisaniem umów finansowych. Rzeczywiście środki te zostały formalnie zatwierdzone przez władze wiele miesięcy przed podpisaniem umowy finansowej oraz wdrożone przez rząd w momencie, gdy Komisja przyjęła decyzję w sprawie finansowania. Należy uznać to za sukces oraz wynik intensywnego dialogu politycznego z władzami; a zatem nie doszłoby do sukcesu na taką samą skalę lub w tych samych ramach czasowych w przypadku braku wsparcia budżetowego.

69

ESDZ i Komisja zgadzają się, że konieczna jest praca, aby zapewnić przewidywanie decyzji opartych za zasadzie „więcej za więcej”.

70

Komisja pragnie podkreślić, że rozliczalność finansowa wydatków publicznych jest przydatnym narzędziem, ale nie jest ona obowiązkowa, a ponadto wymaga zobowiązania i pełnej współpracy danego kraju partnerskiego. Po 2011 r. Tunezja (i jej partnerzy) odniosła korzyść z kilkunastu wysokiej jakości ocen dotyczących systemu zarządzania finansami publicznymi tego państwa. Oceny te zostały przeprowadzone w ramach programów Komisji przez uznane organizacje, takie jak MFW, OECD i Open Budget Survey. Ponadto przed zapewnieniem pomocy makrofinansowej Komisja przeprowadziła w grudniu 2013 r. pełną i szczegółową ocenę operacyjną obiegu administracyjnego i finansowego w odniesieniu do Ministerstwa Finansów oraz Banku Centralnego Tunezji. W związku z tym Komisja uważa, że kompleksowe i istotne informacje były dostępne oraz były wykorzystane.

Komisja potwierdza, że obecną ocenę rozliczalności finansowej wydatków publicznych rozpoczęto w 2014 r. i została ona sfinalizowana w 2017 r. Opóźnienia w sfinalizowaniu tej oceny wynikają z problemów metodycznych i Komisja nie ma na nie wpływu.

Zalecenie 2 – Usprawnienie realizacji unijnych programów wsparcia budżetowego

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a)

Biorąc pod uwagę stabilniejszy kontekst polityczny w Tunezji oraz ścisłą współpracę z innymi darczyńcami, Komisja zgadza się, że wskaźniki efektywności można obecnie w większym stopniu ukierunkować na przyszłe działania. Podejście dynamiczne będzie nadal zastosowanie do kryterium kwalifikowalności zgodnie z przepisami zawartymi w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego. W kontekście Tunezji środki indywidualne wykorzystano jako wartości odniesienia w celu dokonania oceny ogólnego postępu rządu we wdrażaniu krajowego programu reform (jednego z czterech kryteriów kwalifikowalności) i praktyka ta okazała się szczególnie skuteczna.

Jeżeli chodzi o ostatnie zdanie, w którym stwierdza się, że Komisja „powinna dokonywać wypłaty w zależności od tego, czy indywidualne działania zostały wykonane w sposób zadowalający, a nie od poczynienia ogólnych postępów”, Komisja podkreśla, że w ramach zastosowania komunikatu z 2011 r. oraz powiązanych konkluzji Rady z 2012 r. w sprawie „Przyszłego podejścia do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich” wspomniane podejście dynamiczne należy zastosować do kryterium kwalifikowalności. Komisja uzależnia wypłaty od wskaźników efektywności wynegocjowanych z partnerem rządowym oraz zatwierdzonych przez niego dopiero po spełnieniu wszystkich kryteriów kwalifikowalności, co przedstawia satysfakcjonujący ogólny postęp we wdrażaniu tego programu.

b)

Komisja uznaje znaczenie oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych jako narzędzia planowania i monitorowania, jednak podkreśla, że oceny rozliczalności finansowej nie można nałożyć jednostronnie na partnera rządowego. Komisja będzie jednak kontynuować współpracę z partnerem rządowym w ramach dążenia do przeprowadzenia skutecznej oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych zgodnie z zalecaną częstotliwością.

71

Wynoszący 11 miesięcy okres od złożenia przez Tunezję wniosku o pomoc makrofinansową do podpisania protokołu ustaleń UE–Tunezja zawierającego warunki udzielenia pomocy makrofinansowej można wyjaśnić w następujący sposób.

Przed przyjęciem wniosku Komisji dotyczącego operacji pomocy makrofinansowej Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę operacyjną prawidłowości obiegu środków finansowych w Tunezji, aby spełnić wymagania rozporządzenia finansowego UE. Wniosek Komisji musiał następnie zostać zatwierdzony przez Parlament i Radę w ramach zwykłej procedury ustawodawczej zgodnie z art. 212 TFUE. Chociaż współprawodawcom udało się przyjąć wniosek Komisji w ciągu pięciu miesięcy bez rozmów trójstronnych, stracono jeden miesiąc ze względu na fakt, że przyjęcie tego wniosku na posiedzeniu plenarnym Parlamentu przesunięto w ostatnim momencie na II posiedzenie plenarne w kwietniu. Po przyjęciu operacji pomocy makrofinansowej konieczne było zakończenie negocjacji dotyczących projektu protokołu ustaleń; następnie protokół musiał zostać zatwierdzony przez komitet państw członkowskich i mógł zostać podpisany przez UE w lipcu 2014 r. (11 miesięcy po złożeniu wniosku przez Tunezję). Następnie ratyfikacja przedmiotowego protokołu ustaleń, która miała miejsce w marcu 2015 r., zajęła władzom tunezyjskim ponad sześć miesięcy. Pierwszą wypłatę pomocy makrofinansowej można było przeprowadzić niedługo po ratyfikacji, w maju 2015 r., natomiast druga wypłata mogła mieć miejsce dopiero w grudniu 2015 r. w związku z niezapewnieniem przez władze tunezyjskie zgodności z warunkami udzielenia pomocy makrofinansowej.

Zalecenie 3 – Przyspieszenie procesu zatwierdzania pomocy makrofinansowej

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zauważa, że chociaż osiągnięto istotne postępy w odniesieniu do tempa przyjmowania przez Parlament i Radę decyzji o przyznaniu pomocy makrofinansowej, nadal istnieje możliwość poprawy. Szybsze przyjmowanie tych decyzji można było osiągnąć, np.: poprzez ograniczenie liczby posiedzeń Komisji Handlu Międzynarodowego Parlamentu Europejskiego (INTA) przed przeprowadzeniem głosowania w INTA; gdyby zatwierdzenie przez Parlament odbywało się systematycznie na posiedzeniu plenarnym (w tym na mini sesjach plenarnych) odbywającym się bezpośrednio po głosowaniu INTA; gdyby mini sesje plenarne wykorzystano na złożenie podpisów przez Przewodniczącego Parlamentu i Przewodniczącego Rady; oraz gdyby Rada w razie konieczności zastosowała również procedurę pisemną przyjęcia.

Komisja zauważa również, że w następstwie poprzednich zaleceń Trybunału Obrachunkowego oraz rezolucji Parlamentu w sprawie pomocy makrofinansowej z 2003 r. Komisja w 2011 r. złożyła wniosek dotyczący ramowego rozporządzenia w sprawie pomocy makrofinansowej ukierunkowanej m.in. na przyspieszenie podejmowania decyzji poprzez zastąpienie decyzji legislacyjnych aktami wykonawczymi. Ponieważ współprawodawcy podjęli decyzję o zachowaniu aktów ustawodawczych oraz zwykłej procedury ustawodawczej, Komisja wycofała jednak ten wniosek w 2013 r.

73

Komisja podkreśla, że przyznane przedłużenia nie spowodowały żadnego wzrostu łącznych kosztów. Stanowiły one „przedłużenia bez dodatkowych kosztów”, ponieważ nie można zwiększyć całkowitego budżetu programów.

Przedłużenie bez dodatkowych kosztów może prowadzić do redystrybucji określonych kosztów ze szkodą dla innych, jednak tego rodzaju kwestie stanowią część ryzyka związanego z działaniami w tych okolicznościach. W toku negocjacji dotyczących wniosków o przedłużenie bez dodatkowych kosztów Komisja dokłada jednak wszelkich starań, by zapewnić ograniczenie do minimum jakichkolwiek dodatkowych kosztów personelu wynikających z takich rodzajów przedłużenia, tak aby nie zagrażała skuteczności projektu. Przemiany demokratyczne Tunezji trwały dłużej niż oczekiwano bezpośrednio po rewolucji z 2011 r., gdy podpisano wybrane projekty.

Zalecenie 4 – Poprawa planowania projektów

Komisja przyjmuje to zalecenie.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	1.3.2016
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	1.12.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	14.2.2017
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	2.3.2017

Trybunał ocenił, czy pomoc finansowa udzielona Tunezji przez UE po arabskiej wiosnie z 2011 r. została dobrze wykorzystana. Kontrolerzy doszli do wniosku, że środki finansowe zostały co do zasady dobrze wykorzystane, ponieważ w znacznym stopniu przyczyniły się one do przemian demokratycznych i osiągnięcia stabilności gospodarczej przez Tunezję po rewolucji. Mimo to zidentyfikowano szereg uchybień w unijnym zarządzaniu pomocą. W celu zaradzenia tym niedociągnięciom Trybunał wydaje zalecenia dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i Komisji dotyczące nakierowania pomocy na niewielką liczbę sektorów, usprawnienia realizacji programów wsparcia budżetowego, i wreszcie – poprawy planowania programów i przyspieszenia ich realizacji.

4
1977 - 2017



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHKOWY



Urząd Publikacji