

Osobitná správa

**Pomoc EÚ
pre Tunisko**4
1977 - 2017EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6982-9	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/487241	QJ-AB-17-002-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-6970-6	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/992268	QJ-AB-17-002-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6959-1	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/7059	QJ-AB-17-002-SK-E

© Európska únia, 2017

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Osobitná správa

Pomoc EÚ pre Tunisko

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach Dvora audítorov sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. Dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto auditorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila komora III Dvora audítorov, ktorá zodpovedá za audit výdavkových oblastí vonkajších opatrení, bezpečnosti a spravodlivosti. Karel Pinxten, predsedajúci tejto komory, je členom, ktorý za tento audit zodpovedal. Pri vypracúvaní správy mu poskytol podporu vedúci jeho kabinetu Gerard Madden, hlavný auditorský manažér Alejandro Ballester Gallardo, vedúci úlohy Nikolaos Zompolas a audítori Thomas Haellstrom, Erika Soveges a Nicola Berloco.



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

Body

Akronymy a skratky

I - VIII Zhrnutie

1 - 11 Úvod

1 - 6 Súvislosti

7 - 8 Rámec spolupráce EÚ

9 - 11 Financovanie rozvoja

12 - 15 Rozsah auditu a audítorský prístup

16 - 61 Pripomienky

16 - 28 **ESVČ a Komisia riešili väčšinu kľúčových výziev za pomoci značných dodatočných finančných prostriedkov v koordinácii s hlavnými darcami, no pomoc nebola dostatočne zameraná**

17 - 22 Finančné prostriedky boli podstatne zvýšené s cieľom riešiť naliehavé potreby

23 - 25 Financie boli rozdrobené v príliš mnohých oblastiach

26 - 28 Opatrenia EÚ boli dobre koordinované s hlavnými darcami, no k spoločnému plánovaniu s členskými štátmi nedošlo

29 - 61 **Opatrenia EÚ Tunisku výrazne pomohli, no pri vykonávaní programov Komisiou sa vyskytovali nedostatky**

30 - 44 Všeobecná rozpočtová podpora bola vyplatená rýchlo, no podmienenosť, ktorá k nej bola pripojená, bola príliš flexibilná

45 - 47 Úver MFA zabezpečil cenný prístup k financiám aj napriek oneskoreniam a nízkej miere vyplatených prostriedkov

48 - 54 Programy odvetvovej rozpočtovej podpory boli relevantné, chýbala im však vierohodná stratégia

55 - 61 V rámci projektov sa riešili dôležité záležitosti, v ich návrhu sa však prejavili nedostatky a dochádzalo k oneskoreniam

62- 73 **Závery a odporúčania**

Príloha I — Zoznam programov rozpočtovej podpory a makrofinančnej pomoci

Príloha II — Zoznam projektov

Odpovede Komisie a ESVČ

- ADB:** Africká rozvojová banka (*African Development Bank*)
- AFD:** Francúzska agentúra pre rozvoj (*Agence française de développement*)
- CRIS:** Spoločný informačný systém Relex (*Common Relex Information System*)
- DAC:** Výbor pre rozvojovú pomoc (Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj) (*Development Assistance Committee*)
- DEÚ:** Delegácia Európskej únie
- EBOR:** Európska banka pre obnovu a rozvoj
- EIB:** Európska investičná banka
- ENI:** Nástroj európskeho susedstva (*European Neighbourhood Instrument*)
- ENPI:** Nástroj európskeho susedstva a partnerstva (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)
- ESVČ:** Európska služba pre vonkajšiu činnosť
- MFA:** Makrofinančná pomoc (*Macro-Financial Assistance*)
- MMF:** Medzinárodný menový fond
- NIF:** Investičný nástroj európskej susedskej politiky (*Neighbourhood Investment Facility*)
- NIP:** Národný indikatívny program
- PAR:** Program podpory určenej na obnovu (*Programme d'Appui à la Relance*)
- PEFA:** Verejné výdavky a finančná zodpovednosť (*Public Expenditure and Financial Accountability*)
- PRP:** Programy rozpočtovej podpory
- SPRING:** Podpora partnerstva, reforiem a inkluzívneho rastu (*Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth*)
- SSF:** Jednotný rámec podpory (*Single Support Framework*)
- ZPKŠ:** Zmluvy o podpore konsolidácie štátu

I „Jazmínová revolúcia“ v januári 2011 v Tunisku sa považuje za prvé z vlny povstaní „Arabskej jari“. Odvtedy Tunisko počas obdobia neistoty, ktoré charakterizovala politická nestabilita, sociálne nepokoje a teroristické útoky, urobilo výrazný pokrok v politickom prechode k demokracii. Na pomoc pri zvládaní nových výziev poskytla EÚ Tunisku značnú politickú a finančnú podporu. V období od roku 2011 do roku 2015 pridelila EÚ Tunisku bilaterálnu pomoc vo výške 1,3 mld. EUR.

II Posudzovali sme, či sa pomoc EÚ poskytnutá Tunisku po revolúcii Arabskej jari v roku 2011 vynaložila dobre. Dospeli sme k záveru, že celkovo sa peniaze vynaložili dobre, pretože významne prispeli k prechodu na demokraciu a k hospodárskej stabilite Tuniska po revolúcii. Avšak riadenie pomoci zo strany Komisie malo niekoľko nedostatkov.

III Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) a Komisia poskytnutím finančnej podpory rýchlo zareagovali na dve z hlavných výziev: hospodársku krízu a prechod k demokracii. Zistili sme, že Komisia sa snažila venovať príliš mnohým oblastiam, čo viedlo k oslabeniu potenciálneho vplyvu pomoci a jej početné opatrenia sa ťažko riadili. Opatrenia EÚ boli dobre koordinované s hlavnými darcami a v rámci inštitúcií a útvarov EÚ, no k spoločnému plánovaniu s členskými štátmi nedošlo.

IV Finančné prostriedky EÚ sa poskytli viacerými spôsobmi: prostredníctvom všeobecnej a odvetvovej rozpočtovej podpory, úveru v rámci makrofinančnej pomoci (MFA) i prostredníctvom samostatných projektov.

V

Zo štyroch veľkých programov rozpočtovej podpory bola rýchlo presunutá značná suma financií, ktoré tuniským partnerom pomohli formovať program reforiem. Podmienky vyplatenia pomoci boli však príliš flexibilné, čo znížilo motiváciu partnera prijímať opatrenia, ktoré boli stanovené v dohodách o financovaní. Posúdenie verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA), ktoré by mohlo slúžiť ako nesporný test skutočného pokroku reforiem v oblasti verejných financií, sa od roku 2010 nevypracovalo. Očakáva sa, že nové posúdenie PEFA bude dokončené v marci 2017.

VI

Pomalá implementácia predstavovala hlavný nedostatok a vyskytovala sa v súvislosti s úverom MFA, väčšinou odvetvovej rozpočtovej podpory aj pri projektoch. Úverom MFA sa Tunisku sprístupnili financie za zvýhodnených podmienok. Odvetvová rozpočtová podpora bola poskytnutá trom odvetviam, no v dvoch z nich chýbali viero- hodné odvetvové stratégie. V prípade odvetvovej rozpočtovej podpory a projektov sme našli prípady, keď ciele opatrení neboli konkrétne ani merateľné.

VII

Tuniské orgány vykonali niektoré dôležité reformy, no zavádzali sa veľmi pomaly. Táto pomalá realizácia bola zapríčinená najmä početnými zmenami vo vláde a mimoriadnym charakterom a počtom výziev. Komisia je odhodlaná Tunisko naďalej podporovať pri riešení týchto výziev, a to politicky aj finančne.

VIII

V správe sa predkladá niekoľko odporúčaní na zlepšenie plánovania pomoci a riadenia opatrení EÚ.

Súvislosti

01

Tunisko je krajina s nižšími strednými príjmami nachádzajúca sa v severnej Afrike. V roku 2015 dosahoval počet jeho obyvateľov približne 11 miliónov a hrubý národný dôchodok na obyvateľa predstavoval 3 970 USD¹. Prezident Zine El Abidine Ben Ali bol po tuniskej revolúcii, známej tiež ako „Jazmínová revolúcia“, v januári 2011 zvrhnutý po 23 rokoch vlády. Táto revolúcia sa považuje za prvú z povstaní, ktoré sa spoločne nazývajú Arabská jar.

02

Tunisko je krajinou, ktorej politický prechod je po Arabskej jari v najpokročilejšej fáze. V uplynulých štyroch rokoch prijalo novú ústavu a konali sa tam slobodné a spravodlivé voľby. Nobelova cena za mier bola v roku 2015 udelená kvartetu pre národný dialóg² za „jeho rozhodujúci podiel na budovaní pluralitnej demokracie v Tunisku po Jazmínovej revolúcii v roku 2011“.

03

Po roku 2011 krajina zažila značnú neistotu, nepokoj v spoločnosti a útoky ozbrojených militantov na civilné ciele. V tomto období bojovala o zachovanie krátkodobej makroekonomickej stability v zložitej medzinárodnej hospodárskej situácii a uprostred zvýšených regionálnych nepokojov.

04

Posilnenie hospodárskej aktivity je pre Tunisko jednou z najvýznamnejších výziev, pretože je podmienkou pre udržateľné riešenie kľúčových sociálno-ekonomických ťažkostí v krajine, konkrétne vysokej nezamestnanosti a regionálnych rozdielov. Počas desaťročia od roku 2000 do roku 2010 dosiahlo Tunisko priemerný hospodársky rast na úrovni 4,4 %, no táto miera v roku 2011, teda rok po revolúcii, klesla o 1,9 %. Celková nezamestnanosť je vysoká. Po tom, ako v roku 2011 vzrástla na 19 %, v roku 2015 sa zlepšila poklesom na 15 %. Miera nezamestnanosti je napriek tomu obzvlášť vysoká u žien (23 %), mladých absolventov škôl (67 %) a mladých ľudí vo všeobecnosti (35 %)³.

05

Tunisko čelí výzvam v súvislosti so slabou inštitucionálnou kapacitou, s nadmernou centralizáciou rozhodovania a korupciou. Tunisko sa v roku 2015 nachádzalo v strede rebríčka Indexu vnímania korupcie organizácie Transparency International, a to na 76. mieste spomedzi 174 krajín⁴. V rebríčku Indexu právneho štátu (*Rule of Law Index*) organizácie World Justice Project je Tunisko celkovo na 43. mieste, teda medzi najlepšími krajinami v regióne.

- 1 Svetová banka, *World Data bank*, Ukazovatele rozvoja.
- 2 Kvarteto pre národný dialóg vzniklo v roku 2013 a tvoria ho štyri organizácie tuniskej občianskej spoločnosti: Generálny odborový zväz Tuniska, Konfederácia priemyslu, obchodu a remeselnej výroby Tuniska, Tuniská liga na ochranu ľudských práv a Tuniská advokátska komora.
- 3 Medzinárodný menový fond, „Žiadosť o rozšírené úpravy v rámci rozšíreného fondu“, máj 2016.
- 4 Hodnotenie transparentnosti Tuniska sa znížilo zo 41 v rokoch 2012 a 2013 na 40 v roku 2014 a 38 v roku 2015.

06

Bezpečnosť začína predstavovať čoraz dôležitejší výzvu. Po zrážkach so salafistami (2012) a politických atentátoch (2013) zasadili teroristické útoky v múzeu Bardo, v Súse a na prezidentskú stráž tvrdú ranu hospodárstvu⁵ i spoločnosti v krajine.

Rámec spolupráce EÚ

07

Dohoda o pridružení medzi EÚ a Tuniskom z roku 1995 predstavuje základ pre bilaterálne vzťahy. V novembri 2006 Komisia vypracovala dokument o stratégii krajiny, v ktorom sa vymedzoval rámec pre spoluprácu EÚ s Tuniskom v období 2007 – 2013. V novembri 2010 Komisia vypracovala hodnotenie v polovici trvania stratégie a národný indikatívny program (NIP) na obdobie 2011 až 2013⁶, prostredníctvom ktorého sa táto stratégia zaviedla do praxe.

08

Po Arabskej jari v roku 2011 sa spolupráca s EÚ výrazne zmenila. V marci 2011 sa EÚ zaviazala podporovať všetkých svojich južných susedov, ktorí sú „schopní a ochotní začať reformy prostredníctvom Partnerstva pre demokraciu a spoločnú prosperitu“⁷. V máji 2011 Európska služba pre vonkajšiu činnosť a Komisia prijali nový prístup k 16 krajinám európskeho susedstva⁸. Tento nový prístup je zameraný na posilnenie partnerstva medzi EÚ a krajinami a spoločnosťami susedstva, budovanie a konsolidáciu zdravých demokracií, snahu o udržateľný hospodársky rast a prepájanie ľudí a občianskej spoločnosti v krajinách v tomto regióne. Vychádzajúc z tohto nového prístupu uzavrela EÚ v roku 2012 s Tuniskom politickú dohodu o akčnom pláne na obdobie 2013 až 2017, ktorou sa ustanovilo privilegované partnerstvo⁹. Medzi hlavné prvky tohto partnerstva patrí:

- a) hlbšia politická spolupráca vrátane politického dialógu na vysokej úrovni, parlamentnej spolupráce, spolupráce v otázkach bezpečnosti, demokracie a spravodlivosti;
- b) väčšia sociálna a ekonomická integrácia s Európskou úniou s cieľom vybudovať spoločný hospodársky priestor a vypracovanie Prehĺbenej a komplexnej dohody o voľnom obchode medzi EÚ a Tuniskom;
- c) užšie partnerstvo medzi národmi prostredníctvom posilnenia individuálnych a organizačných článkov v oblasti vzdelávania, zamestnanosti, zdravia, kultúry, prisťahovalectva a mobility.

- 5 V roku 2015 aktivita v cestovnom ruchu (devízové príjmy) poklesla o 54 %.
- 6 ESVČ/Európska komisia, Národný indikatívny program Tuniska na obdobie 2011 – 2013.
- 7 KOM(2011) 200 v konečnom znení, 8. marca 2011, „Partnerstvo pre demokraciu a spoločnú prosperitu s južným Stredozemím“.
- 8 KOM(2011) 303 v konečnom znení, 25. mája 2011, „Nová reakcia na meniace sa susedstvo“.
- 9 ESVČ, „Vzťahy medzi Tuniskom a Európskou úniou: privilegované partnerstvo. Akčný plán na obdobie 2013 – 2017“ https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

Financovanie rozvoja

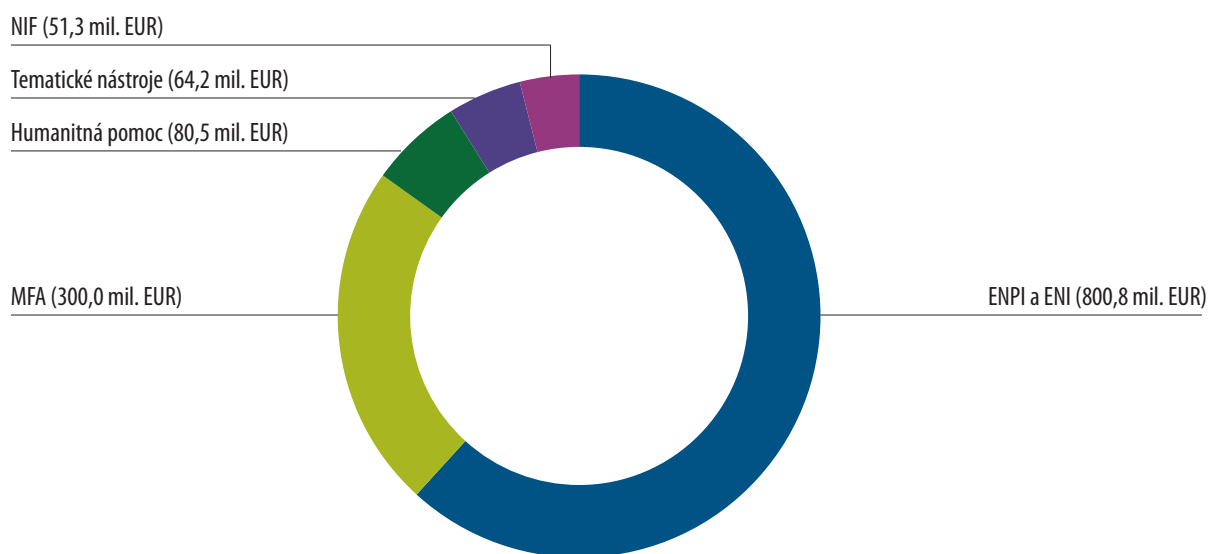
09

Pomoc v rámci bilaterálnej spolupráce pridelená Tunisku v období 2011 až 2015 predstavovala 1,3 mld. EUR. Toto financovanie zahŕňalo programy nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI) a nástroja európskeho susedstva (ENI), tematické nástroje a programy¹⁰, humanitárnu pomoc, investičný nástroj európskej susedskej politiky (NIF) a jednu dohodu o poskytnutí makrofinančnej pomoci podpísanú v roku 2014 (pozri **graf 1**).

10 Tematickými nástrojmi sú európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva, nástroj na podporu stability a mieru, program cezhraničnej spolupráce (Taliansko – Tunisko) a program pre rozvoj nešťátnych subjektov a miestnych orgánov.

Graf 1

Finančné prostriedky poskytnuté Tunisku v rámci finančných nástrojov na obdobie 2011 až 2015



Zdroj: Delegácia Európskej únie v Tunisku, Spolupráca Európskej únie v Tunisku – správa za rok 2015, máj 2016, a databáza spoločného informačného systému Relex (CRIS).

10

V období od roku 2011 do roku 2015 Komisia naplánovala a realizovala programy všeobecnej i odvetvovej rozpočtovej podpory (pozri **rámček 1**), úver v rámci MFA, ako aj samostatné projekty. Programy všeobecnej rozpočtovej podpory pozostávali zo série piatich po sebe nasledujúcich programov¹¹, ktoré boli zamerané na opätovné naštartovanie hospodárstva a zahŕňali opatrenia týkajúce sa štrukturálnych reforiem v rôznych oblastiach. Programy odvetvovej rozpočtovej podpory boli v podstate vytvorené už pred rokom 2011, no peniaze sa z nich vyplácali hlavne po revolúcii. Týkali sa rôznych oblastí, ako je vzdelávanie, voda, životné prostredie a reforma štátneho rozpočtu. Komisia okrem toho financovala projekty týkajúce sa služieb, prác, obstarávania vybavenia a twinningových programov. Uzavrela zmluvy s rôznymi typmi vykonávacích subjektov, napríklad s agentúrami OSN, vládnymi agentúrami či organizáciami občianskej spoločnosti.

11 PAR1 je viacodvetvová rozpočtová operácia a PAR2 až PAR5 sú operácie vykonávané na základe zmlúv o podpore konsolidácie štátu. Podľa zmlúv o podpore konsolidácie štátu sa poskytuje rozpočtová podpora v krehkých a prechodných podmienkach. Komisia ich zaviedla v roku 2012 a na účely kódovania DAC sa považujú za všeobecnú rozpočtovú podporu.

Rámček 1

Rozpočtová podpora

Pri rozpočtovej podpore sa vykoná prevod finančných zdrojov do štátneho rozpočtu partnerskej krajiny po tom, ako táto krajina splní dohodnuté platobné podmienky. Neposkytuje sa všetkým krajinám. Pred začatím programu i počas jeho vykonávania musia byť splnené kritéria oprávnenosti a pred uhradením platieb musia byť dodržané príslušné podmienky.

Rozpočtová podpora zahŕňa dialóg, prevod finančných prostriedkov na účet štátnej pokladnice partnerskej krajiny, posúdenie výkonnosti a rozvoj kapacít na základe partnerstva a vzájomnej zodpovednosti.

Rozpočtová podpora sa vypláca v podobe fixných alebo variabilných tranží. Fixné tranže majú pevnú hodnotu, stanovenú vopred v dohode o financovaní. Vyplatia sa v plnej výške (ak boli splnené všetky podmienky) alebo sa nevyplatia vôbec (ak nebola splnená jedna alebo viaceré podmienky). Variabilné tranže majú maximálnu hodnotu, ktorá je stanovená vopred v dohode o financovaní. Vyplácajú sa buď v plnej výške alebo v častiach, pričom vyplatená suma závisí od výkonnosti meranej na základe vopred stanovených cieľov alebo vymedzených ukazovateľov výkonnosti (pod podmienkou, že boli zároveň splnené všetky všeobecné podmienky).

Výňatky z usmernení Európskej komisie k rozpočtovej podpore, september 2012.

11

Ďalšími hlavnými európskymi bilaterálnymi darcami sú Francúzsko a Nemecko¹². Európska investičná banka (EIB)¹³ a Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBOR)¹⁴ sú v Tunisku významnými poskytovateľmi úverov. Financovanie v značnej výške poskytujú aj medzinárodné finančné inštitúcie. Svetová banka vyčlenila od roku 2012 celkovo 2,1 mld. USD. Medzinárodný menový fond (MMF) sa v Tunisku tiež výrazne angažuje. V máji 2016 schválil MMF druhý program pre krajinu, rozšírený plán na 48 mesiacov s vyčlenenými prostriedkami vo výške 2,9 mld. USD¹⁵.

- 12 Od roku 2011 Tunisku poskytli úvery vo výške 776 mil. EUR a granty v hodnote 950 mil. EUR.
- 13 Celkové finančné prostriedky pre Tunisko od roku 2011 predstavovali 1,5 mld. EUR (v odvetviach ako priemysel, voda, doprava, energetika a služby).
- 14 EBOR od roku 2013 financovala 25 projektov a vyplatila celkovo 300 mil. EUR.
- 15 Ide o druhý program MMF v Tunisku. V období 2013 až 2015 sa v rámci dohody o pohotovostnom úvere Tunisku vyplatilo 1,6 mld. USD.

Rozsah auditu a audítorský prístup

13

12

Pri audite sme posudzovali, či sa pomoc EÚ poskytnutá Tunisku po revolúcii Arabskej jari v roku 2011 vynaložila dobre. Na účely tohto posúdenia sme v rámci auditu efektívnosti a účinnosti pomoci položili tieto dve podotázky:

- i) Riešili ESVČ a Komisia kľúčové výzvy, ktorým Tunisko čelí?
- ii) Vykonávala Komisia svoje programy dobre?

13

Audit sa vzťahoval na výdavky v rámci ENPI a ENI. Bol zameraný na programy reakcie na hospodársku krízu a opatrenia EÚ týkajúce sa prechodu na demokraciu, správy, súdnictva a hospodárskeho rastu. Predmetom auditu bola aj makrofinančná pomoc.

14

Audítorská vzorka pokrývala 70 % pomoci na bilaterálnu spoluprácu poskytnutej Tunisku od roku 2011 do roku 2015¹⁶. Okrem úveru MFA sme kontrolovali aj sedem programov rozpočtovej podpory a 14 projektov. Podrobnejšie informácie o zahrnutých opatreniach EÚ sa nachádzajú v **prílohách I a II**.

15

Audit sa realizoval od marca do júla 2016. Dôkazy pre naše posúdenie sme zhromaždili prostredníctvom preverky dokumentov a pri rozhovoroch s ESVČ, Komisiou, delegáciou EÚ v Tunise, tuniskými orgánmi, organizáciami občianskej spoločnosti, ako aj s medzinárodnými finančnými inštitúciami a ostatnými darcami¹⁷. Súčasťou auditu bola aj dvojtýždňová kontrola v Tunisku v máji 2016.

16 Celková pomoc na bilaterálnu spoluprácu za obdobie 2011 až 2015 predstavovala 1,3 mld. EUR. Táto suma zahŕňa programy v rámci ENPI, ENI, tematických nástrojov, NIF aj úver MFA.

17 MMF, Africká rozvojová banka, Svetová banka, Francúzska agentúra pre rozvoj.

ESVČ a Komisia riešili väčšinu kľúčových výziev za pomoci značných dodatočných finančných prostriedkov v koordinácii s hlavnými darcami, no pomoc nebola dostatočne zameraná

16

V tejto časti analyzujeme, či boli priority a pridelené finančné prostriedky po roku 2011 vhodne upravené s cieľom riešiť kľúčové výzvy, ktorým Tunisko čelilo. Tak isto tu posudzujeme, či sa na výzvy okamžite reagovalo prostredníctvom dobre koordinovaných opatrení.

Finančné prostriedky boli podstatne zvýšené s cieľom riešiť naliehavé potreby

17

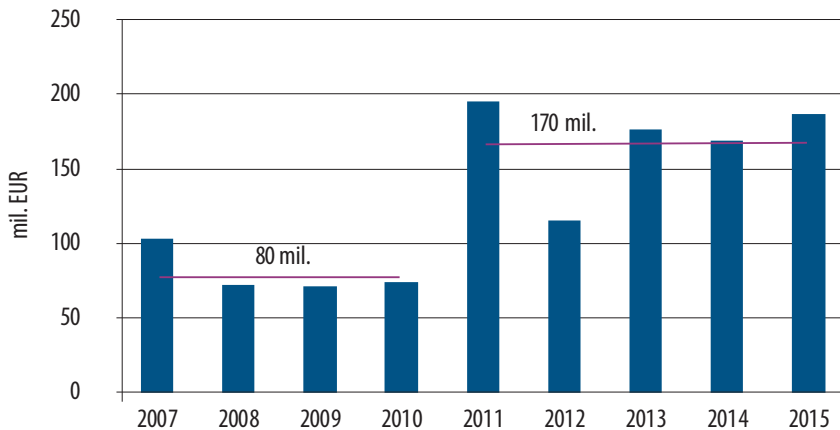
V roku 2010, pred revolúciou, mala Komisia program rozvojovej pomoci¹⁸ vo výške 240 mil. EUR na obdobie 2011 až 2013. Pre rozvojovú pomoc boli stanovené tieto prioritné oblasti: zamestnanosť, hospodárske reformy a podpora pre súkromný sektor a súdnictvo. Prierezovým cieľom bolo zväčšiť rozsah dobrej správy vecí verejných.

18

V situácii, ktorá vznikla po revolúcii, sa objem pridelených finančných prostriedkov významne zvýšil a zmenilo sa zameranie bilaterálnej spolupráce. Prostriedky poskytnuté v období od roku 2011 do roku 2013 sa takmer zdvojnásobili na 445 mil. EUR. Priemerný ročný objem pridelených finančných prostriedkov z ENPI a ENI¹⁹ sa prudko zvýšil z 80 mil. EUR v období pred revolúciou na 170 mil. EUR v období rokov 2011 až 2015 (pozri **graf 2**). Toto značne navýšené financovanie sa konkrétne poskytovalo v súlade s mechanizmom založeným na stimuloch, známym ako zásada „viac za viac“, podľa ktorej sa prideliuje dodatočná pomoc partnerským krajinám, ktoré preukazujú nepretržité odhodlanie vykonávať reformy a dosahovať v nich pokrok²⁰.

- 18 Viacročná stratégia pre rozvojovú pomoc na obdobie 2007 až 2013 bola stanovená v dokumente o stratégii krajiny. V národnom indikatívnom programe (NIP) na obdobie 2011 – 2013 sa podrobnejšie definovali pridelené finančné prostriedky a priority. NIP odkazoval na finančné prostriedky pridelené v rámci ENPI.
- 19 ENPI bol od roku 2014 nahradený nástrojom ENI, ktorý predstavuje hlavný nástroj rozvojovej spolupráce s krajinami európskeho susedstva.
- 20 Mechanizmus stimulov „viac za viac“ (ktorý sa v kontexte ENPI (do roku 2013) nazýval SPRING a v kontexte ENI zastrešujúce fondy (*umbrella funds*) (v súvislosti s dodatočnými príspevkami pozri tiež tabuľku 1)).

Graf 2 Ročné vyčlenené finančné prostriedky poskytnuté Tunisku na obdobie 2007 až 2015 v rámci nástrojov ENPI a ENI



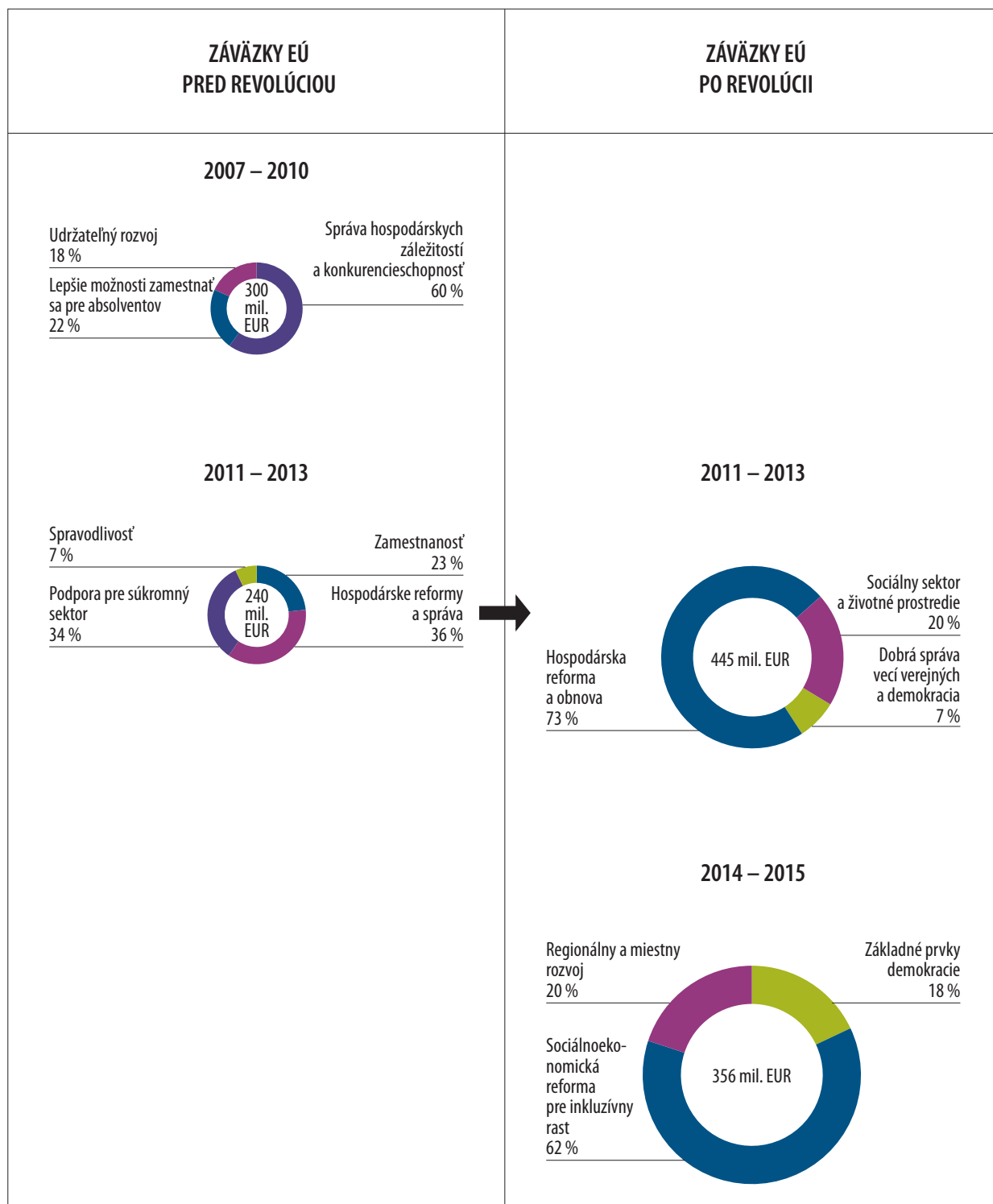
Zdroj: Databáza CRIS.

19

Podpora demokracie bola od roku 2011 jednou z oblastí, na ktoré bola pomoc zacielená (pozri **graf 3**). S cieľom uistiť sa, že voľby prebiehajú náležite, sa vykonávali volebné pozorovateľské misie EÚ. Ďalšia podpora pre prechod k demokracii sa poskytla z programov na podporu občianskej spoločnosti, súdnictva a činností nového parlamentu. Po roku 2011 Komisia vypracovala programy na riešenie regionálnych rozdielov, ktoré patrili medzi príčiny neistoty a napätia v spoločnosti. Z týchto programov sa podporovali marginalizované oblasti, obnova štvrtí s nízkymi príjmami a sektor zdravotníctva.

Graf 3

Finančné prostriedky z ENPI a ENI vyčlenené pre Tunisko pred rokom 2011 a po ňom podľa prioritných oblastí (veľkosť zodpovedá prideleným prostriedkom za rok)



Zdroj: Národné indikatívne programy Európskej komisie a správa o súčasnom stave, október 2015.

20

Dodatočné finančné prostriedky, ktoré boli sprístupnené po revolúcii, ESVČ a Komisii umožnili poskytnúť značnú podporu pre národný program na obnovu hospodárstva. V krehkej a zhoršujúcej sa makroekonomickej situácii sa v rámci programu podpory určenej na obnovu (PAR), ktorý bol veľkým programom pre nový štart, zlúčili finančné prostriedky v značnom objeme od rôznych darcov a finančných inštitúcií s cieľom poskytnúť veľmi potrebné financie na riešenie naliehavých ekonomických potrieb. Príspevok Komisie na program PAR predstavoval jej najväčší výdavok z hľadiska finančných prostriedkov vyčlenených pre Tunisko. Toto financovanie pozostávalo z piatich programov všeobecnej rozpočtovej podpory, z ktorých sa v priebehu piatich rokov viazalo 448 mil. EUR, teda viac než polovica finančných prostriedkov pridelených v rámci ENPI a ENI na obdobie od roku 2011 do roku 2015. K tejto sume prispeli aj finančné prostriedky získané v súlade so zásadou „viac za viac“, ktoré v období 2011 až 2015 predstavovali ďalších 155 mil. EUR (pozri bod 18 a **tabuľku 1**). Pre tuniské orgány mala táto všeobecná rozpočtová podpora mimoriadny význam, pretože väčšina zvyšného financovania bola poskytnutá vo forme úverov, s ktorými sa spájali náklady na dlhovú službu a povinnosť splácať.

Tabuľka 1

Príspevok financií získaných podľa zásady „viac za viac“ k programom PAR

(mil. EUR)

Program PAR	Rok	Celková pridelená suma	Finančné prostriedky pridelené na programy PAR podľa zásady „viac za viac“	Celkové finančné prostriedky pridelené ročne podľa zásady „viac za viac“
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
Spolu		448	155	276,8¹

1 Zostatok finančných prostriedkov pridelených podľa zásady „viac za viac“ vo výške 121,8 mil. EUR sa použil na projekty v rôznych oblastiach, napr. v súdnictve, na obnovu infraštruktúry v chudobných štvrtiach atď.

Zdroj: ESVČ a databáza CRIS.

21

Komisia riešila ekonomické potreby krajiny predovšetkým prostredníctvom programov PAR, no dodatočná podpora bola poskytnutá aj vďaka úveru MFA a konkrétnym projektom. Na základe žiadosti tuniských orgánov bol v roku 2014 poskytnutý úver vo výške 300 mil. EUR, ktorý doplnil úver MMF na podporu programu vlády v oblasti ekonomickej stabilizácie a reformy.

22

Zatiaľ čo výzvy týkajúce sa makroekonomickej a demokratickej reformy bolo možné riešiť pomerne rýchlo, to isté sa nedá povedať o reforme odvetvia bezpečnosti. Tuniská vláda požiadala EÚ o podporu na túto reformu už v októbri 2011. Komisia na túto žiadosť zareagovala okamžite, no tuniským orgánom trvalo dva roky, kým odsúhlasili podmienky pre partnerské preskúmanie sektora bezpečnosti v Tunisku. V decembri 2013 vypracovalo 12 expertov z členských štátov EÚ správu o partnerskom preskúmaní. Po schválení tuniskou vládou sa v januári 2015 vykonala identifikačná misia a formulácia. Teroristické útoky v marci a júni 2015 zrýchlili politický dialóg a tuniská vláda v novembri 2015 podpísala návrh Komisie týkajúci sa programu reformy odvetvia bezpečnosti s rozpočtom vo výške 23 mil. EUR. Došlo k tomu štyri roky od pôvodnej žiadosti. Po schválení programu bola v júni 2016 podpísaná zmluva o obnove bezpečnostných infraštruktúr a dodávke vybavenia.

Financie boli rozdrobené v príliš mnohých oblastiach

23

Tuniské orgány nedokázali vypracovať spoľahlivý a komplexný národný rozvojový plán. Absencia takéhoto plánu spôsobila, že darcovia nemali celkový prehľad o prioritách krajiny, potrebných finančných prostriedkoch ani o pokroku pri plnení kľúčových ukazovateľov. Opatrenia EÚ sa preto navrhovali na základe nepretržitého a intenzívneho politického dialógu s tuniskými orgánmi a správ vypracovaných misiami na posúdenie a identifikáciu potrieb zorganizované ESVČ a Komisiou.

24

Opatrenia EÚ sa vzťahovali na veľmi širokú škálu aktivít. Po revolúcii v roku 2011 bol v mnohých odvetviach silný záujem o podporu. V akčnom pláne pre privilegiované partnerstvo (pozri bod 8) na obdobie 2013 – 2017 sa stanovovalo 13 priorít a ku každej z nich bolo pridelených viacero opatrení. Vzhľadom na nárast dostupných finančných prostriedkov Komisia rozšírila záber spolupráce v snahe naplniť tento dopyt. V strategických dokumentoch, ako bol NIP na obdobie 2011 – 2013 a jednotný rámec podpory na roky 2014 – 2015, sa stanovovali veľmi široké prioritné oblasti. Dôsledkom bolo, že sa prijali rozhodnutia a naplánovali projekty, ktoré sa vzťahovali na príliš veľký počet oblastí. V jednotnom rámci podpory na obdobie 2014 – 2015 jeden prioritný sektor (základné prvky demokracie) obsahoval šesť odlišných zložiek vzťahujúcich sa na širokú škálu oblastí: súdnictvo, rovnosť príležitostí, migrácia a riadenie hraníc, mediálna reforma, reforma odvetvia bezpečnosti a podpora pre odvetvie kultúry²¹. Vo výročnej správe delegácie EÚ²² sa spomínajú opatrenia roztrúsené v rámci viac než 20 okruhov (vrátane vzdelávania, zdravotníctva, poľnohospodárstva, životného prostredia, zmeny klímy, dopravy, výskumu a tematických oblastí ako je cezhraničná spolupráca).

21 Generálne riaditeľstvo Komisie pre susedskú politiku a rokovania o rozšírení, Prehľad o finančnej pomoci pre Tunisko, aktuálny stav, október 2015.

22 Delegácia EÚ, Spolupráca Európskej únie v Tunisku – správa za rok 2015.

25

Obrovská rozmanitosť oblastí činností bola v rozpore s cieľom samotnej Komisie zamerať pomoc na malý počet oblastí. V súvislosti s osvedčeným postupom pri pridelovaní rozvojovej pomoci, ktorý je vymedzený v Európskom konsenze o rozvoji²³ a Parížskej deklarácii o účinnosti pomoci²⁴, sa uvádza, že každý darca EÚ by sa v rámci svojho aktívneho zapojenia v konkrétnej krajine mal snažiť zamerať na maximálne tri sektory. Tým, že Komisia dostatočne nezamerala svoje snahy, sa oslabil potenciálny vplyv financovania a sťažilo jeho riadenie.

Opatrenia EÚ boli dobre koordinované s hlavnými darcami, no k spoločnému plánovaniu s členskými štátmi nedošlo

26

Opatrenia EÚ boli dobre koordinované s hlavnými medzinárodnými rozvojovými partnermi v Tunisku, ktorými sú MMF, Svetová banka, Africká rozvojová banka (ADB) a Francúzska agentúra pre rozvoj (AFD). EÚ spolu s ostatnými darcami naplánovala a vykonala dôležité programy, predovšetkým programy rozpočtovej podpory a MFA. Niektoré projekty EÚ vykonávali agentúry OSN, národné agentúry pre rozvoj a rozvojové banky. V roku 2016 prebiehalo aj deväť twinningových projektov s celkovým rozpočtom 12 mil. EUR, ktoré financovala EÚ a vykonávali členské štáty²⁵.

27

EÚ je darcom poskytujúcim Tunisku najvyššiu sumu grantov a pôsobí v mnohých rôznych oblastiach. Delegácia EÚ zastáva preto v darcovskej komunite dôležité miesto. Aktívne pomáha pri koordinácii darcov, ktorí sa stretávajú aspoň raz mesačne, aby podrobne prediskutovali plánovanie programov, ako aj prípadné problémy počas realizácie.

28

ESVČ a Komisia úzko spolupracovali s členskými štátmi prostredníctvom pravidelných konzultácií a častých výmen relevantných informácií v každej fáze programového cyklu, najmä v kontexte výboru pre ENI. Táto spolupráca však nezahŕňala spoločné plánovanie s členskými štátmi, čo sa odporúčalo v nariadení o ENI²⁶. Za posledné štyri roky ESVČ a Komisia diskutovali s členskými štátmi EÚ o možnostiach postupného zavedenia spoločného plánovania v Tunisku.

- 23 Rada, Európsky parlament a Komisia Európskej únie, (2006/C 46/01), Spoločné vyhlásenie Rady a zástupcov vlád členských štátov na zasadnutí Rady, Európskeho parlamentu a Komisie o politike rozvoja Európskej únie: „Európsky konsenzus“.
- 24 OECD, Parížska deklarácia o účinnosti pomoci, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Nemecko, Španielsko, Francúzsko, Taliansko, Holandsko a Rakúsko.
- 26 Článok 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 232/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj európskeho susedstva (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 27).

Opatrenia EÚ Tunisku výrazne pomohli, no pri vykonávaní programov Komisiou sa vyskytovali nedostatky

29

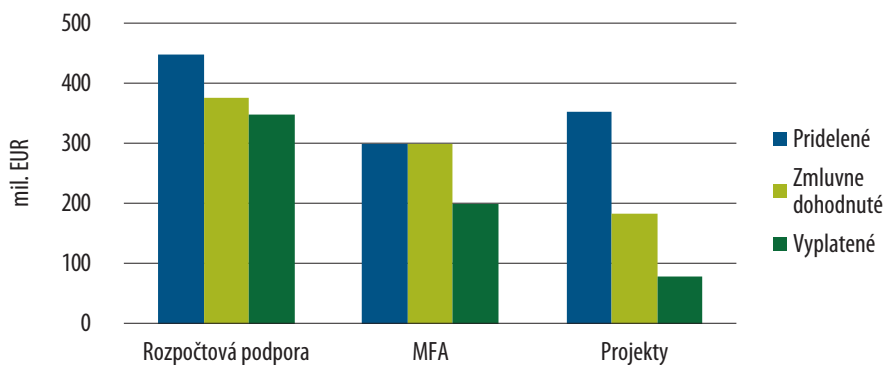
V tejto časti skúmame, nakoľko dobre vykonávala Komisia svoje programy bi-laterálnej rozvojovej pomoci. Posudzujeme štyri typy programov: a) štyri programy všeobecnej rozpočtovej podpory, b) tri programy odvetvovej rozpočtovej podpory, c) úver MFA a d) 14 projektov. Hodnotíme ich koncepciu, vykonávanie a vyprodukované výstupy.

Všeobecná rozpočtová podpora bola vyplatená rýchlo, no podmienenosť, ktorá k nej bola pripojená, bola príliš flexibilná

30

Na programy PAR (pozri bod 20) bolo vyčlenených približne 56 % prostriedkov z ENPI a ENI. Prostredníctvom týchto projektov bolo možné previesť Tunisku pomerne rýchlo značný objem finančných prostriedkov. Celkovo od návrhu po vyplatenie veľkej časti zmluvne dohodnutej sumy ubehol rok až dva roky. Do konca roku 2015 sa preto z programov PAR vyplatilo 78 % súm viazaných na obdobie 2011 – 2015, kým v prípade úveru MFA to bolo 67 % a pri projektoch 22 %. Do konca roku 2015 bolo zmluvne dohodnutých len 60 % dostupných finančných prostriedkov pridelených na projekty, zatiaľ čo pri rozpočtovej podpore to bolo 85 % a v prípade prostriedkov pridelených v rámci MFA 100 % (pozri **graf 4**).

Graf 4 Pridelené, zmluvne dohodnuté a vyplatené sumy podľa typu pomoci (k 31. 12. 2015, obdobie 2011 – 2015)



Zdroj: Databáza CRIS.

31

Táto pomoc EÚ bola navrhnutá na presun značných súm prostriedkov na podporu krehkej ekonomiky, presadzovanie sociálnej súdržnosti a podnietenie Tuniska začať reformy prostredníctvom „Partnerstva pre demokraciu a spoločnú prosperitu“²⁷. V období 2011 až 2015 bolo v tejto súvislosti vyplatených približne 350 mil. EUR.

32

Prvý program PAR bol naplánovaný a vykonaný spoločne so Svetovou bankou, ADB a AFD²⁸ a druhý so Svetovou bankou a ADB. Celkový rozpočet na PAR1 predstavoval 1 mld. EUR a mal podobu úverov a grantov (z ktorých 100 mil. EUR tvoril príspevok EÚ). Celkový rozpočet na PAR2 predstavoval 720 mil. EUR v podobe úverov a grantov, ku ktorým EÚ prispela sumou vo výške 68 mil. EUR. Spoločné plánovanie a vykonávanie týchto programov posilnilo vplyv darcov na partnerskú krajinu pri vyžadovaní zavedenia reforiem. Rovnako sa tým zaistilo, že úsilie darcov nebolo vynaložené dvojnásobne. Následné programy PAR3 a 4 financovala len samotná EÚ.

Podmienenosť vyplatenia podpory bola príliš flexibilná

33

EÚ prispela na programy PAR v podobe všeobecnej rozpočtovej podpory. Od roku 2013 sa to klasifikovalo ako „zmluva o podpore konsolidácie štátu“. Ide o najflexibilnejšiu formu rozpočtovej podpory a je navrhnutá pre krajiny v najzraniteľnejšej situácii alebo v prechode. Podmienky vyplatenia pomoci sú pri tejto forme podpory flexibilnejšie, napríklad splnenie podmienky oprávnenosti, aby mala partnerská krajina spoľahlivý a vierohodný národný plán rozvoja, sa nevyžaduje v prípade, že sa vláda zaviazá, že ho vypracuje. Podľa vlastných usmernení Komisie k rozpočtovej podpore nemajú mať zmluvy o podpore konsolidácie štátu platnosť presahujúcu jeden až dva roky. Tunisku sa táto forma rozpočtovej podpory už poskytla na tri roky (PAR 3 a 4), no použije sa znovu v rámci najnovšieho programu PAR (PAR5) na obdobie ďalších troch rokov.

27 KOM(2011) 200 v konečnom znení.

28 Príspevok týchto troch spoludarcov bol vo forme úverov.

34

Programy PAR sa vykonávajú prostredníctvom vyplatenia jednej alebo dvoch tranží v priebehu maximálne dvoch rokov. V súlade s osvedčenými postupmi, ktoré platia pri programoch rozpočtovej podpory, sa Komisia najprv s partnerskou krajinou dohodne na programe reforiem. Na jeho základe potom Komisia stanoví podmienky vyplatenia pomoci, podpíše dohodu o financovaní a partnerskej krajine poskytne určité obdobie na zavedenie týchto reforiem a následne na splnenie podmienok vyplatenia pomoci. V prípade programov PAR boli však podmienky do značnej miery splnené už pred podpisom dohody o financovaní, a to už vo fáze plánovania. Komisia systematicky využívala tento pracovný postup, aby urýchlila vyplatenie prvej tranže v rámci programov PAR. Prvá tranža programu PAR1 bola preto vyplatená už dva mesiace po podpise dohody o financovaní, kým pri programoch PAR2 a PAR3 to boli len dva týždne (pozri **tabuľku 2**).

Tabuľka 2

Vykonávanie programov PAR

Programy PAR				Tempo vykonávania				
Program	Rok prijatia rozhodnutia	Pridelené	Vyplatené	Dátum podpisu dohody o financovaní	Dátum platby (prvá úhrada)	Dátum platby (druhá úhrada)	Časový odstup medzi dohodou o financovaní a prvou platbou	Časový odstup medzi dohodou o financovaní a druhou platbou
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	-	13	-
PAR 3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	zatiaľ nie je známy	150	zatiaľ nie je známy

Zdroj: Databáza CRIS (október 2016).

35

V jednom prípade (PAR1) neboli opatrenia pre druhú tranžu stanovené v čase podpisu zmluvy, ale až o rok neskôr. Opatrenia potrebné na splnenie podmienok pre vyplatenie všetkých tranží v rámci programu by mali byť v čase podpisu zmluvy už schválené, aby mala partnerská krajina dostatočný čas na zavedenie reforiem.

36

Keďže dodatočné finančné prostriedky získané v súlade so zásadou „viac za viac“ tvorili takmer tretinu rozpočtu programov, preskúmali sme, či sa využili na stanovenie nových podmienok a vyžiadanie nových opatrení od tuniských orgánov. Len v prípade programu PAR3, variabilnej tranže s tromi osobitnými podmienkami, bola za dodatočné finančné prostriedky pridaná ďalšia podmienka. O týchto finančných prostriedkoch sa rozhodlo ku koncu plánovania programu (pozri **rámček 2**), a hoci išlo o faktor, ktorý komplikoval situáciu, nezabránilo to stanoveniu podmienok a opatrení.

Rámček 2

Postup na pridelenie dodatočných finančných prostriedkov podľa zásady „viac za viac“

Kroky v rámci postupu:

- delegácia EÚ vypracuje v decembri roku N prvú verziu správy o pokroku,
- v marci roku N+1 vypracujú ESVČ a Komisia spoločný dokument o pokroku vo všetkých krajinách európskeho susedstva,
- v júni roku N+1 sa prijme rozhodnutie (schválené výborom pre ENI). Finančné prostriedky musia byť viazané na špecifické programy do konca roku N+1.

37

Vyplatenie finančných prostriedkov v rámci programu PAR bolo podmienené vykonaním veľkého množstva konkrétnych opatrení. Každý zo štyroch preskúmaných programov zahŕňal v priemere 27 konkrétnych opatrení. Tieto opatrenia sa vzťahovali na mnohé oblasti so širokým záberom, konkrétne: a) transparentnosť, demokratické zastúpenie, súdnictvo a boj proti korupcii, b) verejné financie, c) regionálne rozdiely, d) nezamestnanosť a sociálne začlenenie, e) mikrofinancie a f) hospodársky rast. Pôsobenie vo veľkom počte oblastí oslabuje zameranie politického dialógu s partnerskou krajinou.

38

Komisia prijímala rozhodnutia o platbe na základe posúdenia celkového pokroku a odhodlania vlády pre národný plán rozvoja namiesto ukončenia jednotlivých opatrení, ktoré sa vyžadovali od tuniských orgánov. V praxi to znamenalo, že Komisia vyhodnotila celkový pokrok ako uspokojivý aj napriek tomu, že niektoré opatrenia neboli prijaté. Tento prístup znížil motiváciu partnera prijímať opatrenia stanovené v dohode o financovaní a oslabil potenciálny vplyv Komisie pri vyvíjaní tlaku na tuniské orgány zavádzať veľmi potrebné reformy.

39

Pre politickú nestabilitu v krajine sa Komisia namiesto dlhodobých výsledkov zamerala na opatrenia produkujúce výstupy. Väčšina opatrení v programoch PAR bola navrhnutá tak, aby sa dali dosiahnuť v krátkej dobe, a často mala podobu „vláda prijme dekrét X“ alebo podobnú formu. Vláda síce môže prijať dekrét, administratívne orgány ho však nemôžu ihneď a náležite implementovať. V skutočnosti je zavádzanie niektorých štrukturálnych reforiem neuspokojivé alebo pomalé, a to aj v oblastiach, v ktorých tuniská vláda prijala určité opatrenia.

Posúdenie riadenia verejných financií sa oneskorilo

40

Nevykonalo sa žiadne celkové hodnotenie programov PAR. Vzhľadom na veľkosť a zložitosť týchto programov mohlo celkové hodnotenie poskytnúť užitočnú spätnú väzbu o napredovaní reforiem a identifikovať nedostatky v prístupe.

41

Komisia využila rôzne hodnotenia o konkrétnych aspektoch správy, ktoré zrealizovali medzinárodné organizácie. Tieto však nemali za účel nahradiť hodnotenie PEFA, ktoré je veľmi dôkladným a všeobecne uznávaným celkovým posúdením riadenia verejných financií. Hoci sa v usmerneniach Komisie k rozpočtovej podpore odporúča vykonávať hodnotenie PEFA každé štyri roky, posledné sa uskutočnilo v roku 2010. O novom hodnotení sa rozhodlo v roku 2014 a spolufinancovať ho majú EÚ, Svetová banka a ADB. Uzatváranie zmluvy s príslušným expertom a diskusie o návrhu správy s tuniskými orgánmi sa však významne oneskorili. Očakáva sa, že nové posúdenie PEFA bude dokončené v marci 2017.

42

Hodnotenie PEFA malo nielen poskytnúť záruku o všetkých aspektoch riadenia verejných financií, bolo potrebné aj ako indikátor potenciálnych nedostatkov, ktoré bude možno nutné bezodkladne riešiť. Z týchto dôvodov a vzhľadom na značné sumy rozpočtovej podpory, ktorá sa prevádza do štátnej pokladnice, je skutočnosť, že toto hodnotenie nebolo k dispozícii v lehote stanovenej v usmerneniach, neuspokojivá.

Pomalé tempo reformy

43

Celkovo sa dosiahol určitý pokrok v oblastiach, ktorým sa venujú programy, tempo reforiem je však pomalé.

- a) Pokiaľ ide o transparentnosť a participáciu, pokrok sa dosiahol v súvislosti s prístupom k administratívnym informáciám, právami na združovanie, transparentnosťou rozpočtu a uverejňovaním správ tuniského Dvora audítorov. Získanie prístupu k administratívnym informáciám týkajúcim sa vlády a verejných organizácií je pretrvávajúcou výzvou.
- b) Pokiaľ ide o zapojenie občianskej spoločnosti, zriaďovanie mimovládnych organizácií (MVO) sa zjednodušilo, no stále je to zdĺhavý proces. V právnom rámci sa síce stanovuje, že novú MVO možno zriadiť už v priebehu niekoľkých týždňov, no v praxi to pre administratívne prekážky trvá šesť mesiacov až rok.
- c) Pokiaľ ide o riadenie verejných financií, na zlepšenie plnenia rozpočtu je potrebné prijatie národného plánu rozvoja a organického zákona o rozpočte. Zavádzanie reforiem týkajúcich sa verejno-súkromných partnerstiev a verejného obstarávania je pomalý proces. Prijal sa nový zákon o verejnom obstarávaní, ktoré spĺňa medzinárodné štandardy, a pripravuje sa akčný plán, ktorý nahradí ťažkopádne postupy. Hlavnou výzvou, ktorá naďalej pretrváva, je zvyšovanie transparentnosti, vyvodzovania zodpovednosti a účinnosti vonkajšieho i vnútorného auditu.
- d) Pokiaľ ide o regionálne rozdiely, opatrenia prijaté v kontexte programov PAR zlepšili príjmy samospráv. No vzhľadom na štrukturálne nedostatky, ako je nízka ekonomická aktivita a absencia miestnych daní, čelí väčšina samospráv finančným ťažkostiam, ktoré sa dajú vyriešiť len rozsiahlou reštrukturalizáciou ich financií, ktorá sa má časom zrealizovať v kontexte procesu decentralizácie naplánovaného na začiatok roku 2017.
- e) Pokiaľ ide o sociálne začlenenie, vláda posilnila záchranú sociálnu sieť, a to zvýšením sumy mesačných dávok a počtu príjemcov. Nezlepšila však zameranie na potenciálnych príjemcov, ktorí si musia počkať na vytvorenie jednotného registra domácností²⁹.

29 Európska komisia, Informačná poznámka pre Európsky parlament a Radu, MFA pre Tuniskú republiku, vyplatenie druhej tranže, 26.11.2015.

- f) Pokiaľ ide o mikrofinancovanie, napriek tomu, že je zavedený regulačný rámec, ktorý zodpovedá medzinárodným štandardom, prístup k mikrofinanCIám je stále obmedzený. Aktualizácia regulačného rámca a rámca pre dohľad, odstránenie existujúcich stropov pre úrokové sadzby a primerané účtovné normy by v tejto oblasti tiež pomohli³⁰. Je dôležité poznamenať, že Komisia vykonáva projekt zameraný na podporu rozvoja mikrofinancovania v menej rozvinutých oblastiach krajiny.
- g) Na oživenie hospodárskeho rastu bol v súlade s cieľom ochrany prístupu na trh, zníženia počtu investičných obmedzení a zefektívnenia výnimiek vypracovaný nový investičný kódex, parlament ho však zatiaľ ešte neprijal.

44

MMF zaznamenal oneskorenia pri zavádzaní reforiem, ktoré sa vyžadujú v jeho vlastnom programe na obdobie 2013 – 2015. Vo svojom hodnotení³¹ MMF uvádza, že zo 46 štrukturálnych referenčných hodnôt stanovených v rámci programu sa splnilo len zhruba 60 %. Ďalej poznamenal, že „odhodlanie orgánov a širokého spektra zainteresovaných strán plniť plán reforiem je nevyhnutné, ak sa má vyhnúť obratu vo vykonávaní programu“.

Úver MFA zabezpečil cenný prístup k financiám aj napriek oneskoreniam a nízkej miere vyplatených prostriedkov

45

V auguste 2013 požiadala tuniská vláda EÚ o úver MFA. Tunisko malo v tom čase značnú naliehavú potrebu financovania z externých zdrojov. Táto pomoc bola potrebná okamžite, no od pôvodnej žiadosti po prvú platbu to trvalo 21 mesiacov (pozri **tabuľku 3**). Parlament a Rada vyhlásili, že EÚ by mala byť schopná pohoťovo sprístupniť MFA, ak si okolnosti vyžadujú okamžitú reakciu³². Väčšinu oneskorení však možno považovať za mimo kontroly EÚ, napríklad čas, ktorý Tunisko potrebovalo na ratifikáciu memoranda o porozumení týkajúceho sa poskytnutia MFA. Avšak v kontexte žiadosti o naliehavé financovanie spracovanie tohto úveru na úrovni EÚ aj tak trvalo značnú dobu.

- 30 MMF, Tunisko, 2015 Článok IV Konzultácia, šieste preskúmanie v rámci dohody o pohotovostnom úvere a žiadost' o obnovu fáz, október 2015.
- 31 MMF, Žiadost' o rozšírené úpravy v rámci rozšíreného fondu, príloha I. Dohoda o pohotovostnom úvere na obdobie 2013 – 2015 – kontext, návrh a výstupy, jún 2016.
- 32 Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 778/2013/EÚ z 12. augusta 2013 o poskytnutí ďalšej makrofinančnej pomoci Gruzínsku (Ú. v. EÚ L 218, 14.8.2013, s. 15).

Chronologický prehľad poskytnutia MFA

Dátum	Opatrenie	Počet mesiacov od žiadosti o program
August 2013	Žiadosť Tuniska	start
December 2013	Návrh Komisie	4
Máj 2014	Prijatie Radou a Parlamentom	9
Júl 2014	Výbor pre MFA	11
August 2014	Podpis memoranda o porozumení Tuniskom	12
Marec 2015	Ratifikácia tuniským parlamentom	19
Máj 2015	Uvoľnenie prvej platby	21
December 2015	Uvoľnenie druhej platby	28
Október 2016	Čaká sa na tretiu platbu	38

Zdroj: Európska komisia.

46

EÚ schválila úver vo výške 300 mil. EUR rozdelený do troch tranží. Komisia financovala úver prostredníctvom úverov od finančných inštitúcií. Podmienky súvisiace so splácaním a s úrokmi boli pre Tunisko rovnaké ako podmienky, ktoré dostala Komisia od finančných inštitúcií. Úrokové sadzby boli doteraz nízke, v rozmedzí od 0,498 % do 1,125 %. Na riziko spojené so splácaním úveru MFA sa vzťahoval záručný fond pre vonkajšie opatrenia financované z rozpočtu EÚ.

47

Ďalej pokiaľ ide o prístup k financovaniu s nízkou úrokovou sadzbou, podmienkou vyplatenia úveru MFA stanovenou v zmluve o úvere bolo vykonanie konkrétnych reforiem. Úver bol navrhnutý v koordinácii s MMF, pričom hlavnou podmienkou jeho vyplatenia bolo uspokojivé vykonávanie programu MMF³³. Okrem toho zahŕňal deväť podmienok (podobných podmienkam v súvislosti s programami rozpočtovej podpory) – štyri podmienky pre druhú platbu a päť pre piatu platbu. Komisia zabezpečila, aby bol úver dobre koordinovaný s programami PAR a technickou pomocou, ktorú poskytovala EÚ a ostatní darcovia. Z programu MFA sa poskytlo veľmi potrebné financovanie za nízke náklady. Stanovením obmedzeného počtu podmienok a monitorovaním ich plnenia bolo možné presadiť prijatie dodatočných reforiem. Komisia pripravuje poskytnutie ďalšieho úveru vo výške 500 mil. EUR a v tejto súvislosti uviedla, že „celkovo je pokrok dosahovaný v oblasti reforiem naďalej obmedzený, čiastočne v dôsledku krehkosti politickej transformácie, hoci predstavuje nedávna pozitívna dynamika povzbudenie a vláda naďalej hodlá pokračovať v nastúpenej pozitívnej ceste reforiem“³⁴.

33 Dohoda o pohotovostnom úvere na obdobie 2013 – 2015.

34 COM(2016) 67 final, 12. februára 2016, „Návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o poskytnutí ďalšej makrofinančnej pomoci Tunisku“.

Programy odvetvovej rozpočtovej podpory boli relevantné, chýbala im však vierohodná stratégia

Chýbajúce vierohodné stratégie a primerané podmienky

48

Programy odvetvovej rozpočtovej podpory boli relevantné, pretože sa nimi riešili niektoré potreby partnerskej krajiny. Napriek tomu dva z troch kontrolovaných programov týkajúce sa odvetvia vodného hospodárstva a podpory samospráv nevychádzali z vierohodnej stratégie pre tieto odvetvia. Hoci boli k dispozícii určité plány a štúdie, podrobný komplexný plán uvádzajúci priority a plánovaný spôsob ich riešenia nebol vypracovaný.

49

V súčasnosti Tunisko, ktoré ťaží zo zmlúv o podpore konsolidácie štátu, najmä preto, že mu chýba celkový národný plán rozvoja, v ktorom by boli začlenené tieto odvetvové stratégie, využíva aj finančné prostriedky v rámci programov odvetvovej rozpočtovej podpory. Tento postup sa odchyľuje od osvedčeného postupu, ktorý je opísaný v usmerneniach Komisie.

50

V súvislosti s návrhom podmienok sa vyskytli problémy. Hlavné nedostatky sú ilustrované v **rámčeku 3**:

- a) východiskové hodnoty pre podmienky neboli v čase podpisu programu známe;
- b) niektoré podmienky neboli vhodné;
- c) niektoré kritériá oprávnenosti neboli v čase podpisu dohody o financovaní splnené.

Prípady nedostatkov zistených v návrhu programov odvetvovej rozpočtovej podpory

- a) V programe BS6 (voda) boli definované určité ukazovatele a relevantné kritériá výkonnosti, no bez toho, aby sa k týmto ukazovateľom stanovili východiskové hodnoty. Napríklad jednou podmienkou pre vyplatenie variabilnej tranže vo výške 5 mil. EUR bolo zvýšenie počtu volumetrických počítadiel pre hlboké studne v prvom roku o 300, v druhom roku o 700 a v treťom o 1 200. Napriek tomu Komisii v čase podpisu dohody nebolo jasné, koľko studní bolo alebo nebolo vybavených volumetrickými počítadlami, a rozsah problému, ktorý sa mal touto podmienkou riešiť, preto nebol známy. Ďalšia podmienka pre vyplatenie variabilnej tranže rozpočtovej podpory týkajúca sa výberu poplatkov štátom za čerpanie podzemnej vody zatiaľ nebola splnená.
- b) V prípade programu BS6 boli stanovené ľahko splniteľné podmienky. Napríklad jednou podmienkou pre vyplatenie variabilnej tranže vo výške 2,5 mil. EUR bolo zvýšenie počtu technických pracovníkov v príslušnom útvare v prvom roku o päť, v druhom o desať a v treťom o 25. Útvar však v prvom roku vykázal zvýšenie počtu technických pracovníkov o 71. V tomto prípade podmienka na vyplatenie pomoci nebola založená na adekvátnej analýze personálnych potrieb. Nastala aj opačná situácia, keď bolo ťažké splniť iné podmienky, čo zapríčinilo oneskorenie celkovej realizácie programov.
- c) V prípade programov BS5 a BS6 neboli v čase podpisu dohody o financovaní splnené všetky kritériá oprávnenosti. V dohode o financovaní programu BS5 sa stanovovalo, že všeobecné podmienky pre platbu (kritériá oprávnenosti) sa vzťahovali len na druhú a tretiu tranžu. Kritériá oprávnenosti sa teda neuplatnili pri prvej tranži vo výške 9 mil. EUR, ktorá bola vyplatená len na základe podpisu zmluvy o rozpočtovej podpore. Pokiaľ ide o program BS6, napriek tomu, že jedna z podmienok oprávnenosti bola splnená len čiastočne, dohoda o financovaní bola aj tak podpísaná. Podľa usmernení k rozpočtovej podpore prípadné využitie odvetvovej rozpočtovej podpory na poskytnutie pomoci závisí od výsledku posúdenia kritérií oprávnenosti.

51

Pri jednom programe (BS7) Komisia vyhodnotila oprávnenosť na platbu na základe záveru, že na maticí podmienok pre platbu sa **celkovo** dosiahol „uspokojivý pokrok“. Týmto postupom sa znižuje motivácia partnera, aby vykonal všetky individuálne opatrenia (pozri bod 38). Vyvstáva tiež otázka, prečo boli stanovené niektoré podmienky pre platbu, ak sa potom neuplatňujú.

Oneskorenia pri vykonávaní programov

52

V prípade dvoch z troch kontrolovaných programov došlo k značným oneskoreniam vo vykonávaní. V jednom prípade (BS5) sa doba vykonávania oproti pôvodnému plánu predĺžila o 70 % (zo 60 mesiacov na 102 mesiacov prostredníctvom štyroch následných úprav) a v inom prípade (BS6) o 33 % (dodatočných 24 mesiacov). Príčinou oneskorenia bolo buď prostredie programov (t. j. politická nestabilita, inštitucionálny odpor voči zmenám) alebo nedostatky v návrhu (pozri bod 50).

53

Projekty technickej pomoci boli navrhnuté súbežne s hlavným programom odvetvovej rozpočtovej podpory s cieľom pomôcť administratívnym orgánom pri plnení dohodnutého programu reforiem. Avšak v dvoch prípadoch (BS5 a BS6) sa uzatváranie zmlúv o technickej pomoci omeškalo a s programom BS7 nesúvisela žiadna technická pomoc, ktorá by sa priamo týkala realizácie opatrení v rámci programu.

54

V niekoľkých prípadoch vplyv programov výrazne obmedzilo pomalé napredovanie požadovaných reforiem. Napríklad v prípade programu BS5 (rozhodnutie z roku 2007) jedným z dôležitých plánovaných výsledkov bola reforma ročného rozpočtu. Očakávalo sa, že táto reforma značne pokročí po vypracovaní príslušného zákona. Parlament ho však stále neschválil a po prijatí tohto zákona je potrebných ďalších päť rokov na plné zavedenie tejto reformy.

V rámci projektov sa riešili dôležité záležitosti, v ich návrhu sa však prejavili nedostatky a dochádzalo k oneskoreniam

Niektoré nedostatky v návrhu sťažili posúdenie výkonnosti projektov

55

Polovica projektov v našej vzorke³⁵ mala jeden alebo viaceré nedostatky v súvislosti s ich návrhom (pozri príklady v **rámčeku 4**):

- a) chýbajúce relevantné, konkrétne a merateľné ciele projektov;
- b) chýbajúce ukazovatele, čím sa neumožnilo riadne meranie výkonnosti, monitorovanie činností a včasné nápravné opatrenia;
- c) chýbajúce východiskové ukazovatele, ktoré obmedzili možnosť porovnať situáciu pred opatrením a po ňom.

35 Konkrétne PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 a 14.

Prípady nedostatkov v návrhoch preskúmaných projektov

- a) PJ12 bol projekt technickej pomoci zameraný na posilnenie inštitucionálnej kapacity Najvyššieho odborného právnického inštitútu. Na konkrétny cieľ, ktorého splnenie sa malo posudzovať v neskoršej fáze, išlo o nejasnú formuláciu. V zmluve sa stanovovali ukazovatele, ako je počet prípadov porušenia ľudských práv a priemerné trvanie občiansko-právneho a trestného konania. Tieto ukazovatele však len okrajovo a nepriamo súviseli s prípadom a neboli najvhodnejšími referenčnými hodnotami na posúdenie dosiahnutia cieľa projektu.
- b) Projekt PJ14 bol navrhnutý na podporu prechodu k demokracii v Tunisku. Jeho cieľom bolo zaviesť osvedčené postupy, posilniť kapacitu poslancov a zlepšiť administratívnu kapacitu parlamentu. Hoci zmluva obsahovala opis hlavných aktivít, neuvádzali sa v nej žiadne ukazovatele, ktoré by umožnili meranie výkonnosti a posúdenie pridanej hodnoty projektu.
- c) Predmetom projektu PJ13 bola podpora občianskej spoločnosti v Tunisku. Cieľ i ukazovatele boli neurčité a namiesto konkrétnych ukazovateľov boli prenesené do niekoľkých činností. Keďže okrem toho neboli k dispozícii žiadne ukazovatele poskytujúce obraz o situácii v občianskej spoločnosti pred ani po opatrení, sťažilo to posudzovanie pridanej hodnoty projektu.

56

Pri štyroch³⁶ zo 14 preskúmaných projektov neboli do zmlúv zahrnuté niektoré kľúčové prvky (pozri **rámček 5**) a údaje v rozpočtoch neboli dostatočne podrobné na to, aby sa dala riadne posúdiť primeranosť nákladov a tým uľahčiť vyhodnotenie efektívnosti.

36 Konkrétne PJ 6, 7, 8, a 10.

Príklad projektu s nepostačujúcimi ustanoveniami v zmluve

Zmluva k projektu PJ10 bola podpísaná na základe veľmi všeobecného opisu a predbežného odhadu prác. Jedným z výstupov projektu mali byť veľké práce na súde v Nabeule. Postupy (predbežná štúdia, návrh, technická štúdia, vykonávací spis, špecifikácie a súťažné podklady) sa pôvodne vzťahovali na renováciu celého súdu. Prijemca však zrealizoval len jednu z troch častí zákazky, pretože rozpočet na projekt nepostačoval na financovanie všetkých troch častí. Zvyšné dve časti (približne 30 % celkového rozpočtu) majú v neskoršej fáze zrealizovať tuniské orgány. V tomto prípade absencia podrobného opisu rozsahu v zmluve neumožnila náležité posúdenie efektívnosti a účinnosti projektu.

57

Pokiaľ ide o dva projekty, na ktoré sa uzatvorila zmluva so sprostredkovateľom³⁷, Komisia sa zaviazala zaplatiť tomuto sprostredkovateľovi administratívne poplatky v približnej výške 1,2 mil. EUR. Plánovacie dokumenty neobsahovali analýzu pridanej hodnoty rozhodnutia využiť sprostredkovateľa namiesto uzatvorenia zmluvy priamo s konečným príjemcom³⁸.

Výrazné oneskorenie realizácie projektov

58

Obdobie vykonávania projektov bolo výrazne predĺžené pri desiatich zo 14 projektov vo vzorke (pozri **tabuľku 4**). V šiestich prípadoch³⁹ sa doba vykonávania predĺžila o viac než 50 % dohodnutého obdobia realizácie. Oneskorenia realizácie do veľkej miery spôsobila skutočnosť, že sa pôvodne podcenil čas potrebný na dosiahnutie určitých výsledkov. Predĺženie lehôt vo väčšine prípadov vedie k zvýšeniu niektorých kategórií nákladov, napr. nákladov na zamestnancov, ktoré sa musia financovať z fixného príspevku Komisie.⁴⁰ Menej finančných prostriedkov potom zostáva na financovanie hlavných projektových činností. Keďže boli tieto zmluvy podpísané po roku 2011, Komisia si bola vedomá zložitej situácie v krajine, no napriek tomu harmonogram ani rozsah projektov primerane neupravila.

37 Projekty PJ7 a PJ8 s kumulatívnym rozpočtom vo výške 41 mil. EUR boli zamerané na zníženie sociálnych nerovností a regionálnych rozdielov v mestských a predmestských oblastiach prostredníctvom prác na infraštruktúre, ktorá zlepší kvalitu života, vytváranie pracovných miest a prístup k mikrofinanciám.

38 Ako to urobila EIB v súvislosti s tým istým opatrením.

39 Konkrétne PJ 1, 2, 6, 8, 12 a 14.

40 Európsky dvor audítora, osobitná správa č. 3/2011 „Efektívnosť a účinnosť príspevkov EÚ poskytovaných prostredníctvom organizácií OSN v krajinách postihnutých konfliktom“ (<http://eca.europa.eu>).

Tabuľka 4

Predĺženie obdobia realizácie projektov

(v mesiacoch)

Projekt	Dátum zmluvy	Plánované trvanie	Trvanie		Predĺženie trvania
			Prvá úprava	Druhá úprava	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Pôvodná doba stanovená v zmluve stále prebieha
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

Zdroj: Databáza CRIS.

59

Pri troch preskúmaných projektoch⁴¹ sme zistili, že vplyv a udržateľnosť doteraz dosiahnutých výsledkov neboli zabezpečené primeranou stratégiou na ukončenie operácie. V týchto prípadoch boli vďaka projektom vytvorené dočasné pracovné miesta, no na ich udržanie sú potrebné ďalšie financie a politické opatrenia. Keďže tuniský partner nemal dostatok finančných prostriedkov ani kapacít na udržiavanie infraštruktúry vybudovanej v rámci projektov, jej udržateľnosť bude závisieť od dostupnosti ďalšej podpory od darcov.

60

Vplyv štyroch projektov⁴² výrazne obmedzilo pomalé napredovanie požadovaných reforiem. Napríklad v roku 2012 sa vynaložilo 2,5 mil. EUR na špeciálne zariadenie pre tuniské inštitúcie, ktorým sa testuje súlad elektronických výrobkov s pravidlami EÚ. Toto zariadenie malo však obmedzené využitie, pretože Tunisko zatiaľ neprijalo príslušné štandardy EÚ, ktoré sa stanovujú v Dohode o posudzovaní zhody a uznávaní priemyselných výrobkov.

61

Nedostatky v návrhu projektov a pomalá realizácia projektov boli dvomi faktormi, ktoré sťažovali posudzovanie projektov, no projekty napriek tomu riešili skutočné potreby krajiny a prispeli k určitému dôležitému pokroku v relevantných oblastiach. Napríklad v rámci projektov na podporu malých a stredných podnikov sa poskytla užitočná podpora pre 700 podnikov. Dva ďalšie projekty výrazne prispeli k obnove chudobných mestských štvrtí a projekt týkajúci sa parlamentu zlepšil jeho infraštruktúru a posilnil spoluprácu s Európskym parlamentom.

41 Konkrétne PJ 6, 7 a 8.

42 Konkrétne PJ 3, 4, 11 a 12.

62

Financovanie z prostriedkov EÚ výrazne prispelo k prechodu na demokraciu a hospodárskej stabilite Tuniska. Dospeli sme k záveru, že finančné prostriedky EÚ sa v období po revolúcii v roku 2011 vo všeobecnosti vynakladali dobre. Na zvládanie nových výziev boli sprístupnené dodatočné financie a Komisia úzko spolupracovala s ostatnými darcami na organizácii presunu finančných prostriedkov. V súvislosti s riadením pomoci Úniou bolo však identifikovaných niekoľko nedostatkov.

63

Dosiahol sa síce pokrok, no bol pomalý, a to pre niekoľko faktorov vrátane mnohých zmien vo vláde a chýbajúceho celkového národného plánu rozvoja. Skutočnosť, že tuniským orgánom chýbal takýto plán, značne komplikovala proces náležitého zamerania pomoci Komisie (pozri bod 23).

64

Prístup Komisie bol vo všeobecnosti veľmi ambiciózný, pretože sa snažil riešiť príliš mnoho priorít. Široká škála riešených záležitostí a aktivít vykonávaných za pomoci rozpočtovej podpory, projektov a úveru MFA, je v rozpore s politikou samotnej Komisie, ktorou je sústrediť pomoc do malého počtu kľúčových oblastí a na kľúčové aktivity (pozri body 24 až 25).

65

Koordinácia s ostatnými darcami bola pri rôznych činnostiach dobrá, hoci k spoločnému programovaniu s členskými štátmi nedošlo (pozri body 26 až 28).

Odporúčanie 1 - Posilniť programovanie a zameranie pomoci EÚ

ESVČ a Komisia by mali:

- a) využiť politický dialóg a dialóg o politikách na zabezpečenie toho, aby tuniské orgány prijali komplexný národný plán rozvoja;
- b) na ďalšie plánovacie obdobie stanoviť obmedzený počet konkrétnych priorít a znížiť počet opatrení s cieľom zlepšiť zameranie a potenciálny vplyv pomoci EÚ;
- c) zabezpečiť vykonávanie spoločného programovania s členskými štátmi s cieľom zlepšiť zameranie a koordináciu pomoci.

Závery a odporúčania

66

Pomoc bola poskytnutá viacerými spôsobmi, predovšetkým prostredníctvom všeobecnej rozpočtovej podpory (zmluvy o podpore konsolidácie štátu), odvetvovej rozpočtovej podpory (zmluvy o odvetvovej reforme), úveru MFA a projektov. Tunisko tiež významne ťažilo z iniciatívy „viac za viac“, vďaka ktorej sa finančné prostriedky dostupné na všeobecnú rozpočtovú podporu výrazne zvýšili (pozri body 30 až 31).

67

Všeobecná rozpočtová podpora sa pridelovala v rámci programov PAR, ktoré sa v prvých rokoch v značnej miere financovali aj z úverov Svetovej banky a MMF. Táto forma podpory pomohla vláde pri formovaní programu reforiem a v rámci klasifikácie zmlúv o podpore konsolidácie štátu umožnili väčšiu flexibilitu ako tradičná rozpočtová podpora. Je však navrhnutá ako krátkodobý prístup, na jeden až dva roky, a nie ako dlhodobé riešenie (pozri body 32 až 33).

68

Pri podpise dohôd o financovaní programov rozpočtovej podpory boli niektoré z podmienok, ktoré sa v dohodách stanovovali, už splnené alebo sa splnili krátko potom. Týmto sa značne zredukoval motivačný prvok podpory. Vykonávanie mnohých opatrení, ktoré sa vyžadovali v dohodách o financovaní, sa hodnotilo ako celok, v dôsledku čoho sa uhradili platby aj vtedy, keď sa niektoré relevantné opatrenia nezrealizovali (pozri body 34 až 39).

69

O pridelení finančných prostriedkov podľa zásady „viac za viac“ sa rozhodovalo vo veľmi neskorej fáze, čím sa komplikovalo plánovanie čo najlepšieho využitia tejto pomoci. Dodatočný vplyv, ktorý sa mal dosiahnuť prostredníctvom prevodov značných finančných prostriedkov získaných v súlade so zásadou „viac za viac“, nebol úplne zrejмый (pozri bod 36).

70

Hodnotenie PEFA poskytuje medzinárodne uznávané, komplexné posúdenie riadenia verejných financií danou krajinou. Podľa usmernení Komisie k rozpočtovej podpore sa má toto hodnotenie vykonávať každé štyri roky. Vzhľadom na veľké sumy, ktoré sa vyplácajú vo forme rozpočtovej podpory, a význam PEFA ako nástroja na monitorovanie a plánovanie je skutočnosť, že sa toto hodnotenie od roku 2010 nerealizovalo, neuspokojivá. Očakáva sa, že nové posúdenie PEFA bude dokončené v marci 2017 (pozri body 40 až 42).

Odporúčanie 2 - Posilniť vykonávanie programov rozpočtovej podpory EÚ

Komisia by mala:

- a) pri budúcich programoch rozpočtovej podpory znížiť počet opatrení, ktoré sú potrebné na splnenie podmienok pripojených k rozpočtovej podpore, a zabezpečiť dôležitosť týchto opatrení. S cieľom motivovať tuniské orgány k dosahovaniu pokroku v reformách by mala Komisia podmieniť vyplatenie pomoci uspokojivým vykonaním jednotlivých opatrení a dosiahnutím ukazovateľov výkonnosti, a nevyžadovať len celkový pokrok;
- b) snažiť sa zabezpečiť, aby sa hodnotenie PEFA, vzhľadom na jeho význam ako nástroja na plánovanie a monitorovanie, vykonávalo minimálne každé štyri roky.

71

Trvalo takmer dva roky, kým sa zorganizoval úver MFA vo výške 300 mil. EUR, o ktorý naliehavo žiadali tuniské orgány. Hoci časť oneskorenia nevznikla na úrovni EÚ, spracovanie úveru na inštitucionálnej úrovni EÚ trvalo vyše 11 mesiacov (pozri body 45 až 47).

Odporúčanie 3 - Predložiť návrhy na urýchlenie procesu schvaľovania MFA

Komisia by mala spolu s ostatnými zákonodarcami preskúmať dostupné možnosti na urýchlenie postupov schvaľovania nasledujúcich programov MFA, najmä v prípade financovania v núdzových situáciách.

72

Odvetvová rozpočtová podpora sa vyplácala v omnoho menšej miere ako všeobecná rozpočtová podpora. Pri dvoch z troch preskúmaných programov sa nenašla jasná vierohodná odvetvová stratégia. Vplyv programov obmedzovali oneskorenia a všeobecne pomalé napredovanie zavádzania požadovaných reforiem (pozri body 48 až 54).

Závery a odporúčania

73

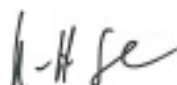
Niektoré dôležité projekty sa zrealizovali, aj keď s mnohými oneskoreniami. Keďže chýbali jasné ciele a ukazovatele, napredovanie dosahovania mnohých z nich sa posudzovalo ťažko. V mnohých prípadoch boli projekty nadmerne ambiciózne a ich harmonogram príliš optimistický. Dôsledkom bolo zvýšenie režijných nákladov (pozri body 55 až 61).

Odporúčanie 4 - Zlepšiť plánovanie projektov

Pri plánovaní budúcich projektov v Tunisku by Komisia mala stanoviť jasné ciele a ukazovatele, ktoré sú reálne v konkrétnych podmienkach daného projektu.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 14. februára 2017.

Za Dvor audítorov



Klaus-Heiner LEHNE
predseda

Zoznam programov rozpočtovej podpory a makrofinančnej pomoci

(EUR)

Číslo	Rok rozhodnutia	Rok prijatia rozhodnutia	Spôsob poskytnutia pomoci	Názov	Pridelená suma	Suma stanovená v zmluve	Vyplatená suma
MFA	-	2013	MFA	MFA	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 a 23279	2011	BSP	<i>Programme d'Appui à la Relance and Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR1)</i>	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	<i>Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)</i>	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	<i>Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)</i>	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	<i>Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)</i>	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	<i>Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs</i>	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	<i>Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole</i>	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	<i>Tunisie – PRAL – ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)</i>	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Zoznam projektov

(EUR)

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

Zhrnutie

III

Komisia a Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) súhlasia s hodnotením rýchlej reakcie, chceli by však zdôrazniť, že bolo nutné reagovať v niekoľkých oblastiach z dôvodu veľkého počtu sociálno-ekonomických potrieb/naliehavých situácií, ktoré tuniská vláda musela riešiť po revolúcii. Európska únia bola v tejto súvislosti požiadaná o to, aby pomohla Tunisku reagovať na tieto potreby, pričom išlo o otázku politickej dôveryhodnosti, ako aj operačnej nutnosti. Výsledky dosiahnuté za dané obdobie sú dobré, keďže pomoc EÚ významne prispela k hospodárskej a politickej stabilite Tuniska po revolúcii, a to predovšetkým tak, že sprevádzala rozsiahle sociálno-ekonomické a politické reformy.

Komisia sa preto domnieva, že nedošlo k oslabeniu vplyvu pomoci, ale skôr k tomu, že pomoc reagovala na veľký počet naliehavých reforiem, ktoré Tunisko muselo nevyhnutne uskutočniť v porevolučnom období.

Okrem toho je nutné poukázať na skutočnosť, že všetky projekty prijaté od roku 2014 súviseli s jedným z troch hlavných odvetví zahrnutých do jednotného rámca podpory (SSF) na obdobie rokov 2014 – 2016 (sociálno-ekonomické reformy pre inkluzívny rast, základné prvky demokracie a udržateľný regionálny a miestny rozvoj).

Komisia uznáva, že tuniské orgány mohli mať ťažkosti pri riadení celej pomoci z dôvodu porevolučnej situácie a častých zmien vo vládných orgánoch a v štátnej správe. Je však nutné zdôrazniť aj to, že miera využívania projektov EÚ je v porovnaní s projektmi ostatných darcov vyššia.

K spoločnému programovaniu nedošlo z dôvodu oneskorení na strane vlády pri formulovaní a prijímaní nového päťročného plánu rozvoja. Tento plán umožní EÚ, aby lepšie zosúladila programovanie s prioritami zahrnutými do plánu a následne rozšírila rozdelenie práce medzi darcami vrátane členských štátov.

Spoločné programovanie sa uskutočnilo súbežne s programovaním ESVČ/GR NEAR v októbri 2016. Poradca sa v súčasnosti koordinuje so všetkými členskými štátmi a spoločné programovanie bude pravdepodobne funkčné v roku 2017.

Makrofinančná pomoc (MFA) EÚ poskytuje podporu platobnej bilancii s cieľom uspokojiť naliehavé potreby vonkajšieho financovania v Tunisku a podporiť program finančnej pomoci, na ktorom sa Tunisko dohodlo s MMF. Tunisku to umožní zmierniť tvrdosť a prudkosť potrebných ekonomických úprav a prispeje k obnoveniu jeho hospodárskej udržateľnosti. Podmienenosť MFA sa preto zameriava na viacero priorít v niekoľkých vzájomne prepojených oblastiach štrukturálnych reforiem v rámci komplexného prístupu k podpore programu makroekonomických úprav.

Komisia sa domnieva, že jej pomoc Tunisku (vrátane MFA) bola zameraná na obmedzený počet sektorov. Okrem toho v niekoľkých oblastiach pomoci (ako je napríklad štatistika, riadenie verejných financií a dobrá správa Dvora audítorov) bola dôležitá dôsledná koordinácia s ostatnými darcami a v rámci rôznych útvarov Komisie s cieľom posilniť dodatočný pákový efekt MFA v záujme úplnej realizácie dôležitých reforiem.

V

V situácii, ktorá sa vyznačovala politickou nestabilitou, bolo najdôležitejšie správne vyvážiť opatrenia s rýchlym vplyvom a dlhodobejšie procesy a zároveň využiť nástroje, ktoré ponúkala politika Komisie v oblasti rozpočtovej podpory. Flexibilnejší nástroj rozpočtovej podpory, ktorý je osobitne určený pre nestabilné alebo pokrízové situácie, predstavuje zmluva o podpore konsolidácie štátu. Komisia v Tunisku využila tento flexibilnejší nástroj, no zároveň prísne posudzovala podmienky uhrádzania pri každom zo štyroch programov rozpočtovej podpory. Stabilizácia situácie a pokrok Tuniska navyše svedčia o úspešnosti takto naplánovaných a uskutočnených operácií. Podrobnejšia analýza tohto bodu je uvedená nižšie od bodu 30.

Komisia potvrdzuje, že prebiehajúce hodnotenie PEFA sa v podstate začalo v roku 2014, teda štyri roky po poslednom hodnotení PEFA. Pri súčasnom hodnotení PEFA došlo k oneskoreniam, ktoré Komisia nemohla ovplyvniť, a to najmä z dôvodu metodických otázok a ich dôsledkov. Treba poukázať na skutočnosť, že nová metodika hodnotenia PEFA bola preskúmaná v roku 2015. Vypracovanie novej správy o hodnotení PEFA pre Tunisko sa dokončuje.

VI

Komisia zdôrazňuje, že reformný program nemožno vždy zahrnúť do jedinej, komplexnej a koherentnej politiky či strategického dokumentu. V takýchto prípadoch sa analýza zakladá na jednotlivých opatreniach a reformnom procese, ktorý uskutočňuje štátna správa s cieľom posilniť systém.

V prípade uvedenej odvetvovej rozpočtovej podpory Komisia hodnotila odvetvové politiky ako úplné, relevantné a vierohodné. Operácie realizované v rámci odvetvovej rozpočtovej podpory boli prijaté pred vypuknutím revolúcie a neskôr bol program prispôbený novej situácii s cieľom stabilizovať výsledky podporené operáciami.

Komisia sa domnieva, že oneskorené uhrádzanie úverov MFA nebolo spôsobené pomalým vykonávaním pomoci, ale kombináciou viacerých faktorov. Trvalo dlhšie než päť mesiacov, kým Európsky parlament a Rada schválili návrh Komisie v rámci riadneho legislatívneho postupu. Okrem toho tuniské orgány až po viac ako šiestich mesiacoch ratifikovali memorandum o porozumení medzi EÚ a Tuniskom, ktoré obsahovalo podmienky poskytnutia MFA. Príčinou druhého oneskorenia úhrad bola skutočnosť, že Tunisia včas nespĺnili všetky podmienky.

Úvod

09

Komisia považuje za vhodné uviesť, že keď bola v apríli 2014 prijatá operácia MFA-I vo výške 300 miliónov EUR, predstavovala najväčšiu MFA, aká bola dovtedy poskytnutá krajine v rámci južného susedstva, a to až do chvíle, keď Komisia vo februári 2016 navrhla a v júli 2016 prijala novú operáciu MFA vo výške 500 miliónov EUR, takisto pre Tunisko. Cieľom druhej MFA je ďalšia podpora hospodárskeho prechodu, osobitne v období nasledujúcom bezprostredne po teroristických útokoch v roku 2015, ktoré negatívne ovplyvnili hospodársku činnosť.

Pripomienky

20

Komisia zdôrazňuje, že program PAR 1 bol mnohoovetvovou rozpočtovou operáciou a programy PAR 2 až PAR 5 sú operácie realizované v rámci zmluvy o podpore konsolidácie štátu.

22

Komisia poukazuje na to, že vždy, keď sa v zložitej politickej a bezpečnostnej situácii vyžadovali opatrenia z jej strany, konala včas. Takisto poznamenáva, že akčný dokument programu reformy sektora bezpečnosti bol na technickej úrovni dokončený 18. júna 2015 (na zasadnutí skupiny na podporu kvality), pred teroristickými útokmi v júni 2015. V uvedenom období sa takisto prijalo niekoľko ďalších opatrení v oblasti bezpečnosti (regionálne projekty, projekty financované v rámci nástroja stability, nástroja na podporu stability a mieru atď.), a to pred prípravou programu reformy sektora bezpečnosti alebo súbežne s touto prípravou.

23

Komisia poznamenáva, že v prvých rokoch po revolúcii sa koordinácia medzi darcami zakladala na pláne tuniských orgánov na oživenie hospodárstva a vládnych rozvojových dokumentoch. Uvedené dokumenty viedli k vytvoreniu niekoľkých balíkov darcovskej finančnej podpory v rámci tzv. Programmes Appui à la Relance (PAR), pričom niektoré z nich dokonca využívali spoločnú politickú maticu. Následne bola koordinácia medzi darcami vrátane EÚ prostredníctvom jej rozpočtovej podpory a operácií MFA uľahčená dohodou medzi MMF a tuniskými orgánmi o komplexnom programe makroekonomickej úpravy a štrukturálnych reforiem.

24

Komisia by rada zdôraznila, že finančné prostriedky sa nevzťahovali na príliš veľa oblastí a zameranie pomoci bolo dostatočné.

Pomoc Európskej únie sa síce dotkla širokej škály odvetví, ale od začiatku sa tak dialo s vedomím rozsiahlych problémov a potrieb, ktorým Tunisko čelilo v porevolučnom období. Zároveň išlo o reakciu na konkrétne žiadosti o pomoc zo strany tuniských orgánov v čase, keď vláda naliehavo potrebovala medzinárodnú pomoc. V období rokov 2011 – 2013 boli prijaté „núdzové operácie“, ktoré sa zameriavali na základné služby, podporovali prechod k demokracii a sprevádzali sociálno-ekonomické reformy.

Keď sa zdalo, že situácia sa postupne stabilizuje (približne od roku 2014), EÚ sa snažila o koncentrovanie poskytovanej pomoci. Toto úsilie viedlo k jednotnému rámcu podpory na obdobie rokov 2014 – 2016, v ktorom boli určené tri oblasti intervencie (sociálno-ekonomické reformy pre inkluzívny rast, základné prvky demokracie a udržateľný regionálny a miestny rozvoj) v snahe usmerniť našu pomoc. Uvedené tri oblasti sa systematicky zohľadňovali pri koncipovaní ročných akčných programov v prospech Tuniska.

25

Komisia a ESVČ zdôrazňujú, že ich rozhodnutia nevedli k oslabeniu vplyvu financovania a sťaženiu jeho riadenia. Oneskorenia a ťažkosti pri riadení priamo súviseli najmä s vonkajšími faktormi (t. j. politickou nestabilitou a komplikovanou hospodárskou situáciou v krajine).

Komisia zdôrazňuje, že podmienenosť makrofinančnej pomoci – ako komplexný prístup k podpore programu ekonomických úprav – je zameraná na obmedzený počet priorít v niekoľkých vzájomne prepojených oblastiach štrukturálnej reformy. To by sa nemalo chápať ako odklon od politiky Komisie spočívajúcej v sústredení pomoci na obmedzený počet odvetví. Okrem toho v niekoľkých oblastiach pomoci (ako je napríklad štatistika, riadenie verejných financií a dobrá správa Dvora audítorov) mala zásadný význam dôsledná koordinácia s ostatnými darcami a v rámci rôznych útvarov Komisie v záujme úplnej realizácie dôležitých reforiem.

26

Komisia poznamenáva, že opatrenia EÚ boli dobre koordinované s členskými štátmi a hlavnými medzinárodnými darcami, nedosiahlo sa však spoločné programovanie s členskými štátmi z dôvodu neskorého prijatia národného plánu rozvoja. Pravidelne sa uskutočňovala konštruktívna koordinácia a úzka komunikácia s členskými štátmi.

28

Spoločné programovanie bolo odložené preto, aby sa zosúladiť s päťročným plánom rozvoja s cieľom rozšíriť rozdelenie práce medzi darcami vrátane členských štátov.

Spoločné programovanie prebehlo súbežne s programovaním ESVČ/GR NEAR v októbri 2016. Poradca sa v súčasnosti koordinuje so všetkými členskými štátmi a spoločné programovanie bude pravdepodobne funkčné v roku 2017.

29

Komisia poznamenáva, že opatrenia EÚ zásadne pomohli Tunisku, ale pri vykonávaní programov zo strany Komisie bolo zistených niekoľko drobných nedostatkov.

Komisia by rada opätovne pripomenula, že program PAR 1 bol mnohoovetvovou rozpočtovou operáciou a programy PAR 2 až PAR 5 sú operácie realizované v rámci zmluvy o podpore konsolidácie štátu. Z rozdielov medzi spôsobmi poskytnutia pomoci vyplývajú dôsledky pre analýzu programov.

32

Komisia by rada zdôraznila, že aj keď programy PAR 3 a PAR 4 boli financované len z prostriedkov EÚ, tieto programy a v nich vymedzené opatrenia boli koordinované s ostatnými darcami.

33

Komisia by rada poukázala na skutočnosť, že program podpory určenej na obnovu 1 (PAR 1) predstavoval mnohoovetvovú rozpočtovú podporu a pri následných operáciách PAR sa využila zmluva o podpore konsolidácie štátu, ktorá bola osobitne určená na to, aby umožnila EÚ pomôcť partnerským krajinám v nestabilných alebo pokrízových situáciách.

Použitá zmluva o podpore konsolidácie štátu síce poskytuje určitú flexibilitu, ako je uvedené v politike prijatej v roku 2011, no vykonávanie zmluvy útvarmi Komisie bolo vždy prísne. Použité ukazovatele výkonnosti boli vymedzené na základe dlhodobého a komplexného politického dialógu s príslušnými orgánmi. Umožnili pokrok pri uskutočňovaní dôležitých reformných procesov v skúmanom období. Naliehavosť situácie, na ktorú musela EÚ reagovať, a krátkodobá povaha zvoleného spôsobu vykonávania zmlúv o podpore konsolidácie štátu by nemali vzbudzovať dojem „flexibility“ podmienok uhrádzania.

Komisia zdôrazňuje, že je možné predĺžiť zmluvy o podpore konsolidácie štátu, najmä vtedy, keď v danej chvíli nie je možný prechod k iným nástrojom rozpočtovej podpory, a že príslušné usmernenia k rozpočtovej podpore s takýmto predĺžením počítajú.

Je dôležité uvedomiť si, že usmernenia k rozpočtovej podpore týkajúce sa zmlúv o podpore konsolidácie štátu boli nové (2012) a spôsob nebol odskúšaný, keď sa prvýkrát uplatňovali v krajine so stredným príjmom, v ktorej dochádzalo k obrovskému politickému prechodu (ako bolo Tunisko). Tuniská skúsenosť, potvrdená takisto vykonávaním zmlúv o podpore konsolidácie štátu v iných krajinách, viedla Komisiu k preskúmaniu usmernenia týkajúceho sa trvania zmlúv o podpore konsolidácie štátu a možnosti uzatvárať takéto zmluvy súbežne s odvetvovými operáciami rozpočtovej podpory. Získané poznatky budú zdokumentované v rámci preskúmania usmernení k rozpočtovej podpore.

34

Komisia konštatuje, že v obmedzenom počte prípadov boli ukazovatele/opatrenia splnené pred podpísaním dohôd o financovaní. Odráža to skôr skutočnosť, že zdĺhavý administratívny postup Komisie vedúci k prijatiu finančných rozhodnutí nie je vhodný pre ten druh naliehavých operácií, ktoré sa Komisia a ostatní darcovia (Svetová banka a Africká rozvojová banka) snažili v danom období uskutočniť v Tunisku s cieľom reagovať na mimoriadne nestabilnú politickú a sociálno-ekonomickú situáciu.

Tieto opatrenia boli formálne schválené orgánmi niekoľko mesiacov pred podpísaním dohody o financovaní. V čase medzi schválením opatrenia a prijatím rozhodnutia o financovaní zo strany Komisie už opatrenie prijala/vykonalala vláda. Tento úspech bol takisto výsledkom intenzívneho politického dialógu s orgánmi a bez operácií rozpočtovej podpory by nebol taký veľký, ani by sa neuskutočnil v rovnakom časovom rámci.

35

V rozhodnutí o financovaní predloženom členským štátom a v dohode o financovaní podpísanej s tuniskou vládou sa jasne uvádza, že ukazovatele výkonnosti pre druhú tranžu budú stanovené v priebehu druhého roka programu. Takýto postup nie je v rozpore s usmerneniami a osvedčuje sa v premenlivých situáciách, v ktorých je ťažké sformulovať plnofunkčné programovanie na niekoľko rokov, ako to bolo napríklad v Tunisku v roku 2011 (t. j. prechodná vláda, blížiac sa voľby).

36

Komisia upozorňuje na skutočnosť, že zásada „viac za viac“ finančných prostriedkov síce nebola formálne vyhlásená do mája alebo júna roka N+1, Komisia a ESVČ však už skôr vypracovali posúdenie situácie v rôznych krajinách regiónu a mali jasnú predstavu (začiatkom roka – približne v januári/februári) o sume, ktorú dostanú jednotlivé krajiny pri uplatnení zásady „viac za viac“. Pri rokovaní o programoch a matici ukazovateľov si teda tím Komisie ponechal určitý manévrovací priestor a sprostredkoval buď dodatočné programy, alebo v niektorých prípadoch vyššiu sumu, než bola oficiálne k dispozícii na začiatku rokovaní.

37

Komisia zdôrazňuje, že pomoc EÚ bola založená na žiadostiach tuniských orgánov a že prebiehali dvojstranné rokovania o potrebách, ich dvojstranné schvaľovanie a posudzovanie. Veľa opatrení zahrnutých do programov PAR 1 až PAR 3 treba posudzovať z hľadiska spoločných operácií rozpočtovej podpory uskutočňovaných tromi agentúrami rozpočtovej podpory oproti finančným záväzkom presahujúcim miliardu dolárov na operáciu.

So zreteľom na prítomnosť niekoľkých darcovských agentúr (prispievajúcich najnovšími odbornými znalosťami) a na dôležitú sumu týchto operácií sa počet opatrení v skutočnosti blíži norme obvyklej pre tento druh operácií.

Programy PAR sa tešili veľkej pozornosti na pravidelných zasadnutiach kabinetu venovaných skúmaniu ich vykonávaní (takáto pozornosť nebola venovaná menším programom) a treba uviesť, že prevažná väčšina opatrení sa zrealizovala.

38

Komisia sa domnieva, že posudzovanie plnenia jednotlivých programov PAR I až PAR IV bolo dostatočne dôsledné.

Zdôrazňuje, že pri uplatňovaní oznámenia z roku 2011 a súvisiacich záverov Rady z roku 2012 o budúcom prístupe k rozpočtovej podpore EÚ pre tretie krajiny sa bude naďalej uplatňovať dynamický prístup ku kritériám oprávnenosti. Tento prístup bol osobitne upravený so zreteľom na nestabilnú politickú situáciu, ktorá prevládala v danom čase, a na použitie zmluvy o podpore konsolidácie štátu (prvýkrát v Tunisku).

Je v súlade s ustanoveniami usmernení k rozpočtovej podpore týkajúcimi sa operácií realizovaných v rámci zmluvy o podpore konsolidácie štátu. Táto modalita bola zahrnutá do usmernení k rozpočtovej podpore z roku 2012 a má sa používať v krízových, pokrízových a nestabilných situáciách. Ide teda o flexibilnejší spôsob. Komisia však posudzuje spisy týkajúce sa uhrádzania rovnako dôkladne ako pri všetkých ostatných spôsoboch poskytovania rozpočtovej podpory.

Treba dodať, že takmer všetky očakávané výsledky (až na niekoľko výnimiek) boli napokon dosiahnuté. Nezdá sa teda, že by flexibilita poskytnutá programom PAR III a IV viedla k strednodobému oslabeniu výsledkov/vplyvu.

39

Komisia poznamenáva, že vykonávanie niektorých štrukturálnych hospodárskych reforiem je naďalej pomalé alebo si vyžaduje výrazné zlepšenie, zatiaľ čo reformy sprevádzajúce prechod k demokracii boli úspešnejšie. Prijatie opatrení alebo ukazovateľov orientovaných na výsledky by pri jednoročných alebo dvojročných zmluvách o podpore konsolidácie štátu nebolo možné, ako sa pripomína v usmerneniach k rozpočtovej podpore, v ktorých sa uvádza, že „ukazovatele výkonnosti... budú predovšetkým ukazovatele procesov“ (s. 99).

Boli zabezpečené doplňujúce intervencie vo forme technickej pomoci orgánom pri navrhovaní a prijímaní právnych predpisov/nariadení (alebo správnych postupov) nevyhnutne potrebných na presadenie daného zákona či výnosu. Vďaka súboru politík priniesla väčšina opatrení určených EÚ konkrétne výsledky.

Podobne ako pri ostatných porevolučných procesoch určitý čas potrvá, kým ďalekosiahle politické a inštitucionálne zmeny, ku ktorým v súčasnosti dochádza v Tunisku, prinesú celkové výsledky.

40

Komisia by chcela zdôrazniť, že rýchly vývoj situácie spolu s náročnými a neprestajne sa meniacimi správnymi a politickými okolnosťami (šesť vlád v období rokov 2011 – 2015) mimoriadne skomplikovali vypracovanie vysokokvalitného a objektívneho hodnotenia v danom období. Pokiaľ ide o metodiku hodnotenia, bolo by príliš skoro na posúdenie vplyvu.

Posledné úplné hodnotenie operácií rozpočtovej podpory sa uskutočnilo v roku 2010. Podobné hodnotenia sa spravidla uskutočňujú v intervale každých desiatich rokov. Objektívne zhodnotenie situácie si vyžaduje odstup.

So zreteľom na uvedené skutočnosti sa uskutočňuje hodnotenie programov zameraných na správu hospodárskych záležitostí, ktoré zahŕňa všetky programy rozpočtovej podpory realizované v Tunisku okrem programu BS6. Hodnotenie pripravuje GR NEAR.

Komisia navyše dôkladne monitorovala výstupy a výsledky za uvedené obdobie, plne využívala nástroje na posúdenie výsledkov špecifických opatrení rozpočtovej podpory a použila takisto rôzne hodnotenia vypracované rôznymi medzinárodnými organizáciami.

41

Komisia by chcela zdôrazniť, že nové hodnotenie PEFA sa uskutočnilo podľa novej metodiky prijatej sekretariátom PEFA, čo prinieslo niekoľkým protirečivých záverov, pokiaľ ide o hodnotenie PEFA za rok 2010 a oneskorenia pri schvaľovaní hodnotenia tuniskými orgánmi, ktoré sú mimo kontroly Komisie, Svetovej banky alebo Africkej rozvojovej banky.

Komisia potvrdzuje, že hodnotenie PEFA, ktoré v súčasnosti prebieha, sa v skutočnosti začalo v roku 2014, teda štyri roky po poslednom hodnotení PEFA, čo znamená, že sa pri ňom zohľadňujú interné usmernenia k rozpočtovej podpore.

Okrem hodnotenia PEFA ako prvého kroku k rozhodnutiu o poskytnutí MFA Komisia v decembri 2013 uskutočnila úplné a komplexné operačné posúdenie správnych a finančných tokov Ministerstva financií a Centrálnej banky Tuniska.

42

Komisia by rada zdôraznila, že hodnotenie PEFA je užitočný nástroj, nie je však záväzný a navyše si vyžaduje zapojenie a úplnú spoluprácu danej krajiny.

Napriek chýbajúcemu najnovšiemu hodnoteniu PEFA Tunisko (a jeho partneri) po roku 2011 využilo viacero vysokokvalitných hodnotení systému riadenia verejných financií za skúmané obdobie. Uvedené hodnotenia sa uskutočnili v rámci programov Komisie a vypracovali ich rôzne nezávislé organizácie, ako sú napríklad MMF, OECD a Open Budget Survey.

Jednotlivé hodnotenia priniesli hĺbkové informácie o jednotlivých rozmeroch riadenia verejných financií (tvorba štátneho rozpočtu, plnenie rozpočtu, účtovníctvo, verejné obstarávanie, interné a externé kontroly, správa aktív, transparentnosť, reformný program atď.).

Hoci sa hodnotenie PEFA začalo s určitým oneskorením až v roku 2014, jeho výsledky sa očakávajú začiatkom roka 2017 a využijú sa pri posudzovaní pokroku v oblasti riadenia verejných financií v Tunisku.

43

Komisia by chcela zdôrazniť, že Tunisko v situácii, ktorej čelí od roku 2011, a vzhľadom na dôležité výzvy, na ktoré muselo reagovať (politické, hospodárske, sociálne a bezpečnostné), naďalej slúži ako vzor pre tento región. Proces prechodu je dlhý a zložitý a bude si aj v budúcnosti vyžadovať významné úsilie tohto partnera.

a)

Komisia je toho názoru, že v niektorých oblastiach síce pretrvávajú problémy, ale pokrok – v porovnaní so situáciou prevažujúcou v roku 2011 – je jednoznačne pozitívny a udržateľný. Dobrým príkladom enormného úsilia v tejto oblasti je webové sídlo ministerstva financií pre otvorený rozpočet (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Podľa nezávislých prieskumov transparentnosti rozpočtu alebo šírenia štatistických informácií (medzinárodný prieskum rozpočtu z rokov 2011 a 2015, webové sídlo na šírenie štatistických informácií) sa Tunisko v súčasnosti radí do postavenia lídra v príslušných príjmových/regionálnych zoskupeniach krajín.

Nedávne prijatie organického zákona o slobodnom prístupe k informáciám v spojení so živou občianskou spoločnosťou, ktorá je pripravená využívať výhody nových práv, poukazuje na ďalší pokrok v najbližších rokoch.

b)

Program EÚ na podporu občianskej spoločnosti (PASC) prispel k riešeniu problémov súvisiacich so vznikom 180 mimovládnych organizácií v správnej oblasti Tozeur. Program uzavrel dohodu s odborními tuniskej vlády zodpovednými za organizácie s cieľom pomôcť žiadajúcim organizáciám občianskej spoločnosti pri príprave žiadostí o registráciu. Okrem toho program zahŕňa zložku technickej pomoci, ktorá má tuniským orgánom pomôcť pri zavádzaní systému IT pre odbor mimovládnych organizácií, ktorý by mohol urýchliť spracovanie spisov vrátane registrácie mimovládnych organizácií.

c)

Uskutočňovanie reforiem týkajúcich sa verejno-súkromných partnerstiev a verejného obstarávania sa síce stretlo s prudkým odporom niektorých častí štátnej správy, boli však prijaté všetky súvisiace vykonávacie nariadenia a skutočne sa začína účinné vykonávanie právnych predpisov. Zaznamenávajú sa prvé pozitívne výsledky týkajúce sa predovšetkým verejného obstarávania s prebiehajúcou digitalizáciou všetkých postupov obstarávania.

Pokiaľ ide o vonkajší audit, očakáva sa prijatie organického zákona poskytujúceho úplnú nezávislosť Dvoru audítorov (opatrenie v rámci programu PAR IV), ktorý bude znamenať rozhodujúci predel pri uskutočňovaní vonkajších auditov v Tunisku. Komisia bude naďalej poskytovať technickú pomoc Dvoru audítorov s cieľom zabezpečiť, aby v plnej miere využil tieto nové príležitosti.

Pokiaľ ide o vnútorný audit, je potrebné prijať ešte niektoré opatrenia pri racionalizácii inštitucionálneho rámca. To sa plánuje v rámci programu PAR V.

d)

Opatrenia zahrnuté do programov PAR boli zamerané na stabilizáciu obecných finančných prostriedkov, ktoré čelili neudržateľnému finančnému zaťaženiu z dôvodu prudkého poklesu miestnych výnosov po revolúcii. Na opatrenia nadviazal program *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 miliónov EUR) so štruktúrovanejším prístupom v súvislosti s decentralizáciou. Realizácia tohto programu by však nebola možná bez úspechu predchádzajúcich opatrení a predchádzajúceho politického rozhodnutia o začatí decentralizácie.

e)

Nedosiahol sa pokrok, pokiaľ ide o zameranie na príjemcov, a to napriek neprestajným výzvam EÚ, MMF a Svetovej banky k príslušným orgánom, aby konali v tejto veci. To odráža hlboko zakorenené politické ťažkosti pri posilňovaní kritérií oprávnenosti takýchto programov. Napriek uvedenému nedostatku je dôležité naďalej trvať na týchto reformách, vzhľadom na ich mimoriadny význam pre udržateľnosť verejných financií. V tomto tlaku spoločne pokračujú MMF, Svetová banka a EÚ (MFA). Očakáva sa lepšie zameranie programov prostredníctvom novej databázy identifikačných čísel sociálneho zabezpečenia a hodnotenia súčasných programov sociálnej pomoci, ako aj navrhovaného systému hodnotenia.

f)

Komisia sa domnieva, že vďaka podmienkam uhrádzania stanoveným v rozpočtovej podpore programu PAR III a koordinovanému politickému dialógu darcov s Ministerstvom financií Tuniska v súčasnosti funguje regulačný rámec, ktorý prispieva k rozvoju mikrofinancovania. Umožnil vznik siedmich mikrofinančných inštitúcií, ktoré pomáhajú v menej rozvinutých regiónoch vrátane dvoch takýchto inštitúcií (Microcred a Taysir), ktoré finančne podporuje EÚ, AFD, EIB a EBOR). Podľa najnovších výročných správ inštitúcií Microcred a Taysir boli od začiatku ich činnosti v roku 2015 poskytnuté finančné služby a služby technickej pomoci 7 684 mikropodnikateľom, z toho 4 205 ženám a 3 338 mladým ľuďom.

g)

V septembri 2016 prijal parlament nový investičný zákon v rámci prípravy *Konferencie Tunisko 2020*. Tento zákon by mal spoločne s nedávno prijatými právnymi predpismi o hospodárskej súťaži, konkurze a verejno-súkromných partnerstvách vytvoriť oveľa priaznivejšie investičné prostredie.

45

Komisia považuje za dôležité poznamenať, že pred prvým uhradením MFA bolo nutné urobiť viacero procesných krokov. Pred navrhnutím operácie MFA Komisia posudzuje stabilitu finančných tokov v prijímajúcej krajine prostredníctvom operačného posúdenia, ktoré trvá aspoň mesiac. Keďže na návrhy Komisie týkajúce MFA sa vzťahuje riadny legislatívny postup podľa článku 212 ZFEÚ, musí ich prijať Parlament a Rada. Po prijatí návrhov musí Výbor členských štátov schváliť memorandum o porozumení obsahujúce podmienky poskytnutia MFA a toto memorandum musí podpísať prijímajúca krajina. Okrem toho muselo memorandum ratifikovať Tunisko.

Finančné prostriedky na uhradenie si Komisia následne musí požičať na trhoch, čo obvykle trvá približne mesiac. Pokiaľ ide o Tunisko, je nutné uviesť, že jeden mesiac bol premeškaný v rámci riadneho legislatívneho postupu z dôvodu skutočnosti, že schvaľovanie na plenárnom zasadnutí Parlamentu bolo na poslednú chvíľu presunuté na II. plenárne zasadnutie v apríli, čo znamená, že schválenie návrhu Komisie spoluzákonodarcami trvalo päť mesiacov. Ďalej je potrebné uviesť, že podpis a ratifikácia memoranda o porozumení v Tunisku trvali dlhšie ako sedem mesiacov.

47

Komisia sa domnieva, že program MFA mal zásadný význam pre napredovanie veľmi potrebných reforiem v Tunisku v úzkej koordinácii s ostatnými medzinárodnými darcami a vlastnými reformnými plánmi vlády, a to najmä v náročnom prostredí prechodu. Nový program MFA doteraz poskytol Tunisku celkovú podporu MFA vo výške 800 miliónov EUR a zabezpečuje kontinuitu reforiem, pričom zároveň rieši nový súbor opatrení zameraných na podporu tuniského úsilia o presadenie udržateľnejšieho hospodárskeho modelu.

48

Komisia sa domnieva, že kritériá oprávnenosti vrátane vykonávania relevantnej a vierohodnej politiky boli splnené vo chvíli schválenia jednotlivých programov, ako aj pred každou platbou.

Pokiaľ ide o prípady uvedené v súvislosti s programami BS5 a BS6, Komisia poznamenáva, že ako je uvedené v usmerneniach k rozpočtovej podpore: „Reformný program nemusí byť vždy zahrnutý do jedinej, komplexnej a koherentnej politiky či strategického dokumentu. V takých prípadoch bude analýza založená na jednotlivých opatreniach a reformnom procese, ktorý uskutočňuje štátna správa s cieľom posilniť systém.“ Komisia posúdila odvetvové politiky ako úplné, relevantné a vierohodné na základe uvedeného usmernenia.

49

Komisia by rada vysvetlila, že tri programy odvetvovej rozpočtovej podpory boli prijaté pred revolúciou na základe vtedy platných kritérií oprávnenosti, zatiaľ čo zmluvy o podpore konsolidácie štátu boli prijaté po revolúcii s cieľom reagovať na úplne novú situáciu, ktorá si vyžadovala nový prístup a zapríčinila, že Tunisko bolo oprávnené na použitie takéhoto nástroja. Treba takisto uviesť, že Komisia v súčasnosti preskúmava usmernenia k rozpočtovej podpore s cieľom umožniť súčasné prijímanie zmlúv o podpore konsolidácie štátu a odvetvovej rozpočtovej podpory.

50

a)

Pozri odpoveď na rámček 3 písm. a).

b)

Pozri odpoveď na rámček 3 písm. b).

Rámček 3 – Prípady nedostatkov zistených v návrhu programov odvetvovej rozpočtovej podpory

a)

Komisia čiastočne súhlasí. V čase prípravy projektu bolo ťažké zmerať východiskové hodnoty pre všetky ukazovatele. V záujme vyriešenia tejto situácie boli ciele pre určité ukazovatele vyjadrené skôr ako absolútne jednotky pokroku, než vo vzťahu k základným hodnotám.

Pokiaľ ide o cieľ týkajúci sa volumetrických počítadiel, treba uviesť, že predstavoval 10 % zvýšenie hodnoty vrtovej s koncesiami, čo sa považovalo za významné. Lepšie výsledky sú spôsobené začlenením volumetrických počítadiel pre vrty, ktoré si nevyžadujú koncesiu (povrchová voda alebo malá hĺbka). Pokiaľ ide o ukazovateľ D, po roku 2011 došlo k rozsiahlym zmenám v náborovej politike vlády, ktoré nebolo možné predpokladať v čase prípravy programu. Po dvoch desaťročiach konzervatívnej náborovej politiky v odvetví vodného hospodárstva možno zvýšenie ľudských zdrojov považovať za kladný jav.

Keď bol program v roku 2011 podpísaný, bolo ťažké predvídať, že nová vláda ustanovená v roku 2012 neuprednostní výber poplatkov za čerpanie podzemnej vody, ktorý bol cieľom predchádzajúcej vlády. Tento neúspech možno pripísať skôr zmene politickej vôle než pozastaveniu fungovania jedným útvarom.

b)

V súvislosti s programom BS6 Komisia poukazuje na to, že: pokiaľ ide o ukazovateľ D, po roku 2011 došlo k rozsiahlym zmenám v náborovej politike vlády, ktoré nebolo možné predpokladať v čase prípravy programu. Po dvoch desaťročiach konzervatívnej náborovej politiky v odvetví vodného hospodárstva možno zvýšenie ľudských zdrojov považovať za veľmi pozitívny jav.

c)

Pokiaľ ide o program BS6, Komisia zdôrazňuje, že ako je uvedené v usmerneniach k rozpočtovej podpore: „Reformný program nemusí byť vždy zahrnutý do jedinej, komplexnej a koherentnej politiky či strategického dokumentu. V takých prípadoch bude analýza založená na jednotlivých opatreniach a reformnom procese, ktorý uskutočňuje štátna správa s cieľom posilniť systém.“ Komisia na základe tohto usmernenia vyhodnotila odvetvové politiky ako úplné, relevantné a vierohodné.

V súvislosti s programom BS5 by Komisia chcela poukázať na to, že táto dohoda o financovaní bola podpísaná v roku 2008 za odlišných podmienok a praxe. Pri následných programoch a úhradách však Komisia dôkladne uplatňovala usmernenia k rozpočtovej podpore.

51

Komisia zdôrazňuje skutočnosť, že uvedená matica bola pripravená vládou ako súhrnný opis opatrení, ktoré vláda zamýšľala vykonať s cieľom obnoviť finančnú silu tuniských obcí.

V rámci tohto posúdenia vládnej stratégie matica poskytla najlepší dostupný opis podrobného plánu opatrení.

Neexistoval nijaký *a priori* úsudok, že sa niektoré opatrenia neuskutočnia, ale podobne ako pri všetkých stratégiách môžu byť niektoré opatrenia dôležitejšie ako iné (aspoň podľa názoru Komisie). Posúdenie podmienky oprávnenosti v súvislosti s verejnou politikou zahŕňa hodnotenie celkového vládneho plánu opatrení, nielen tých opatrení, ktoré Komisia považuje za dôležité.

Komisia ďalej poznamenáva, že okrem celkovej matice uvedených opatrení boli v druhej tranži programu v ukazovateľoch výkonnosti zachytené tri hlavné ciele programu – prudké zvýšenie výnosov, zmrazenie hlavných príčin zvýšených výdavkov (nábory) a zintenzívnenie realizácie investičných projektov miestneho rozvoja.

Zo spätného hodnotenia vyplynulo, že miera dokončenia opatrení bola obzvlášť vysoká, čo naznačuje, že podmienky boli relevantné a uskutočniteľné.

52

Komisia súhlasí, no zdôrazňuje, že podmienok bolo veľa (BS5) a že pri obidvoch programoch boli zvlášť náročné. V prípade programu BS6 sa čas trvania predĺžil zo 72 na 96 mesiacov s cieľom reagovať na ťažkosti, ktorým čelila nová vláda, a najmä ministerstvo poľnohospodárstva, po politických udalostiach v roku 2011. Hlavným cieľom predĺženia bolo zabezpečiť, aby bolo možné zaviesť doplňujúce opatrenia v záujme bezproblémového vykonávania programu.

Tempo vykonávania programu do veľkej miery závisela od vonkajších faktorov súvisiacich s porevolučnou situáciou.

53

Komisia súhlasí a poznamenáva, že oneskorenia pri uzatváraní dohôd o technickej pomoci pre prvky projektov v rámci programov BS5 a BS6 bolo riadne opodstatnené zložitou podporovaných odvetví a potrebou zapojiť sa do podrobnej strategickej a politickej diskusie s cieľom správne určiť potreby príjemcov na základe riadneho posúdenia.

Komisia by chcela vysvetliť, že hoci súčasťou programu BS7 nebola nijaká technická pomoc, táto pomoc sa poskytovala v rámci iných prebiehajúcich programov. Obdobie uzatvárania zmlúv sa podľa nariadení o rozpočtových pravidlách skončilo vo chvíli preskúmania obsahu programu, čo zabránilo uzatvoreniu zmlúv o dodatočnej technickej pomoci.

54

Komisia súhlasí a uznáva, že legislatívny postup od vypuknutia revolúcie bol dosť pomalý, keďže pred otázkami, ako je napríklad rozpočtová legislatíva, dostali prednosť ústavné a iné záležitosti (napr. bezpečnosť, korupcia). Počíta sa s tým, že zákon bude prijatý v priebehu prvého štvrtroka 2017.

Treba zdôrazniť, že bol zaznamenaný významný pokrok z hľadiska rozpočtových postupov ešte pred prijatím zákona. K dnešnému dňu 22 z 26 ministerstiev prijalo programové rozpočty a do rozpočtových požiadaviek predkladaných parlamentu zahŕňajú ministerstvá (okrem rozpočtových údajov) ukazovatele výkonnosti súvisiace s ich verejnými politickými cieľmi.

Zlepšenia dosiahnuté v týchto oblastiach podčiarkuje lepšie hodnotenie zo strany medzinárodného prieskumu rozpočtu.

V tejto súvislosti bude prijatie zákona o rozpočte skôr známkou dovŕšenia než začatia reformy založenej na výkonnosti.

55

Komisia poznamenáva, že polovica návrhov projektov nevykazovala nijaký nedostatok. Pokiaľ ide o druhú polovicu, Komisia by rada uviedla nasledujúce pripomienky (pozri nižšie):

a)

Komisia by chcela zdôrazniť, že ciele súvisiace s dotknutými projektmi boli relevantné, konkrétne a dostatočne merateľné.

Pokiaľ ide o projekty PJ7 a PJ8, Komisia sa domnieva, že cieľ „*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*“ je dostatočne relevantný a konkrétny a možno ho merať množstvom základnej infraštruktúry a zariadení poskytnutých neformálnym oblastiam v rámci programu.

Pokiaľ ide o projekt PJ11, Komisia je toho názoru, že cieľ twinningového programu v prospech tuniského Dvora audítorov „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*“, spojený s podrobnými očakávanými výsledkami a objektívne overiteľnými ukazovateľmi, je konkrétny a merateľný.

Komisia navyše považuje štyri ciele projektu PJ14 za veľmi relevantné a konkrétne s cieľom podporiť vybudovanie moderného, kapacitne vybaveného a dobre fungujúceho parlamentu v období prechodu k demokracii. Takéto ciele spojené s očakávanými výsledkami sú dostatočne merateľné.

c)

Prípomienka Európskeho dvora audítorov sa týka osobitného prípadu (PJ13), ktorého vysvetlenie je uvedené nižšie v písmene c).

Rámček 4 – Prípady nedostatkov v návrhoch preskúmaných projektov

a)

Európsky Dvor audítorov sa odvoláva na ukazovatele určené na meranie všeobecných cieľov projektu. Vo fáze vykonávania projektu boli ukazovatele nepatrne pozmenené tak, aby lepšie odrážali dosiahnutie výsledkov.

b)

Komisia by rada poukázala na skutočnosť, že štandardný vzor dohody o príspevku si nevyžaduje logický rámec. Výsledok a rámec zdrojov, ktorý je ekvivalentom logického rámca, je priložený k zmluve. Komisia sa preto domnieva, že existovali ukazovatele podľa vhodného formátu pre projekty v rámci delegovaného riadenia.

c)

Komisia zdôrazňuje, že podpora občianskej spoločnosti v Tunisku nebola pred revolúciou možná. Financovanie zo zahraničia bolo zakázané a aktivity občianskej spoločnosti boli veľmi obmedzené a pod prísnou kontrolou štátnej správy. Preto neboli k dispozícii nijaké ukazovatele na hodnotenie tohto sektora pred rokom 2011.

Podľa informácií, ktoré boli v danom čase k dispozícii, boli ukazovatele vymedzené tak, aby pomohli zmerať stupeň vykonávania činností.

Komisia poznamenáva, že hoci tieto ukazovatele nie sú príliš podrobné, v rámci projektu bolo zorganizovaných 435 dialógov/konzultačných seminárov v 24 správnych oblastiach, 120 seminárov so zástupcami organizácií občianskej spoločnosti a verejnoprávnych subjektov, nadviazala sa spolupráca s 3 500 združeniami a vytvorilo sa 36 sietí združení. Takisto treba uviesť, že delegácia Európskej únie vypracovala podrobnú štúdiu o situácii občianskej spoločnosti v Tunisku.

Záverečné hodnotenie tohto ambiciózneho programu sa uskutoční vo februári 2017 a umožní dôkladné posúdenie jeho vplyvu.

Komisia by okrem toho rada zdôraznila, že tento projekt sa považuje za hlavný a za výnimočný príklad v celom susedskom južnom regióne.

56

Komisia poznamenáva, že všetky projekty zahŕňali dokumentáciu a vzory a vyznačovali sa takou mierou podrobnosti, aká sa vyžaduje v takýchto prípadoch.

Komisia podčiarkuje, že rozdelenie rozpočtových prostriedkov pre projekty PJ 6, 7, 8 a 10 poskytuje dostatok informácií na posúdenie nákladov. Efektívnosť programu bola dôkladne posúdená prostredníctvom celého radu správ o pokroku, ako sú vymedzené v zmluve.

57

Komisia by rada opätovne pripomenula (v súvislosti s pridanou hodnotou delegovania hospodárenia s finančnými prostriedkami na sprostredkovateľa v porovnaní s nepriamym hospodárením príslušným tuniským orgánom štátnej správy), že sprostredkovateľ bol v čase prijatia oboch projektov hlavným darcom v oblasti obnovy neformálnych oblastí a dlhé roky podporoval realizáciu tuniského programu národnej obnovy. Správne poplatky, ktoré si sprostredkovateľ vyúčtoval (2,9 % celkových finančných prostriedkov vynaložených v oboch projektoch), sú oveľa nižšie než výdavky súvisiace s fungovaním oddelení riadenia projektov, ktoré by boli potrebné v prípade nepriameho hospodárenia.

Možnosť nepriameho hospodárenia s prostriedkami by navyše bola oveľa časovo náročnejšia a spôsobila by oneskorenie pri vykonávaní, keďže by bolo potrebné poskytnúť tuniskému príjemcovi lehotu na osvojenie si pravidiel a postupov EÚ.

58

Komisia zdôrazňuje, že poskytnuté predĺženia nevedli k zvýšeniu celkových nákladov. Nešlo o „zvýšenie nákladov“, keďže nie je možné zvýšiť celkový objem programových rozpočtových prostriedkov.

Predĺženie, ktoré nevedie ku zvýšeniu nákladov, môže vyústiť do prerozdelenia určitých nákladov na úkor iných nákladov, takéto aspekty sú však súčasťou rizík súvisiacich s pôsobením v podobnom prostredí. Komisia sa v rámci rokovaní o žiadostiach o predĺženie bez zvýšenia nákladov usiluje v čo najširšej miere zabezpečiť minimalizáciu prípadných dodatočných nákladov na zamestnancov, ktoré by vyplynuli z predĺženia, aby nedošlo k ohrozeniu úspešnosti predmetných projektov. Tuniský prechod k demokracii trval dlhšie, než sa predpokladalo bezprostredne po revolúcii v roku 2011, keď boli projekty zaradené do vzorky podpísané.

59

Pokiaľ ide o vplyv a udržateľnosť výsledkov, Komisia by rada zdôraznila, že osobitným cieľom projektu PJ6, ako je uvedený v dohode o financovaní, bolo na jednej strane vytvorenie dočasných pracovných miest a na druhej strane zlepšenie zamestnateľnosti nízkokvalifikovaných pracovníkov formou poskytnutia odbornej prípravy. Komisia považuje obidva ciele za dosiahnuté. Okrem toho bola v roku 2016 schválená druhá fáza projektu (program integrovaného miestneho rozvoja) s rovnakým realizačným partnerom. V druhej fáze sa maximalizuje vplyv a zabezpečí udržateľnosť výsledkov.

Pokiaľ ide o projekty PJ7 a PJ8, finančné ťažkosti pri udržiavaní verejnej infraštruktúry poskytnutej neformálnym oblastiam sa budú riešiť aj v rámci rovnakého nového programu, ktorý sa pripravuje. Jedným z očakávaných výsledkov programu je vypracovanie primeranej národnej stratégie kontroly a rozvoja neformálnych oblastí vrátane udržiavania verejnej infraštruktúry.

60

Komisia by rada poukázala na skutočnosť, že zariadenia dodané v rámci projektov PJ3 a PJ4 boli prínosné pre tuniské MSP orientované na vývoz, keďže im umožnili vykonávať v Tunisku testy súladu výrobkov s pravidlami EÚ s oveľa nižšími nákladmi než v zahraničí. To viedlo k zníženiu výrobných nákladov a následnému zvýšeniu konkurencieschopnosti v porovnaní s ostatnými výrobcami.

Dodanie uvedených zariadení má kladný vplyv aj z hľadiska prístupu tuniských MSP na vnútorný trh EÚ, hoci ešte nebola uzavretá dohoda o posudzovaní zhody a uznávaní priemyselných výrobkov (ACAA).

Takmer všetky aktivity naplánované v rámci projektu PJ11 boli vykonané do konca twinningu. Keďže cieľom twinningu bolo podporiť tuniský Dvor audítorov pri príprave návrhu organického zákona a reorganizácii jeho štruktúry v záujme presadzovania ustanovení zákona bezprostredne po jeho prijatí, oneskorenia nemali podstatný vplyv.

Pokiaľ ide o projekt PJ12, nebolo možné vykonať všetky právne predpisy navrhnuté v rámci projektu pred jeho skončením z dôvodu častých zmien vlády a vymenúvaní rôznych riaditeľov (štyri za tri roky).

Záver a odporúčania

63

V prvých rokoch po tuniskej revolúcii sa koordinácia medzi darcami zakladala väčšinou na programoch podpory určenej na obnovu (PAR), ktoré podporovali plán hospodárskej obnovy pripravený štátnymi orgánmi, a následne na komplexnom programe MMF.

64

Komisia poznamenáva, že bolo nutné reagovať na niekoľko oblastí z dôvodu sociálno-ekonomických zmien, ktorým Tunisko čelilo po revolúcii. Doterajšie výsledky sú dobré, keďže pomoc EÚ významne prispela k zlepšeniu sociálno-ekonomickej a politickej stability krajiny po revolúcii. Komisia zdôrazňuje, že uplatňovala svoju vlastnú politiku zamerania poskytovanej pomoci. Napriek tomu, že v skúmanom období sa uskutočnili rôzne činnosti, všetky boli v súlade s tromi hlavnými odvetviami uvedenými v SSF na obdobie rokov 2014 – 2016.

Ako je uvedené v bode 43, treba si uvedomiť situáciu v Tunisku po roku 2011 a dôležité žiadosti o podporu prechodu k demokracii, ktorý nasledoval po revolúcii v mnohých odlišných oblastiach. Európska únia použila všetky nástroje, ktoré mala k dispozícii, aby sprevádzala Tunisko týmto zložitým procesom, ktorý viedol k prijatiu novej, jednomyseľne podporenej ústavy a slobodným a spravodlivým voľbám.

Makrofinančná pomoc (MFA) EÚ poskytuje podporu platobnej bilancie s cieľom umožniť Tunisku, aby uspokojilo naliehavé potreby vonkajšieho financovania a podporiť program finančnej pomoci dohodnutý s MMF. Umožňuje Tunisku zmierniť tvrdosť a prudkosť potrebných ekonomických úprav a zameriava sa na príspevok k obnoveniu jeho hospodárskej udržateľnosti, ktorá je dôkazom dlhodobého sociálneho rozvoja. Podmienky poskytovania MFA sa preto zameriavajú na viacero priorít v niekoľkých vzájomne prepojených oblastiach štruktúrnych reforiem v rámci komplexného prístupu k podpore programu ekonomických úprav. Komisia sa domnieva, že nejde o odklon od jej politiky spočívajúcej v sústredení pomoci na obmedzený počet odvetví. Okrem toho v niekoľkých oblastiach pomoci (ako je napríklad štatistika, riadenie verejných financií a dobrá správa Dvora audítorov) bola dôležitá dôsledná koordinácia s ostatnými darcami a v rámci rôznych útvarov Komisie s cieľom posilniť dodatočný pákový efekt MFA v záujme úplnej realizácie dôležitých reforiem.

65

Komisia by chcela zdôrazniť, že spoločné programovanie sa neuskutočnilo z dôvodu čakania na predstavenie päťročného plánu rozvoja zostaveného vládou. Komisia a členské štáty majú v úmysle zosúladiť programovania s päťročným plánom rozvoja s cieľom zlepšiť rozdelenie práce a koordináciu.

Spoločné programovanie sa obnoví v roku 2017.

Odporúčanie 1 – Posilniť programovanie a zameranie pomoci EÚ

Komisia a ESVČ súhlasia s týmto odporúčaním.

a)

Komisia a ESVČ budú naďalej používať politický dialóg s cieľom zabezpečiť, aby tuniské orgány prijali komplexný národný plán rozvoja a konkrétne reformné stratégie. Tieto otázky pripomenuli návštevy komisára Hahna a VP/PK Mogheriniovej v Tunisku a návšteva tuniského prezidenta v Bruseli v novembri a decembri 2016.

b)

Komisia a ESVČ pripraví jednotný strategický rámec na obdobie rokov 2017 – 2020 podľa usmernení EÚ, v ktorých sa vyžaduje zameranie pomoci na tri prioritné odvetvia s cieľom maximalizovať vplyv pomoci.

c)

Spoločné programovanie sa obnoví v roku 2017.

68

Komisia konštatuje, že v obmedzenom počte prípadov boli ukazovatele/opatrenia splnené pred podpísaním dohôd o financovaní. Tieto opatrenia boli formálne schválené orgánmi niekoľko mesiacov pred podpísaním dohody o financovaní a vláda ich vykonala v čase, keď Komisia prijala rozhodnutie o financovaní. To by sa malo vnímať ako úspech a takisto výsledok intenzívneho politického dialógu s orgánmi. Tento úspech by nebol taký rozsiahly, ani by sa neuskutočnil v rovnakom časovom rámci bez operácií týkajúcich sa rozpočtovej podpory.

69

ESVČ a Komisia súhlasia s potrebou pracovať s cieľom predvídať rozhodnutia „viac za viac“.

70

Komisia by rada zdôraznila, že hodnotenie PEFA je užitočný nástroj, nie je však záväzný a navyše si vyžaduje zapojenie a úplnú spoluprácu partnerskej krajiny. Tunisko (a jeho partneri) po roku 2011 využili viacero vysokokvalitných hodnotení systému riadenia verejných financií. Tieto posúdenia sa uskutočnili v rámci programov Komisie a nezávislých organizácií, ako je napríklad MMF, OECD a Open Budget Survey. Okrem toho v decembri 2013 Komisia ako prvý krok pri rozhodovaní o poskytnutí pomoci MFA uskutočnila úplné a komplexné operačné posúdenie správnych a finančných tokov ministerstva financií a centrálnej banky Tuniska. Komisia sa preto domnieva, že boli k dispozícii a boli použité komplexné a relevantné informácie.

Komisia potvrdzuje, že súčasné posúdenie PEFA sa začalo v roku 2014 a skončí sa v roku 2017. Oneskorenia pri dokončovaní sú spôsobené metodickými problémami a ležia mimo kontroly Komisie.

Odporúčanie 2 – Posilniť vykonávanie programov rozpočtovej podpory EÚ

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

a)

Komisia vzhľadom na súčasnú stabilnejšiu politickú situáciu v Tunisku a úzku koordináciu s ostatnými darcami súhlasí s tým, že ukazovatele výkonnosti by sa mohli viac zamerať na budúce operácie. Bude sa však naďalej uplatňovať dynamický prístup ku kritériám oprávnenosti v súlade s ustanoveniami usmernení k rozpočtovej podpore. V súvislosti s Tuniskom boli použité individuálne opatrenia ako referenčné hodnoty na posúdenie celkového pokroku vlády pri plnení vlastného programu národných reforiem (jedno zo štyroch kritérií oprávnenosti) a ukázalo sa, že táto prax je mimoriadne efektívna.

Pokiaľ ide o poslednú vetu, v ktorej sa uvádza, že Komisia by mala „podmieniť vyplatenie pomoci uspokojivým dokončením jednotlivých opatrení, a nevyžadovať len celkový pokrok“, Komisia zdôrazňuje, že pri uplatňovaní oznámenia z roku 2011 a súvisiacich záverov Rady z roku 2012 o budúcom prístupe k rozpočtovej podpore EÚ pre tretie krajiny sa na kritériá oprávnenosti bude naďalej uplatňovať dynamický prístup. Komisia odvíja vyplatenie pomoci od ukazovateľov výkonnosti, ktoré boli predmetom rokovaní a dohody s partnerskou vládou po splnení všetkých kritérií oprávnenosti, čím sa preukazuje uspokojivý celkový pokrok pri vykonávaní programu.

b)

Komisia si uvedomuje význam hodnotenia PEFA ako nástroja na plánovanie a monitorovanie, zdôrazňuje však, že nie je možné jednostranné uloženie hodnotenia PEFA partnerskej vláde. Komisia však bude naďalej spolupracovať s partnerskou vládou v snahe o uskutočnenie hodnotenia PEFA podľa odporúčaného harmonogramu.

71

Časové obdobie 11 mesiacov medzi žiadosťou Tuniska o MFA a podpísaním memoranda o porozumení medzi EÚ a Tuniskom, v ktorom boli uvedené podmienky poskytnutia MFA, možno vysvetliť takto:

Pred prijatím návrhu Komisie na operáciu MFA Komisia vypracovala komplexné operačné posúdenie stability finančných tokov v Tunisku s cieľom splniť požiadavky nariadenia EÚ o rozpočtových pravidlách. Návrh Komisie musel následne schváliť Parlament a Rada v rámci riadneho legislatívneho postupu v súlade s článkom 212 ZFEÚ. Spoluzákonodarcom sa síce podarilo prijať návrh Komisie do piatich mesiacov bez trialógu, no jeden mesiac sa premeškal z toho dôvodu, že schvaľovanie na plenárnom zasadnutí parlamentu bolo na poslednú chvíľu presunutú na II. plenárne zasadnutie v apríli. Po prijatí operácie MFA sa museli dokončiť rokovania o návrhu memoranda o porozumení. Následne mohlo byť schválené memorandum o porozumení Výborom členských štátov a podpísané EÚ v júli 2014 (11 mesiacov po žiadosti Tuniska). Tuniským orgánom potom trvalo viac ako šesť mesiacov, než v marci 2015 ratifikovali memorandum o porozumení. Prvé prostriedky v rámci MFA mohli byť vyplatené onedlho po ratifikácii v máji 2015, zatiaľ čo druhé vyplatenie pomoci sa mohlo uskutočniť až v decembri 2015 z dôvodu nesplnenia podmienok MFA zo strany tuniských orgánov.

Odporúčanie 3 – Urýchliť proces schvaľovania MFA

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Komisia poznamenáva, že hoci sa dosiahol významný pokrok, pokiaľ ide o rýchlosť prijímania rozhodnutí MFA Parlamentom a Radou, existuje priestor na zlepšenie. Rýchlosť prijímania je možné zvýšiť napríklad tak, že by sa znížil počet schôdzí Výboru pre medzinárodný obchod Európskeho parlamentu (INTA) pred jeho hlasovaním, že by Parlament schvaľoval rozhodnutia systematicky na plenárnom zasadnutí (vrátane miniplenárnych zasadnutí) bezprostredne po hlasovaní INTA, že by bolo možné využiť miniplenárne zasadnutia na podpisy predsedov Parlamentu a Rady a že by Rada využívala aj písomný postup prijímania, ak je to nutné.

Komisia takisto poznamenáva, že v nadväznosti na predchádzajúce odporúčania Dvora audítorov a uznesenie Parlamentu o MFA z roku 2003 navrhla v roku 2011 rámcové nariadenie pre MFA, zamerané okrem iného na urýchlenie prijímania rozhodnutí, a to nahradením legislatívnych rozhodnutí vykonávacími aktmi. Keďže spoluzákonodarcovia rozhodli o zachovaní legislatívnych aktov a riadneho legislatívneho postupu, Komisia svoj návrh stiahla v roku 2013.

73

Komisia zdôrazňuje, že poskytnuté predĺženia nevedli k zvýšeniu celkových nákladov. Nešlo o „zvýšenie nákladov“, keďže nie je možné zvýšiť celkový objem programových rozpočtových prostriedkov.

Predĺženie, ktoré nevedie k zvýšeniu nákladov, môže viesť k prerozdeleniu určitých nákladov na úkor iných nákladov, takéto aspekty sú však súčasťou rizík súvisiacich s pôsobením v podobnom prostredí. Komisia sa v rámci rokovaní o žiadostiach o predĺženie bez dodatočných nákladov usiluje v čo najširšej miere zabezpečiť minimalizáciu dodatočných nákladov na zamestnancov vyplývajúcich z predĺženia, aby nedošlo k ohrozeniu úspešnosti projektov. Tuniský prechod k demokracii trval dlhšie, než sa predpokladalo bezprostredne po revolúcii v roku 2011, keď boli projekty zaradené do vzorky podpísané.

Odporúčanie 4 – Zlepšiť plánovanie projektov

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

Bezplatné publikácie:

- jeden kus:
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:
na zastúpeniach Európskej únie (http://ec.europa.eu/represent_sk.htm); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm);
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (*).

(*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	1.3.2016
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	1.12.2016
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	14.2.2017
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	2.3.2017

Posudzovali sme, či sa pomoc EÚ poskytnutá Tunisku po revolúcii Arabskej jari v roku 2011 vynaložila dobre. Dospeli sme k záveru, že celkovo sa peniaze vynaložili dobre, pretože významne prispeli k prechodu na demokraciu a k hospodárskej stabilite Tuniska po revolúcii.

V súvislosti s riadením pomoci EÚ bolo však identifikovaných niekoľko nedostatkov. Na ich riešenie predkladá Dvor audítorov odporúčania pre Európsku službu pre vonkajšiu činnosť a Komisiu, ktoré sa týkajú zamerania pomoci na malý počet odvetví, posilnenia vykonávania programov rozpočtovej podpory a napokon zlepšenia plánovania programov a urýchlenia ich vykonávania.

4
1977 - 2017



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie