

Posebno poročilo

**Pomoč
EU Tuniziji**4
1977 - 2017EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6987-4	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/866280	QJ-AB-17-002-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-7002-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/03028	QJ-AB-17-002-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6947-8	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/342024	QJ-AB-17-002-SL-E

© Evropska unija, 2017

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Posebno poročilo

Pomoč EU Tuniziji

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljaljske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat III Evropskega računskega sodišča, ki je pristojen za revizijo področij porabe zunanjih ukrepov, varnosti in pravice. Član poročevalec je Karel Pinxten, dekan tega senata. Pri pripravi poročila so sodelovali vodja njegovega kabineta Gerard Madden, vodilni upravni uslužbenec na področju revizije Alejandro Ballester Gallardo, vodja naloge Nikolaos Zompolas ter revizorji Thomas Haellstrom, Erika Soveges in Nicola Berloco.



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

Odstavek

Kratice in okrajšave

I–VIII **Povzetek**

1–11 **Uvod**

1–6 **Informacije o državi**

7–8 **Okvir EU za sodelovanje**

9–11 **Financiranje za razvoj**

12–15 **Obseg revizije in revizijski pristop**

16–61 **Opažanja**

16–28 **ESZD in Komisija sta z zagotavljanjem znatnih dodatnih sredstev in v sodelovanju z glavnimi donatorji obravnavali večino ključnih izzivov, vendar pomoč ni bila dovolj ciljno usmerjena**

17–22 **Sredstva za obravnavanje nujnih potreb so se znatno povečala**

23–25 **Sredstva so bile porazdeljena na preveč področij**

26–28 **Ukrepi EU in glavnih donatorjev so bili dobro usklajeni, vendar do skupnega načrtovanja programov z državami članicami ni prišlo**

29–61 **Ukrepi EU so Tuniziji zelo pomagali, vendar je bila izvedba programov, ki jo je opravila Komisija, pomanjkljiva**

30–44 **Splošna proračunska podpora je bila izplačana hitro, njena pogojenost pa je bila preveč fleksibilna**

45–47 **Makrofinančna pomoč v obliki posojila je kljub zamudam in nizki stopnji izplačil zagotovila dragocen dostop do financiranja**

48–54 **Programi sektorske proračunske podpore so relevantni, vendar nimajo kredibilne strategije**

55–61 **Projekti so obravnavali relevantne zadeve, vendar so bile v njihovi zasnovi slabosti, prihajalo pa je tudi do zamud**

62- 73 **Zaključki in priporočila**

Priloga I — Seznam programov proračunske podpore in makrofinančne pomoči

Priloga II — Seznam projektov

Odgovori Komisije in ESZD

AFD: Agence française de développement

AfDB: Afriška razvojna banka

BSP: program proračunske podpore

CRIS: skupni informacijski sistem RELEX

DAC: Odbor za razvojno pomoč (Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj)

EBRD: Evropska banka za obnovo in razvoj

EIB: Evropska investicijska banka

ENI: Evropski instrument sosedstva

ENPI: Evropski instrument sosedstva in partnerstva

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

EUD: delegacija Evropske unije

IMF: Mednarodni denarni sklad

MFA: makrofinančna pomoč

NIF: Sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo

NIP: nacionalni okvirni program

PAR: program za ponovni zagon gospodarstva, imenovan Programme d'Appui à la Relance

PEFA: program v zvezi z javnimi odhodki in finančno odgovornostjo

SBC: pogodba o podpori za konsolidacijo države

SPRING: Podpora partnerstvu, reformam in vključujoči rasti

SSF: enotni okvir podpore

I Jasminova revolucija v Tuniziji, ki je potekala januarja 2011, šteje za prvo v vrsti vstaj t. i. arabske pomladi. Tunizija je od takrat znatno napredovala pri političnem prehodu v demokracijo, čeprav je bilo to obdobje negotovosti, ki so ga zaznamovali politična nestabilnost, socialni nemiri in teroristični napadi. EU je Tuniziji zagotovila znatno politično in finančno podporo, da bi ji pomagala spoprijeti se z novimi izzivi. V obdobju 2011–2015 ji je skupaj namenila 1,3 milijarde EUR dvostranske pomoči.

II Sodišče je ocenjevalo, ali je bila pomoč EU, ki je bila zagotovljena Tuniziji po revoluciji leta 2011, imenovani arabska pomlad, dobro porabljena. Zaključilo je, da je bil denar v glavnem dobro porabljen, saj je znatno prispeval k prehodu v demokracijo in gospodarski stabilnosti Tunizije po revoluciji. Vendar je imelo upravljanje pomoči, ki ga je izvajala Komisija, več pomanjkljivosti.

III Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) in Komisija sta se hitro odzvali s finančno podporo za obravnavanje dveh glavnih izzivov: gospodarske krize in prehoda v demokracijo. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija poskušala obravnavati preveč področij, zaradi česar se je potencialni učinek njene pomoči razvedenil, upravljanje njenih številnih ukrepov pa je bilo težavno. Ukrepi EU so bili dobro usklajeni z ukrepi glavnih donatorjev ter v okviru institucij in oddelkov EU, vendar skupno načrtovanje programov z državami članicami ni bilo uresničeno.

IV Finančna sredstva EU so bila zagotovljena na več načinov: kot splošna in sektorska proračunska podpora, kot makrofinančna pomoč v obliki posojila (MFA) in kot samostojni projekti.

V

V okviru štirih velikih programov proračunske podpore, ki so tunizijskim partnerjem pomagali pri oblikovanju programa reform, so bila hitro zagotovljena znatna sredstva. Kljub temu pa so bili pogoji za izplačilo sredstev preveč prilagodljivi, kar je zmanjšalo spodbudo, da bi partnerji sprejeli ukrepe, ki so bili določeni v sporazumih o financiranju. Ocena javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA), ki bi lahko služila kot neizpodbiten preizkus dejanskega napredka na področju reform v sektorju javnih financ, ni bila narejena od leta 2010. Nova ocena PEFA naj bi bila končana marca 2017.

VI

Počasna izvedba je bila glavna pomanjkljivost, ki je bila skupna tako makrofinančni pomoči v obliki posojila kot večini sektorske proračunske podpore in projektom. Makrofinančna pomoč v obliki posojila je Tuniziji pomagala, da je do finančnih sredstev lahko dostopala pod ugodnimi pogoji. Sektorska proračunska podpora je bila zagotovljena za tri sektorje, vendar dva od njih nista imela verodostojnih sektorskih strategij. Sodišče je tako pri sektorski proračunski podpori kot pri projektih našlo primere, v katerih cilji ukrepov niso bili ne specifični ne merljivi.

VII

Tunizijske oblasti so izvedle nekatere pomembne reforme, vendar je bil napredek počasen, predvsem zaradi številnih zamenjav vlade ter težkih in številnih izzivov, s katerimi so se spoprijemale. Komisija se je zavezala, da bo Tunizijo pri obvladovanju teh izzivov še naprej politično in finančno podpirala.

VIII

Sodišče v poročilu izreka več priporočil za izboljšanje načrtovanja pomoči in upravljanja ukrepov EU.

Informacije o državi

01

Tunizija je država v Severni Afriki, ki je po dohodku v nižjem srednjem razredu. Leta 2015 je imela približno 11 milijonov prebivalcev, njen bruto nacionalni dohodek na prebivalca pa je znašal 3 970 USD¹. Predsednik Zine El Abidine Ben Ali, ki je bil na oblasti 23 let, je bil odstavljen januarja 2011 po tunizijski revoluciji, imenovani tudi „jasminova revolucija“. To je bila prva od vstaj, ki so bile kasneje družno poimenovane arabska pomlad.

02

Tunizija je država, ki je po arabski pomladi največ dosegla na področju političnega prehoda v demokracijo. V preteklih štirih letih je sprejela novo ustavo in izvedla svobodne in poštene volitve. Tunizijska četverica za nacionalni dialog² je leta 2015 za svoj odločilen prispevek k izgradnji pluralistične demokracije v Tuniziji po jasminovi revoluciji leta 2011 prejela Nobelovo nagrado za mir.

03

Po letu 2011 se je država spoprijemala z veliko negotovostjo, socialnimi nemiri in napadi oboroženih napadalcev na civilne tarče. V tem obdobju je zaradi težavnega mednarodnega gospodarskega okolja in vse večjih regionalnih nemirov le s težavo ohranjala kratkoročno makroekonomsko stabilnost.

04

Krepitev gospodarskih dejavnosti je za Tunizijo eden najpomembnejših izzivov, saj je osnovni pogoj za trajnostno reševanje temeljnih socialno-ekonomskih problemov v državi: visoke brezposelnosti in regionalnih razlik. V desetletju 2000–2010 je Tunizija dosegala povprečno gospodarsko rast v višini 4,4 %, ki se je v letu revolucije 2011 zmanjšala za 1,9 %. Splošna stopnja brezposelnosti je visoka. Po porastu na 19 % v letu 2011 se je leta 2015 znižala na 15 %. Zlasti visoka je pri ženskah (23 %), mladih diplomantih (67 %) in mladih na splošno (35 %).³

05

Tunizija se spoprijema z izzivi, povezanimi s slabo institucionalno zmogljivostjo, prekomerno centralizacijo odločanja in korupcijo. Po indeksu zaznave korupcije organizacije Transparency International se uvršča na sredino lestvice, in sicer je leta 2015 zasedla 76. mesto med 174 državami.⁴ Indeks vladavine prava organizacije World Justice Project za leto 2015 uvršča Tunizijo na 43. mesto med vsemi zajetimi državami in med najuspešnejše države v regiji.

- 1 Svetovna banka, orodje World DataBank, kazalci svetovnega razvoja.
- 2 Ustanovljena je bila leta 2013 in vključuje štiri tunizijske organizacije civilne družbe: tunizijski delavski sindikat, tunizijsko zvezo za industrijo, trgovino in obrti, tunizijsko ligo za človekove pravice in tunizijsko odvetniško zbornico.
- 3 Mednarodni denarni sklad, Request for Arrangement Under the Extended Fund Facility, maj 2016.
- 4 Ocena za Tunizijo se je znižala z 41, kolikor je znašala v letih 2012 in 2013, na 40 leta 2014 in 38 leta 2015.

06

Varnost vse bolj postaja pomemben izziv. Po spopadih s salafisti (2012) in političnih atentatih (2013) so gospodarstvo⁵ in družbo države leta 2015 zelo prizadeli teroristični napadi na muzej Bardo, mesto Sousse in predsedniško gardo.

Okvir EU za sodelovanje

07

Pridružitveni sporazum med EU in Tunizijo, sklenjen julija 1995, je podlaga za njune dvostranske odnose. Komisija je novembra 2006 pripravila strateški dokument za Tunizijo, v katerem je opredeljen okvir za sodelovanje EU s to državo v obdobju 2007–2013. Novembra 2010 je pripravila vmesni pregled strategije in nacionalnega okvirnega programa (NIP) za obdobje 2011–2013⁶, s katerim se strategija izvaja v praksi.

08

Sodelovanje EU se je po arabski pomladi leta 2011 bistveno spremenilo. Marca 2011 se je EU zavezala, da bo podpirala vse svoje južne sosedne, ki so sposobne in pripravljene izvesti reforme v okviru partnerstva za demokracijo in skupno blaginjo.⁷ Maja 2011 sta Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) in Komisija sprejeli nov pristop k 16 državam evropskega sosodstva⁸, ki je bil usmerjen na krepitev partnerstva med EU ter državami in družbami sosodstva, vzpostavitev in utrditev zdrave demokracije, prizadevanje za trajnostno gospodarsko rast in vzpostavitev povezav med ljudmi in civilno družbo držav v regiji. Na podlagi novega strateškega pristopa je EU leta 2012 s Tunizijo sklenila politični sporazum o akcijskem načrtu za obdobje 2013–2017, s katerim je bilo vzpostavljeno privilegirano partnerstvo⁹. Ključni elementi tega partnerstva so:

- (a) poglobljeno politično sodelovanje, vključno s političnim dialogom na visoki ravni, parlamentarnim sodelovanjem, sodelovanjem na področju varnostnih zadev ter demokracije in pravosodja,
- (b) okrepljeno socialno in gospodarsko povezovanje z Evropsko unijo zaradi oblikovanja skupnega gospodarskega prostora ter priprava *poglobljenega in celovitega sporazuma o prosti trgovini med EU in Tunizijo*,
- (c) tesnejše partnerstvo med narodi s krepitvijo povezav s posamezniki in organizacijami na področju izobraževanja, zaposlovanja, zdravja, kulture, priseljevanja in mobilnosti.

- 5 Leta 2015 so se turistične dejavnosti (devizni prihodki) zmanjšale za 54 %.
- 6 ESZD/Evropska komisija, Tunisie Programme Indicatif National 2011–2013.
- 7 COM(2011) 200 final z dne 8. marca 2011 – Partnerstvo za demokracijo in skupno blaginjo z državami južnega Sredozemlja.
- 8 COM(2011) 303 final z dne 25. maja 2011 – Nov odziv na spremembe v sosodstvu.
- 9 ESZD, „Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013–2017” https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

Financiranje za razvoj

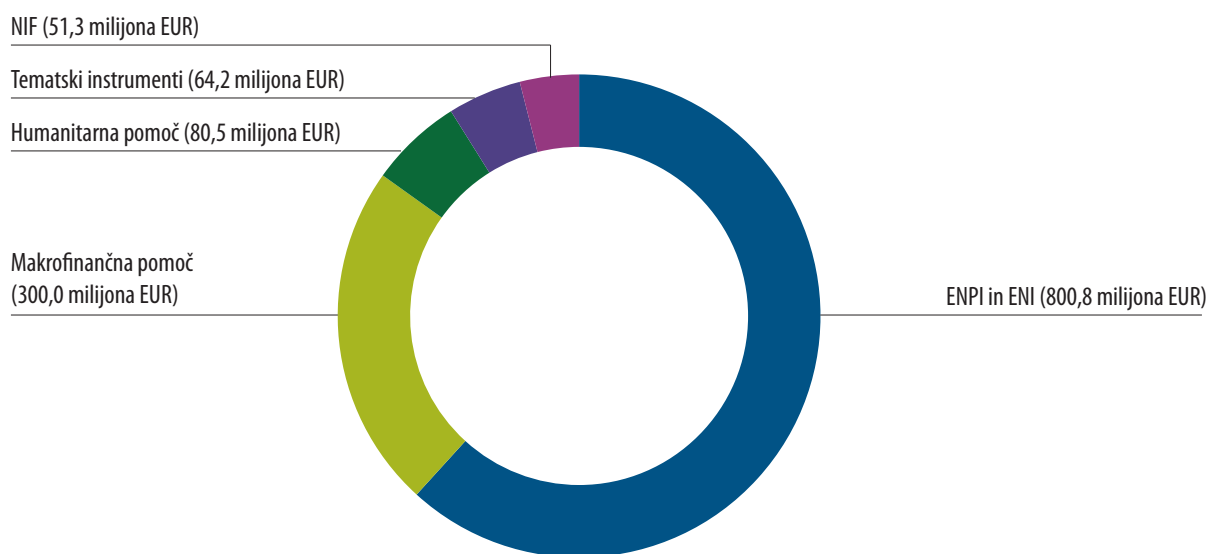
09

Pomoč za dvostransko sodelovanje, ki je bila dodeljena Tuniziji v obdobju 2011–2015, je znašala 1,3 milijarde EUR. To financiranje je zajemalo programe Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (ENPI) in Evropskega instrumenta sosedstva (ENI), tematske instrumente in programe¹⁰, humanitarno pomoč, sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo (NIF) in en sporazum o mikrofinančni pomoči (MFA), sklenjen leta 2014 (glej **diagram 1**).

10 Tematski instrumenti so: evropski instrument za demokracijo in človekove pravice, instrument za stabilnost in mir, program čezmejnega sodelovanja (Italija–Tunizija) ter program za nedržavne akterje in lokalne organe.

Diagram 1

Prezete obveznosti za Tunizijo za obdobje 2011–2015 po instrumentih financiranja



Vir: delegacija Evropske unije v Tuniziji (EUD), Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie, maj 2016 in podatkovna zbirka skupnega informacijskega sistema Relex (CRIS).

10

V obdobju 2011–2015 je Komisija načrtovala in izvajala programe splošne in sektorske proračunske podpore (glej **okvir 1**), makrofinančno pomoč v obliki posojila in samostojne projekte. Programi splošne proračunske podpore so bili sestavljeni iz sklopa petih zaporednih programov¹¹, katerih cilj je bil ponovni zagon gospodarstva in so vključevali ukrepe za strukturne reforme na različnih področjih. Programi sektorske proračunske podpore so bili pravzaprav vzpostavljeni pred letom 2011, vendar so bila izplačila izvršena v glavnem po revoluciji. Potekali so na različnih področjih, kot so izobraževanje, oskrba z vodo, okolje in reforma državnega proračuna. Poleg tega je Komisija financirala projekte, ki so zajemali storitve, gradnje, javna naročila opreme in programe tesnega medinstitucionalnega sodelovanja. Komisija je sklenila pogodbe z raznimi izvajalci, kot so agencije ZN, nacionalne agencije in organizacije civilne družbe.

11 PAR1 je operacija večsektorske proračunske podpore, PAR2 do PAR5 pa so operacije v okviru pogodbe o podpori za konsolidacijo države (SBC). S pogodbami SBC se zagotavlja pomoč v razmerah negotovosti in prehoda na demokracijo. Uvedla jih je Komisija leta 2012, za sistem kod Odbora za razvojno pomoč pa se štejejo za splošno proračunsko podporo.

Okvir 1

Proračunska podpora kot vrsta pomoči

Proračunska podpora je prenos finančnih sredstev v državno zakladnico partnerske države pod pogojem, da je ta izpolnila dogovorjene pogoje za izplačilo. Proračunska podpora se ne zagotavlja vsem državam. Pred začetkom programa in med njegovim izvajanjem morajo biti izpolnjena merila za upravičenost, pred izvršitvijo izplačil pa morajo biti izpolnjeni določeni pogoji.

Proračunska podpora zajema dialog, prenos finančnih sredstev na nacionalne zakladniške račune partnerskih držav, oceno uspešnosti in razvijanje zmogljivosti na podlagi partnerstva in vzajemne odgovornosti.

Izplača se v fiksnih ali spremenljivih tranšah. Fiksne tranše imajo fiksno vrednosti, ki je vnaprej določena v sporazumu o financiranju. Izplačajo se v celoti (ko so izpolnjeni vsi pogoji) ali sploh ne (če ni izpolnjen eden ali več pogojev). Največjo možno vrednost spremenljivih tranš se vnaprej določi v sporazumu o financiranju. Te tranše se izplačajo bodisi v celoti bodisi po delih, izplačani znesek pa temelji na doseženi uspešnosti glede na vnaprej določene cilje in opredeljene kazalnike uspešnosti (če so izpolnjeni tudi splošni pogoji).

Izvečki iz smernic Evropske Komisije o proračunski podpori, september 2012.

11

Druga dva velika evropska dvostranska donatorja¹² sta Francija in Nemčija. Evropska investicijska banka (EIB)¹³ in Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD)¹⁴ sta glavna posojilodajalca v Tuniziji. Veliko finančnih sredstev zagotavljajo tudi mednarodne finančne institucije. Svetovna banka je od leta 2012 odobrila sredstva v skupni višini 2,1 milijarde USD. V Tuniziji je zelo dejaven tudi Mednarodni denarni sklad (MDS). Maja 2016 je MDS odobril drugi program za Tunizijo, tj. 48-mesečni podaljšani dogovor v znesku 2,9 milijarde USD¹⁵.

- 12 Od leta 2011 sta Tuniziji dodelili 776 oziroma 950 milijonov EUR posojil in nepovratnih sredstev.
- 13 Od leta 2011 so skupna dodeljena finančna sredstva za Tunizijo znašala 1,5 milijarde EUR (v sektorjih, kot so industrija, oskrba z vodo, promet, energetika in storitve).
- 14 Od leta 2013 je EBRD financirala 25 projektov in izplačala skupaj 300 milijonov EUR.
- 15 To je drugi program MDS v Tuniziji. V obdobju od leta 2013 do leta 2015 so bila v okviru stand-by kreditnega aranžmaja Tuniziji izplačana sredstva v višini 1,6 milijarde USD.

Obseg revizije in revizijski pristop

13

12

Pri reviziji je bilo preučeno, ali je bila pomoč, ki jo je EU zagotovila Tuniziji po arabski pomladi leta 2011, dobro porabljena. Da bi Sodišče izvedlo to oceno, je moralo na podlagi revizije učinkovitosti in uspešnosti pomoči odgovoriti na naslednji podvprašnji:

- (i) Ali sta ESZD in Komisija obravnavala ključne izzive, s katerimi se je spoprijemala Tunizija?
- (ii) Ali je Komisija dobro izvajala svoje programe?

13

Revizija se je nanašala na porabo v okviru Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva in Evropskega instrumenta sosedstva. Poudarek je bil na programih odzivanja na gospodarsko krizo in ukrepih EU na področjih prehoda v demokracijo, upravljanja, pravosodja in gospodarske rasti. V revizijo je bila vključena tudi makrofinančna pomoč.

14

Revizijski vzorec je zajel 70 % pomoči v okviru dvostranskega sodelovanja, ki je bila Tuniziji dodeljena v obdobju od 2011 do 2015.¹⁶ Poleg makrofinančne pomoči v obliki posojila je Sodišče revidiralo še sedem programov proračunske podpore in štirinajst projektov. Podrobnejše informacije o vseh revidiranih ukrepih EU so v **Prilogah I** in **II**.

15

Revizijsko delo je bilo opravljeno med marcem in julijem 2016. Dokaze za oceno je Sodišče zbralo s pregledom dokumentacije in pogovori z ESZD, Komisijo in delegacijo EU v Tuniziji, tunizijskimi organi, organizacijami civilne družbe, pa tudi mednarodnimi finančnimi institucijami in drugimi donatorji¹⁷. V sklopu revizije je potekal tudi dvotedenski obisk v Tuniziji maja 2016.

- 16 Pomoč v okviru dvostranskega sodelovanja za obdobje 2011–2015 je skupaj znašala 1,3 milijarde EUR. Ta znesek vključuje programe v okviru instrumentov ENPI in ENI, tematske instrumente, sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo in makrofinančno pomoč v obliki posojila.
- 17 MDS, Afriška razvojna banka, Svetovna banka, Agence Française de Développement.

ESZD in Komisija sta z zagotavljanjem znatnih dodatnih sredstev in v sodelovanju z glavnimi donatorji obravnavali večino ključnih izzivov, vendar pomoč ni bila dovolj ciljno usmerjena

16

V tem delu je opisana preučitev Sodišča, ali so bili prioritete in dodeljevanje financiranja po letu 2011 ustrezno prilagojeni, da bi lahko obravnavali ključne izzive, s katerimi se je spoprijemala Tunizija. Prav tako je navedena ocena Sodišča, ali so bili izzivi obravnavani hitro in z dobro usklajenimi ukrepi.

Sredstva za obravnavanje nujnih potreb so se znatno povečala

17

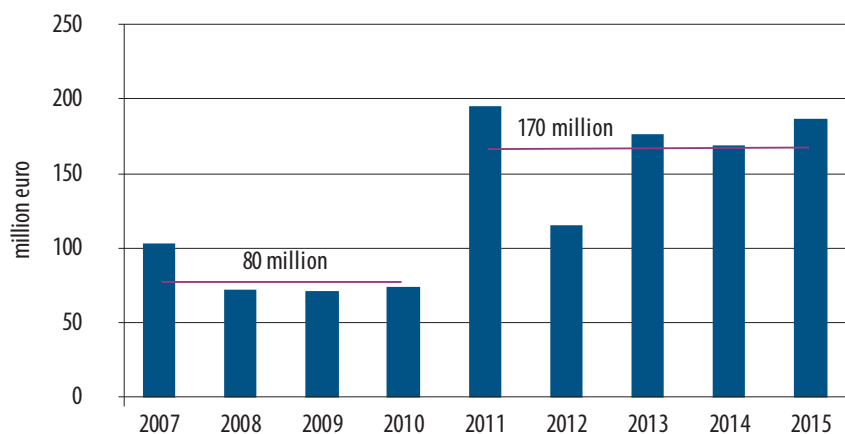
Leta 2010, pred revolucijo, je Komisija izvajala program razvojne pomoči¹⁸, ki je znašal 240 milijonov EUR za obdobje 2011–2013. Program je za razvojno pomoč določal naslednja prednostna področja: zaposlovanje, gospodarske reforme ter podporo zasebnemu sektorju in pravosodju. Medsektorski cilj je bil razširiti obseg dobrega upravljanja.

18

Po revoluciji so se dodeljena sredstva znatno povečala, ciljna usmerjenost dvostranskega sodelovanja EU pa se je spremenila. Dodeljena sredstva so se v obdobju 2011–2013 skoraj podvojila, in sicer na 445 milijonov EUR. Povprečna letna dodeljena sredstva iz instrumentov ENPI in ENI¹⁹ so z 80 milijonov EUR v času pred revolucijo narastla na 170 milijonov EUR v obdobju od 2011 do 2015 (glej **diagram 2**). Znatno povečanje financiranja je bilo odobreno zlasti z mehanizmom „več za več“, ki temelji na spodbudah in s katerim je bila zagotovljena dodatna pomoč tistim partnerskim državam, ki so se trajno zavezale k izvedbi reform in so izkazale napredek na tem področju.²⁰

- 18 Večletna strategija za razvojno pomoč za obdobje 2007–2013 je bila določena v strateškem dokumentu za Tunizijo. V nacionalnem okvirnem programu za obdobje 2011–2013 so bili podrobneje opredeljeni dodeljena sredstva in prednostne naloge. Nanašal se je na sredstva, dodeljena v okviru instrumenta ENPI.
- 19 Od leta 2014 naprej je bil instrument ENPI kot glavni instrument za razvojno sodelovanje z državami sosedstva nadomeščen z instrumentom ENI.
- 20 Spodbujevalni mehanizem „več za več“ (imenovan SPRING v okviru instrumenta ENPI (do leta 2013) in sredstva krovnega programa v okviru instrumenta ENI (za dodatne prispevke glej tudi tabelo 1)).

Diagram 2

Letne prevzete obveznosti za Tunizijo v okviru instrumentov ENPI in ENI v obdobju 2007–2015

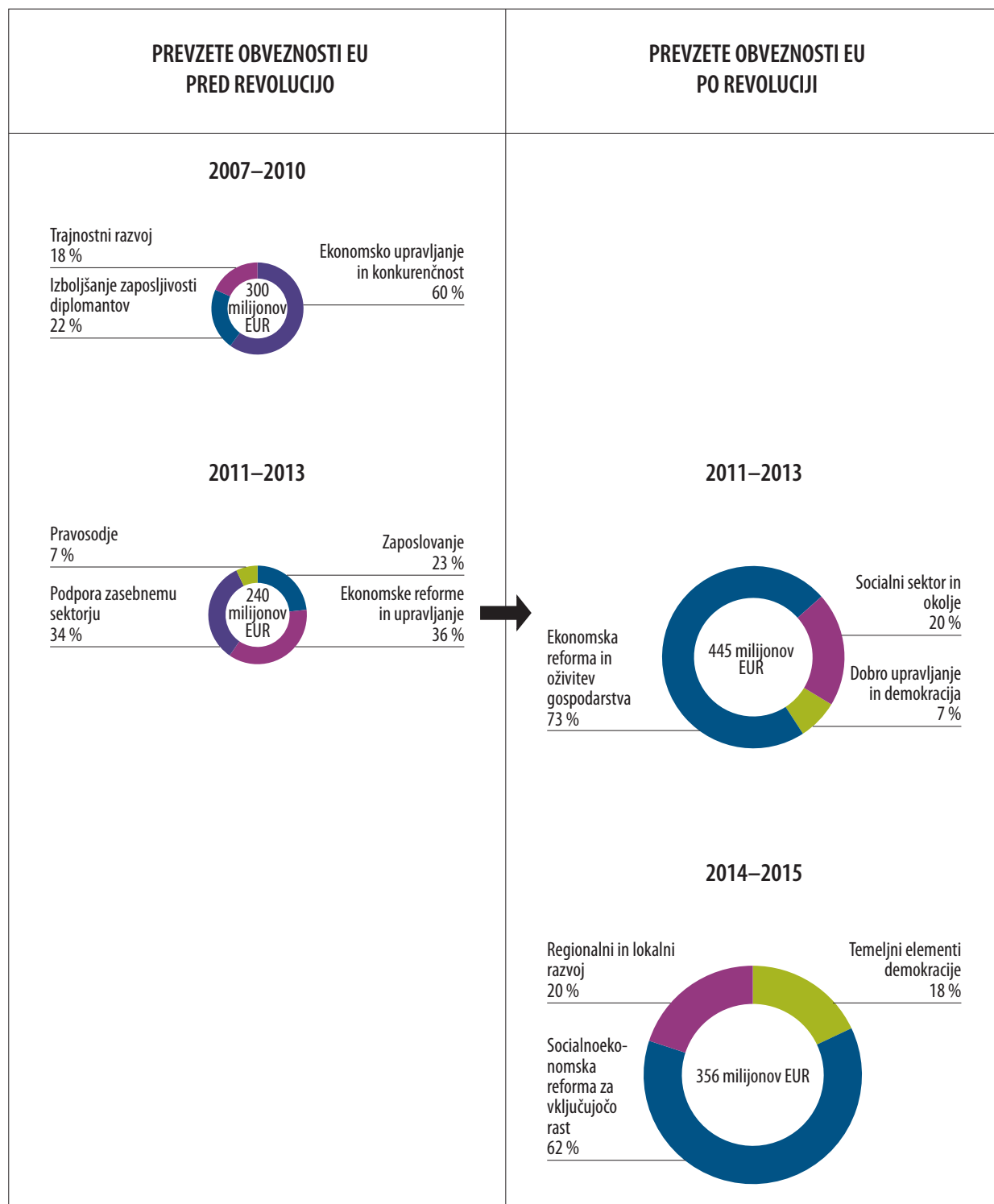
Vir: podatkovna zbirka CRIS.

19

Od leta 2011 je bila eno od ciljnih področij pomoči podpora demokraciji (glej **diagram 3**). Vzpostavljene so bile misije EU za opazovanje volitev, da bi se zagotovil pravilen potek volitev. Dodatna podpora za prehod v demokracijo se je zagotavljala s programi za podporo civilni družbi, pravosodju in dejavnostim novega parlamenta. Po letu 2011 je Komisija pripravila programe za odpravljanje regionalnih razlik, ki so bile eden od vzrokov napetosti v družbi in na področju varnosti. Ti programi so zagotavljali podporo za marginalizirana območja, obnovo sosesk z nizkimi dohodki in zdravstveni sektor.

Diagram 3

Prevzete obveznosti za Tunizijo v okviru instrumentov ENPI in ENI pred letom 2011 in po njem po prednostnih področjih (velikost je sorazmerna z letno dodeljenimi sredstvi)



Vir: nacionalni okvirni programi Evropske komisije in poročilo o stanju, oktober 2015.

20

Dodatna sredstva, ki so bila dana na razpolago po revoluciji, so ESZD in Komisiji omogočila, da zagotovita znatno podporo nacionalnemu programu za oživitev gospodarstva. V nestabilnih makroekonomskih razmerah, ki so se slabšale, je obsežen program za ponovni zagon gospodarstva Programme d'Appui à la Relance (PAR) združil znatna sredstva različnih donatorjev in finančnih institucij, ki so bila nujno potrebna za obravnavanje nujnih gospodarskih potreb. Prispevek Komisije k programu PAR je bil v okviru sredstev, namenjenih Tuniziji, največji strošek. To financiranje je bilo sestavljeno iz pet programov splošne proračunske podpore, v okviru katerih je bilo v petih letih dodeljenih 448 milijonov EUR, kar je več kot polovica sredstev, dodeljenih v okviru instrumentov ENPI in ENI v obdobju 2011–2015. Temu znesku so bila dodana še sredstva mehanizma „več za več“, s katerim je bilo zagotovljenih dodatnih 155 milijonov EUR v obdobju od 2011 do 2015 (glej odstavek 18 in **tabelo 1**). Ta splošna proračunska podpora je bila za tunizijske oblasti še posebej pomembna, saj je bila večina drugih finančnih sredstev, ki so jih zagotovili donatorji, v obliki posojil, kar prinese stroške servisiranja dolga in obveznosti odplačevanja.

Tabela 1

Sredstva, dodeljena programom PAR na podlagi mehanizma „več za več“

(v milijonih EUR)

Program PAR	Leto	Skupni dodeljeni znesek	Sredstva mehanizma „več za več“, dodeljena programom PAR	Skupna letna sredstva mehanizma „več za več“
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
Skupaj		448	155	276,8¹

1 Razlika sredstev mehanizma „več za več“ v višini 121,9 milijona EUR je bila porabljena za mnoga različna področja, npr. pravosodje, obnovo infrastrukture v revnih soseskah itd.

Vir: ESZD in podatkovna zbirka CRIS.

21

Komisija je gospodarske potrebe države obravnavala predvsem s programi PAR, dodatna podpora pa je bila zagotovljena z makrofinančno pomočjo v obliki posojila in specifičnimi projekti. Na prošnjo tunizijskih oblasti je bilo leta 2014 zagotovljeno posojilo v višini 300 milijonov EUR, ki naj bi dopolnilo posojilo MDS v podporo vladnemu programu za gospodarsko stabilizacijo in reforme.

22

Izzive na področjih makroekonomije in demokratičnih reform je bilo mogoče razmeroma hitro obvladati, enako pa ni veljalo za reformo varnostnega sektorja. Tunizijska vlada je prosila za podporo EU za to reformo že oktobra 2011. Komisija se je na prošnjo odzvala nemudoma, vendar sta pretekli dve leti, preden so se tunizijski organi dogovorili o mandatu za medsebojni strokovni pregled varnostnega sektorja v Tuniziji. Decembra 2013 je dvanajst strokovnjakov za varnost iz držav članic EU pripravilo poročilo o medsebojnem strokovnem pregledu. Potem ko so ga tunizijske oblasti odobrile, je bila januarja 2015 opravljena misija za opredelitev in oblikovanje programa reforme. Zaradi terorističnih napadov marca in junija 2015 je bil pospešen politični dialog, novembra 2015 pa je tunizijska vlada sprejela predlog Komisije za program reforme varnostnega sektorja s proračunom v višini 23 milijonov EUR. Od prve prošnje so do takrat pretekla štiri leta. Po odobritvi programa je bila junija 2016 podpisana pogodba za obnovo varnostne infrastrukture in dobavo opreme.

Sredstva so bile porazdeljena na preveč področij

23

Tunizijskim oblastem ni uspelo pripraviti zanesljivega in celovitega nacionalnega razvojnega načrta. Brez tega načrta donatorji niso imeli pregleda nad prioritetai države, potrebnimi sredstvi ter napredkom pri ključnih kazalnikih. Zato so bili ukrepi EU zasnovani na podlagi stalnega in intenzivnega dialoga o politikah s tunizijskimi organi, poročilih o različnih ocenah potreb in misijah za opredelitev programov, ki sta jih organizirali ESZD in Komisija.

24

Ukrepi EU so se nanašali na zelo širok razpon dejavnosti. Po revoluciji leta 2011 je bilo veliko povpraševanja po podpori v številnih sektorjih. V akcijskem načrtu privilegirane partnerstva za obdobje 2013–2017 (glej odstavek 8) je bilo določenih trinajstih prioritetai, za vsako od njih pa je bilo določenih več ukrepov. Zaradi povečanja razpoložljivih sredstev je Komisija razširila obseg sodelovanja, da bi zadostila temu povpraševanju. V strateških dokumentih, kot sta nacionalni okvirni program za obdobje 2011–2013 in enotni okvir podpore za obdobje 2014–2015, so bila opredeljena zelo široka prednostna področja. Zato so bile sprejete odločitve in načrtovani projekti, ki so zajemali preveliko področij. V enotnem okviru podpore za obdobje 2014–2015 je eno od prednostnih področij (temeljni elementi demokracije) vključevalo šest različnih sestavin, ki so se nanašale na številna področja: pravosodje, enake možnosti, migracije in upravljanje meja, reformo medijev, reformo varnostnega sektorja in podporo za sektor kulture.²¹ Delegacija EU v svojem letnem poročilu²² navaja, da so bili ukrepi porazdeljeni na več kot dvajset postavk (vključno z izobraževanjem, zdravstvom, kmetijstvom, okoljem, podnebnimi spremembami, prometom, raziskavami in tematskimi področji, kot je npr. čezmejno sodelovanje).

21 Generalni direktorat Komisije za sosedstvo in širitvena pogajanja, dokument o finančni pomoči Tuniziji z naslovom Tunisia Financial Assistance fiche, stanje: oktober 2015.

22 Poročilo delegacije EU za leto 2015 z naslovom Coopération de l'Union européenne en Tunisie.

25

Razpršitev na številna področja dejavnosti je bila v nasprotju z lastnim ciljem Komisije, da je treba pomoč ciljno usmeriti na manjše število področij. Priznana najboljša praksa pri dodeljevanju razvojne pomoči, kot je opredeljena v Evropskem soglasju o razvoju²³ in Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči²⁴, določa, da bi si moral vsak donator EU prizadevati, da svoje aktivno sodelovanje v posamezni državi ciljno usmeri na največ tri sektorje. Komisija svojih prizadevanj ni dovolj ciljno usmerila, kar je zmanjšalo potencialni učinek financiranja in otežilo njegovo upravljanje.

Ukrepi EU so bili dobro usklajeni z glavnimi donatorji, vendar do skupnega načrtovanja programov z državami članicami ni prišlo

26

Ukrepi EU so bili dobro usklajeni z glavnimi mednarodnimi razvojnimi deležniki v Tuniziji, kot so MDS, Svetovna banka, Afriška razvojna banka (AfDB) in Agence Française de Développement (AFD). EU je skupaj z drugimi donatorji načrtovala in izvedla pomembne programe, zlasti proračunsko podporo in makrofinančno pomoč. Nekaterne projekte EU so izvedle agencije ZN, nacionalne razvojne agencije in razvojne banke. Leta 2016 se je izvajalo tudi devet projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja s skupnim proračunom 12 milijonov EUR, ki jih financira EU, izvajajo pa jih države članice²⁵.

27

EU je donator, ki Tuniziji zagotavlja najvišji znesek nepovratnih sredstev, dejavna pa je na mnogih različnih področjih. Zato ima delegacija EU v skupnosti donatorjev pomembno vlogo. Dejavno si prizadeva za usklajevanje donatorjev, ki se sestajajo vsaj enkrat mesečno in podrobno razpravljajo o načrtovanju programov in o morebitnih težavah pri njihovem izvajanju.

28

ESZD in Komisija sta tesno sodelovali z državami članicami tako, da sta se z njimi redno posvetovali in pogosto izmenjavali ustrezne informacije v vseh fazah programskega cikla, zlasti v okviru odbora ENI. Vendar to sodelovanje ni preraslo v skupno načrtovanje programov z državami članicami, ki je bilo predlagano v uredbi o ENI²⁶. V preteklih štirih letih sta ESZD in Komisija razpravljali z državami članicami EU, da bi postopoma začeli izvajati skupno načrtovanje programov v Tuniziji.

- 23 Svet, Evropski parlament in Komisija Evropske unije (2006/C 46/01), Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije „Evropsko soglasje“.
- 24 OECD, Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Nemčija, Španija, Francija, Italija, Nizozemska in Avstrija.
- 26 Člen 5 Uredbe (EU) št. 232/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi evropskega instrumenta sosedstva (UL L 77, 15.3.2014, str. 27).

Ukrepi EU so Tuniziji zelo pomagali, vendar je bila izvedba programov, ki jo je opravila Komisija, pomanjkljiva

29

V tem delu Sodišče opisuje svojo preučitev, kako dobro je Komisija izvedla dvostranske programe razvojne pomoči. Ocenili smo štiri vrste programov: (a) štiri programe splošne proračunske podpore, (b) tri programe sektorske proračunske podpore, (c) makrofinančno pomoč v obliki posojila in (d) 14 projektov. Sodišče je ocenilo njihovo zasnovo, izvedbo in izloške.

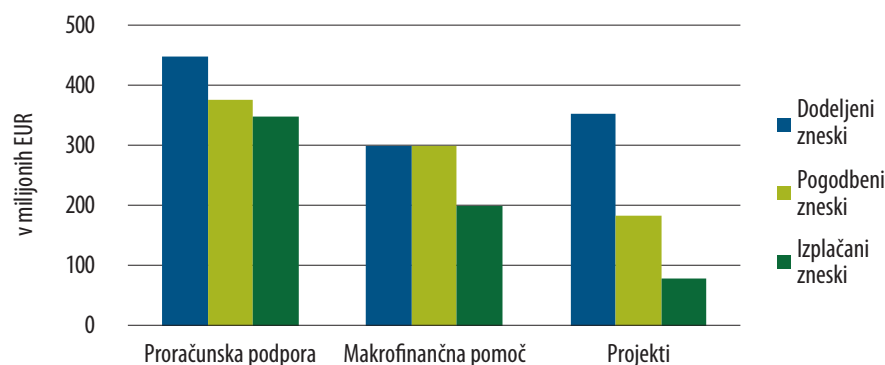
Splošna proračunska podpora je bila izplačana hitro, toda njena pogojenost je bila preveč fleksibilna

30

Programi PAR (glej odstavek 20) so pomenili približno 56 % obveznosti, prevzetih v okviru Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva ter Evropskega instrumenta sosedstva. V okviru teh programov so bila znatna sredstva relativno hitro dodeljena Tuniziji. Na splošno je od zasnove programa do izplačila glavne zneska, za katerega so bile sklenjene pogodbe, minilo od enega do dveh let. Tako je bilo v okviru programov PAR do konca leta 2015 izplačanih 78 % zneskov, za katere so bile prevzete obveznosti za obdobje 2011–2015, deleža pri makrofinančni pomoči v obliki posojil in projektih pa sta znašala 67 % oz. 22 %. Do konca leta 2015 so bile pogodbe sklenjene le za 60 % razpoložljivih dodeljenih sredstev za projekte, za proračunsko podporo in dodelitve mikrofinančne pomoči pa za 85 % oz. 100 % (glej **diagram 4**).

Diagram 4

Zneski, ki so bili dodeljeni, za katere so bile sklenjene pogodbe in ki so bili izplačani po vrstah pomoči (stanje na dan 31. 12. 2015, obdobje 2011–2015)



Vir: podatkovna zbirka CRIS.

31

Ta pomoč EU je bila zasnovana za usmerjanje znatnih zneskov v podporo nestabilnega gospodarstva, spodbujanje socialne kohezije ter spodbujanje Tunizije k izvajanju reform v okviru partnerstva za demokracijo in skupno blaginjo²⁷. S tem povezana izplačila so v obdobju 2011–2015 znašala približno 350 milijonov EUR.

32

Prvi program PAR je bil načrtovan in izveden skupaj s Svetovno banko, Afriško razvojno banko in francosko razvojno agencijo AFD,²⁸ drugi pa s Svetovno banko in Afriško razvojno banko. Skupni proračun PAR1 je znašal 1 milijardo EUR v obliki posojil in nepovratnih sredstev (od tega je prispevek EU znašal 100 milijonov EUR). Skupni proračun PAR2 je znašal 720 milijonov EUR v obliki posojil in nepovratnih sredstev (od tega je prispevek EU znašal 68 milijonov EUR). S skupnim načrtovanjem in izvedbo teh programov se je povečal finančni vzvod donatorjev za izvedbo reform v partnerski državi. Poleg tega pa je bilo preprečeno podvajanje prizadevanj med donatorji. PAR3 in PAR4, ki sta sledila, je financirala samo EU.

Pogojenost izplačil je bila preveč fleksibilna

33

Prispevek EU k programom PAR je bil dan kot splošna proračunska podpora, kar je bilo od leta 2013 klasificirano kot „pogodba o podpori za konsolidacijo države“ (SBC). To je najfleksibilnejša oblika proračunske podpore, ki je zasnovana za države z nestabilnimi razmerami ali v prehodu v demokracijo. Pogoji za izplačilo te oblike proračunske podpore so fleksibilnejši, saj npr. pogoj za upravičenost, v skladu s katerim morajo imeti partnerske države zanesljive in kredibilne nacionalne razvojne načrte, ni zahtevan, če se vlada zaveže, da ga bo pripravila. V skladu s smernicami Komisije o proračunski podpori naj bi pogodbe o podpori za konsolidacijo države ne trajale dlje kot eno ali dve leti. V primeru Tunizije se je ta oblika proračunske podpore zagotavljala že tri leta (PAR3 in PAR4), poleg tega pa se bo zagotavljala tudi za sedanji PAR (PAR5), in to za še tri leta.

27 COM(2011) 200 final.

28 Trije sodonatorji so prispevali posojila.

34

V okviru programov PAR se izplačata ena ali dve tranši v obdobju največ dveh let. V skladu z najboljšimi praksami, ki veljajo za programe proračunske podpore, se Komisija s partnersko državo najprej dogovori o programu reform. Na osnovi tega programa Komisija potem določi pogoje za izplačilo, podpiše sporazum o financiranju ter partnerski državi da na voljo omejeno obdobje, v katerem mora ta izvesti te reforme in dosledno izpolniti pogoje za izplačilo. Pri programih PAR pa so bili pogoji v glavnem izpolnjeni že pred sporazumom o financiranju, torej že v fazi načrtovanja. Komisija je sistematično uporabljala ta način, da bi pospešila izplačilo prve tranše programov PAR. Tako je bila prva tranša PAR1 izplačana dva meseca po podpisu sporazuma o financiranju, pri PAR2 in PAR3 pa je to trajalo le dva tedna (glej **tabelo 2**).

Tabela 2

Izvajanje programov PAR

Program	Programi PAR			Hitrost izvedbe				
	Leto sklepa	Dodeljeni zneski	Izplačani zneski	Datum sklenitve sporazuma o financiranju	Datum plačila (prva tranša)	Datum plačila (druga tranša)	Časovni razmik med sporazumom o financiranju in prvim plačilom	Časovni razmik med sporazumom o financiranju in drugim plačilom
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	N. r.	13	N. r.
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	Plačilo še ni bilo izvedeno	150	Plačilo še ni bilo izvedeno

Vir: podatkovna zbirka CRIS (oktober 2016).

35

V enem primeru (PAR1) ukrepi za drugo tranšo niso bili določeni ob podpisu pogodbe, temveč leto kasneje. O ukrepih, potrebnih za izpolnitev pogojev za plačilo obeh tranš programov, bi se bilo treba dogovoriti ob podpisu sporazuma o financiranju, da bi imela partnerska država dovolj časa za izvedbo reform.

36

Ker so dodatna sredstva „več za več“ znašala skoraj tretjino proračuna programov, je Sodišče preučilo, ali so bila uporabljena za uvedbo novih pogojev in spodbujanje novih ukrepov tunizijskih organov. Samo v primeru PAR3 je bila ob dodelitvi teh sredstev dodana spremenljiva tranša s tremi specifičnimi pogoji. Ta sredstva so bila določena proti koncu načrtovanja programa (glej **okvir 2**). Čeprav je ta dejavnik gotovo povečal zapletenost, ni preprečil določitve pogojev in ukrepov.

Okvir 2

Postopek za dodelitev dodatnih sredstev „več za več“

Faze postopka:

- delegacija EU decembra leta N pripravi prvi osnutek poročila o napredku,
- ESZD in Evropska komisija marca leta N + 1 pripravita skupno obvestilo o napredku v vseh državah sosedstva,
- junija leta N + 1 se sprejme sklep (odobri jo odbor Evropskega instrumenta sosedstva). Do konca leta N + 1 je treba sredstva dodeliti specifičnim programom.

37

Pogoj za izplačilo sredstev PAR je bila izpolnitev mnogih specifičnih ukrepov. V povprečju je vsak od štirih preučenih programov vseboval 27 specifičnih ukrepov. Ti so zajemali veliko različnih področij, in sicer: (a) preglednost, demokratično udeležbo, pravosodje in boj proti korupciji, (b) javne finance, (c) regionalna neskladja, (d) brezposelnost in socialno vključenost, (e) mikrofinanciranje in (f) gospodarsko rast. Zaradi velikega števila obravnavanih področij je zmanjšana osredotočenost dialoga o politikah s partnersko državo.

38

Komisija je sprejela sklepe o izplačilu, potem ko je ocenila splošni napredek in zavezanost tunizijske vlade nacionalnemu razvojnemu načrtu, ne pa, ali so bili dokončani vsi ukrepi, ki se zahtevajo od tunizijskih organov. V praksi je to pomenilo, da je Komisija splošni napredek ocenila kot zadovoljiv, čeprav nekateri ukrepi niso bili sprejeti. Ta pristop je zmanjšal spodbude za partnerja, da bi sprejel ukrepe, določene v sporazumu o financiranju, in oslabil finančni vzvod, s katerim bi Komisija lahko vplivala na tunizijske organe, da bi izvedli potrebne reforme.

39

Komisija se je zaradi politične nestabilnosti v državi osredotočala na ukrepe, usmerjene v izločke, in ne v dolgoročne rezultate. Večina ukrepov v okviru programov PAR je bila zasnovanih tako, da jih je bilo mogoče hitro zaključiti, pogosto pa so bili ubesedeni kot „vlada sprejme uredbo X“ ali podobno. Toda vlada lahko uredbo hitro sprejme, ni pa nujno, da jo začne uprava hitro in ustrezno izvajati. Izvajanje nekaterih strukturnih reform je še vedno nezadostno ali počasno, celo na področjih, na katerih je tunizijska vlada sprejela nekatere ukrepe.

Zamude pri oceni upravljanja javnih financ

40

Za programe PAR še ni bila opravljena splošna ocena. Glede na njihovo velikost in kompleksnost bi lahko splošna ocena zagotovila uporabne povratne informacije o napredku, doseženem pri izvajanju reform, in pokazala slabosti pristopa.

41

Komisija je uporabila različne ocene, ki so jih opravile različne mednarodne organizacije o posameznih vidikih upravljanja. Te ocene pa niso bile mišljene kot nadomestilo za oceno PEFA, ki je zelo temeljita in priznana splošna ocena upravljanja javnih financ. Čeprav je v smernicah Komisije o proračunski podpori priporočeno, da se ocena PEFA opravi vsaka štiri leta, je bila zadnja opravljena leta 2010. Nova ocena, ki naj bi jo sofinancirale EU, Svetovna banka in AfDB, je bila načrtovana za leto 2014. Toda prišlo je do velikih zamud pri najemu strokovnjaka in razpravi o osnutku poročila s tunizijskimi organi. Po pričakovanjih naj bi bila ocena PEFA končana marca 2017.

42

Ocena PEFA se je zahtevala kot zagotovilo o vseh vidikih upravljanja javnih financ, potrebna pa je bila tudi za ugotavljanje morebitnih slabosti, ki bi jih bilo treba nujno obravnavati. Zato in zaradi zelo velikih zneskov proračunske podpore, ki se izplačuje v državno blagajno, ni sprejemljivo, da ta ocena ni bila na voljo v času, določenem v smernicah.

Počasen potek reform

43

Na splošno je bil na področjih, ki jih zajema program, dosežen nekolikšen napredek, vendar so reforme potekale počasi.

- (a) V zvezi s preglednostjo in udeležbo je bil napredek dosežen na področjih dostopa do upravnih informacij, pravice združevanja, preglednosti proračuna in objave poročil tunizijskega računskega sodišča. Še vedno pa je izziv dobiti dostop do upravnih informacij, povezanih z vladnimi in javnimi organizacijami.
- (b) V zvezi z udeležbo civilne družbe lahko ugotovimo, da je bilo ustanavljanje nevladnih organizacij (NVO) poenostavljeno, vendar je še vedno dolgotrajen proces. Čeprav zakonski okvir določa, da je mogoče novo NVO ustanoviti v samo nekaj tednih, to v praksi zaradi upravnih ozkih grl traja od pol leta do enega leta.
- (c) Pri upravljanju javnih financ se za izboljšanje izvrševanja proračuna zahteva sprejetje nacionalnega razvojnega načrta in sistemskega zakona o proračunu. Izvajanje reform v zvezi z javno-zasebnimi partnerstvi in javnim naročanjem je počasno. Sprejet je bil nov zakon o javnem naročanju, ki izpolnjuje mednarodne standarde, poleg tega pa se izvaja akcijski načrt za nadomestitev zapletenega postopka. Ključni izziv, ki še ni rešen, je povečanje preglednosti, odgovornosti in uspešnosti zunanje in notranje revizije.
- (d) V zvezi z regionalnimi neskladji so ukrepi v okviru programov PAR izboljšali prihodke občin. Kljub temu ima večina občin zaradi strukturnih slabosti, in sicer zmanjšanih gospodarskih dejavnosti in primanjkljaja lokalnih davkov, finančne težave, ki se lahko odpravijo le z obsežnejšim prestrukturiranjem njihovih financ v kontekstu procesa decentralizacije, ki je predviden za začetek leta 2017.
- (e) Na področju socialne vključenosti je vlada okrepila mrežo socialne varnosti tako, da je povečala znesek mesečnih dodatkov in število upravičencev. Še vedno pa ni izboljšala usmerjenosti v morebitne upravičence, ki morajo čakati na razvoj enotnega registra za gospodinjstva.²⁹

²⁹ Evropska komisija, Obvestilo Evropskemu parlamentu in Svetu o makrofinančni pomoči Republiki Tuniziji, izplačilo druge tranše, 26.11.2015.

- (f) Kar se tiče mikrofinančne pomoči, je dostop do mikrofinanciranja še vedno omejen, čeprav obstaja regulativni okvir, ki ustreza mednarodnim standardom. Na tem področju bi bile koristne tudi nadgradnja regulativnega in nadzornega okvira, ukinitve obstoječih zgornjih mej za obrestne mere za posojila in ustrezne računovodski standardi.³⁰ Pomembno je opozoriti na to, da Komisija izvaja projekt, namenjen podpori razvoja mikrofinanciranja v manj razvitih delih države.
- (g) Za spodbujanje gospodarske rasti je bil pripravljen nov zakonik o naložbah, ki je skladen s cilji varovanja dostopa do trga, zmanjševanja omejitev naložb in racionalizacije izjem, vendar ga parlament še ni sprejel.

44

MDS je ugotovil zamude pri izvajanju reform, ki se zahtevajo v njegovem programu za obdobje 2013–2015. V svoji oceni³¹ je navedel, da je bilo doseženih samo okoli 60 % od 46 strukturnih referenčnih meril, uvedenih v okviru programa. Poleg tega je navedel, da je zavezanost organov in vseh drugih deležnikov programu reform bistvena za preprečevanje nazadovanja pri izvajanju programa.

Makrofinančna pomoč v obliki posojila je kljub zamudam in nizki stopnji izplačil zagotovila dragocen dostop do financiranja

45

Tunizijska vlada je avgusta 2013 EU prosila za makrofinančno pomoč v obliki posojila. V tistem obdobju je imela Tunizija veliko in nujno potrebo po zunanjem financiranju. Od prvotne prošnje do prvega izplačila je kljub temu, da je bila pomoč nujna, preteklo 21 mesecev (glej **tabelo 3**). Parlament in Svet sta navedla, da bi morala biti EU sposobna hitro dati na voljo makrofinančno pomoč, če je zaradi razmer potrebno takojšnje ukrepanje.³² Na velik del zamude pa EU nima vpliva, na primer na to, koliko časa potrebuje Tunizija za ratifikacijo memoranduma o soglasju v zvezi z operacijo makrofinančne pomoči. Toda glede na to, da je Tunizija prosila za nujno financiranje, je bila obravnava tega posojila na ravni EU precej dolgotrajna.

30 MDS, Tunizija, 2015 Article IV Consultation, Sixth Review under the Stand-By Arrangement, and Request for Rephasing, oktober 2015.

31 MDS, Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013–15 SBA—Context, Design, and Outcomes, junij 2016.

32 Sklep št. 778/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. avgusta 2013 o zagotavljanju nadaljnje makrofinančne pomoči Gruziji (UL L 218, 14.8.2013, str. 15).

Časovni potek zagotavljanja makrofinančne pomoči

Datum	Korak	Število mesecev od oddaje prošnje za program
Avgust 2013	Tunizija poda prošnjo.	začetek
December 2013	Komisija poda predlog.	4
Maj 2014	Svet in Parlament sprejmeta predlog.	9
Julij 2014	Odbor za makrofinančno pomoč.	11
Avgust 2014	Tunizija podpiše memorandum o soglasju.	12
Marec 2015	Tunizijski parlament ratificira memorandum o soglasju.	19
Maj 2015	Izplača se prva tranša.	21
December 2015	Izplača se druga tranša.	28
Oktober 2016	Tretja tranša še ni bila izplačana.	38

Vir: Evropska komisija.

46

EU je odobrila posojilo v višini 300 milijonov EUR, razdeljeno na tri tranše. Komisija je posojilo financirala s posojili finančnih institucij. Pogoji za vračilo in obresti so bili za Tunizijo enaki kot tisti, ki jih je Komisija dobila od finančnih institucij. Do sedaj je bila obrestna mera nizka in je znašala med 0,498 % in 1,125 %. Tveganje za odplačilo makrofinančne pomoči v obliki posojila pokriva Jamstveni sklad za zunanje ukrepe, ki se financira iz proračuna EU.

47

Poleg dostopa do financiranja po nizki obrestni meri se je s pogoji za izplačilo v sporazumu o posojilu v okviru makrofinančne pomoči zagotovilo tudi, da bodo izvedene specifične reforme. Posojilo je bilo pripravljeno v koordinaciji z MDS, glavni pogoj za izplačilo pa je bilo zadovoljivo izvajanje programa MDS.³³ Poleg glavnega je bilo še devet pogojev (podobnih pogojem programa proračunske podpore): štiri za drugo izplačilo in pet za tretje. Komisija je zagotovila, da je bilo posojilo dobro usklajeno s programi PAR in tehnično pomočjo, ki jo zagotavljajo EU in drugi donatorji. Program mikrofinančne pomoči je zagotovil prepotrebno financiranje po nizki ceni. S postavitvijo omejenega števila pogojev in spremljanjem njihovega izvajanja je spodbudil sprejetje dodatnih reform. Komisija pripravlja dodatno posojilo v višini 500 milijonov EUR. Glede tega je navedla: „Napredek pri izvajanju reform je na splošno omejen, deloma zaradi občutljive politične tranzicije, čeprav je zadnje čase spodbuden pozitiven zagon, vlada pa je še naprej zavezana reformam.”³⁴

33 „Stand-by“ kreditni aranžma za obdobje 2013–2015.

34 COM(2016) 67 final z dne 12. februarja 2016 „Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o zagotovitvi nadaljnje makrofinančne pomoči Tuniziji“.

Programi sektorske proračunske podpore so relevantni, vendar nimajo kredibilne strategije

Ni kredibilnih strategij in trdnih pogojev

48

Programi sektorske proračunske podpore so bili relevantni, saj so obravnavali nekatere potrebe partnerske države. Toda dva od treh revidiranih programov, ki sta se nanašala na vodni sektor in podporo občinam, nista temeljila na kredibilni strategiji za nobenega od sektorjev. Na voljo je bilo sicer nekaj načrtov in študij, ne pa tudi podroben celovit načrt s prioriteta in opisom njihovega izvajanja.

49

Tunizija, ki sedaj prejema sredstva v okviru pogodb o podpori za konsolidacijo države, predvsem ker nima splošnega nacionalnega razvojnega načrta, ki bi vseboval sektorske strategije, prejema tudi sredstva programov sektorske proračunske podpore. To ni v skladu z najboljšo prakso, določeno v smernicah Komisije.

50

Opredelitev pogojev je bila težavna. Glavne slabosti so opisane v **okviru 3**:

- (a) izhodišča ciljev ob podpisu programa niso bila znana;
- (b) nekateri pogoji niso bili ustrezni;
- (c) nekatera merila za upravičenost ob podpisu sporazuma o financiranju niso bila izpolnjena.

Primeri slabosti, ugotovljeni v zasnovi programov sektorske proračunske podpore

- (a) V okviru programa BS6 (voda) je bilo opredeljenih nekaj kazalnikov in z njimi povezanih meril uspešnosti, ne da bi bilo določeno izhodišče za te kazalnike. Na primer, en pogoj za plačilo spremenljive tranše za 5 milijonov EUR je bil zagotovitev 300 dodatnih volumetričnih števcov za globinske vodnjake v prvem letu, 700 v drugem letu in 1 200 v tretjem letu. Toda v času podpisa sporazuma Komisija ni vedela, koliko vodnjakov je že bilo opremljenih z volumetričnimi števci in koliko ne, zato razsežnost problema, ki naj bi se reševal s tem pogojem, ni bila znana. Drug pogoj za plačilo spremenljive tranše proračunske podpore, povezan s pristojbinami za črpanje podzemne vode, ki jih pobira država, še ni bil izpolnjen.
- (b) V okviru programa BS6 je bilo postavljene pogoje enostavno izpolniti. Na primer, en pogoj za plačilo spremenljive tranše za sredstva v višini 2,5 milijona EUR je bil zaposlitev 5 dodatnih tehničnih uslužbencev v ustreznem oddelku v prvem letu, 10 v drugem letu in 25 v tretjem letu. Oddelek pa je poročal, da je že v prvem letu zaposlil 71 dodatnih tehničnih uslužbencev. V tem primeru pogoj za plačilo ni temeljil na ustrezni analizi kadrovske potrebe. Nekatere pogoje pa je bilo pretežko izpolniti, zato je prihajalo do zamud pri izvajanju programov kot celote.
- (c) V primeru BS5 in BS6 ob podpisu sporazuma o financiranju niso bila izpolnjena vsa merila za upravičenost. V sporazumu o financiranju programa BS5 je določeno, da splošni pogoji za plačilo (merila za upravičenost) veljajo samo za drugo in tretjo tranšo. Tako merila za upravičenost niso veljala za prvo tranšo v vrednosti 9 milijonov EUR, ki je bila izplačana samo na podlagi podpisa pogodbe o proračunski podpori. V primeru BS6 je bil sporazum o financiranju podpisan kljub temu, da je bil eden od pogojev za upravičenost le deloma izpolnjen. V skladu s smernicami o proračunski podpori je morebitna uporaba sektorske proračunske podpore kot vrste pomoči odvisna od izida ocene meril za upravičenost.

51

Komisija je v okviru enega programa (BS7) upravičenost do izplačila določila na podlagi svoje ocene, da je bil **na splošno** dosežen „zadovoljiv napredek“ pri matriki pogojev za plačilo. S to prakso se zmanjšuje pobuda za partnerja, da bi izvedel vse ukrepe (glej odstavek 38) To prinaša tudi vprašanje, zakaj so bili neki pogoji za plačilo postavljeni, če se ni pričakovala njihova izpolnitev.

Zamude pri izvajanju programa**52**

Pri dveh od treh revidiranih programov je prišlo do bistvenih zamud pri izvajanju. V enem primeru (BS5) je bilo obdobje izvajanja podaljšano za 70 % prvotnega časa iz časovnega načrta (s 60 mesecev na 102 meseca s štirimi zaporednimi spremembami programa), v drugem (BS6) pa za 33 % (dodatnih 24 mesecev). Do zamud je prišlo zaradi zunanjih dejavnikov, ki so vplivali na program (tj. politična nestabilnost, nasprotovanje institucij spremembam), ali zaradi slabosti v zasnovi (glej odstavek 50).

53

Projekti tehnične pomoči so bili zasnovani vzporedno z glavnim programom sektorske proračunske podpore kot pomoč upravi pri izvajanju dogovorjenega programa reform. Toda v dveh primerih (BS5 in BS6) je prišlo do zamud pri sklepanju pogodb za projekte tehnične pomoči, pri BS7 pa tehnična pomoč ni bila neposredno povezana z izvajanjem ukrepov programa.

54

V več primerih je bil učinek programov zelo omejen zaradi počasnega napredka zahtevanih reform. Na primer pri BS5 (sklep iz leta 2007) je bil eden od načrtovanih pomembnih rezultatov programa reforma letnega proračuna. Za to reformo se je pričakovalo, da bo po pripravi zakona zelo napredovala. Toda parlament zakona še vedno ni sprejel, po njegovem sprejetju pa bo potrebnih še pet let, preden bo ta reforma v celoti izvedena.

Projekti so obravnavali relevantne zadeve, vendar so bile v njihovi zasnovi slabosti, prihajalo pa je tudi do zamud

Zaradi nekaterih slabosti v zasnovi je bilo ocenjevanje uspešnosti izvajanja projektov težavno

55

Polovica projektov v vzorcu³⁵ Sodišča je imela eno ali več spodaj naštetih slabosti, povezanih z njihovo zasnovo (glej primere v **okviru 4**):

- (a) premalo relevantnih, specifičnih in merljivih ciljev;
- (b) manjkajoči kazalniki, zaradi česar ustrezno merjenje uspešnosti, spremljanje dejavnosti in pravočasni popravljalni ukrepi niso bili mogoči;
- (c) premalo kazalnikov izhodiščnega stanja, zaradi česar je bila primerjava stanja pred ukrepom in po njem omejena.

35 To so bili PJ7, PJ8, PJ10, PJ11, PJ12, PJ13 in PJ14.

Primeri slabosti v zasnovi pregledanih projektov

- (a) PJ12 je bil projekt tehnične pomoči, namenjen krepitvi institucionalne zmogljivosti vrhovnega strokovnega inštituta pravnikov. Za specifičen cilj, katerega doseganje je v poznejši fazi treba oceniti, je to nejasna ubeseditev. V pogodbi so bili določeni kazalniki, kot je število kršitev človekovih pravic in povprečno trajanje civilnih in kazenskih tožb. Toda ti kazalniki so bili samo obrobno in posredno povezani s projektom ter niso bili najprimernejša referenčna vrednost za ocenjevanje doseganja cilja projekta.
- (b) Projekt PJ14 je bil zasnovan za podporo prehoda v demokracijo v Tuniziji. Namenjen je bil vzpostavitvi dobrih praks, krepitvi zmogljivosti poslancev in izboljšanju upravne zmogljivosti parlamenta. Čeprav je pogodba vsebovala opis glavnih dejavnosti, niso bili določeni kazalniki, ki bi omogočali merjenje uspešnosti in oceno dodane vrednosti projekta.
- (c) Projekt PJ13 je bil namenjen podpori civilne družbe v Tuniziji. Cilj in kazalniki so bili nejasni, poleg tega pa so bili pretvorjeni v več dejavnosti in ne v specifične kazalnike. Ker ni bilo kazalnikov, ki bi predstavljali razmere v civilni družbi pred ukrepom in po njem, je bila ocena dodane vrednosti projekta otežena.

56

Pri štirih projektih³⁶ od 14 preučenih nekateri ključni elementi niso bili vključeni v pogodbo (glej **okvir 5**), proračuni pa niso bili dovolj podrobni, da bi bilo mogoče ustrezno oceniti razumnost stroškov in tako omogočiti oceno učinkovitosti.

36 In sicer PJ6, PJ7, PJ8 in PJ10.

Primer projekta z nezadostnimi določbami v pogodbi

Pogodba za projekt PJ10 je bila podpisana na podlagi zelo splošnega opisa in predhodnih ocen del. Eden od izložkov projekta so bila večja dela na stavbi sodišča v Nabeulu. Sprva so postopki (predhodna študija, zasnova, tehnična študija, projekt za izvedbo, specifikacije in razpisna dokumentacija) zajemali obnovo cele stavbe. Toda upravičenec je izvedel le enega od treh sklopov naročila, ker proračun projekta ni zadostoval za financiranje vseh treh. Preostala sklopa (okrog 30 % skupnega proračuna) naj bi tunizijski organi izvedli kasneje. V tem primeru je to, da v pogodbi obseg ni bil podrobno opisan, onemogočilo ustrezno oceno učinkovitosti in uspešnosti projekta.

57

Pri dveh projektih, za katera sta bili pogodbi sklenjeni s posrednikom³⁷, se je Komisija zavezala, da bo temu posredniku plačala približno 1,2 milijona EUR honorarja za upravljanje. V dokumentih načrtovanja ni bilo analize dodane vrednosti angažiranja posrednika v primerjavi s sklepanjem pogodb neposredno s končnim upravičencem.³⁸

Znatne zamude pri izvajanju projektov

58

Obdobje izvajanja je bilo zelo podaljšano pri desetih od 14 projektov v vzorcu (glej **tabelo 4**). V šestih primerih³⁹ je bilo obdobje izvajanja podaljšano za več kot 50 % dogovorjenega časa. Do zamud pri izvajanju je pogosto prihajalo tudi zato, ker je bil čas, potreben za doseganje nekaterih rezultatov, sprva podcenjen. V večini primerov podaljšanje časa povzroča povečanje nekaterih kategorij stroškov, kot so stroški za osebje, ki jih je treba financirati iz fiksnega prispevka Komisije.⁴⁰ Zato je za temeljne dejavnosti projekta na voljo manj sredstev. Ker so bile te pogodbe podpisane po letu 2011, je Komisija poznala težke razmere v tej državi, vendar ni ustrezno prilagodila časovnega okvira in obsega projektov.

37 Cilj projektov PJ7 in PJ8 s skupnim proračunom v višini 41 milijonov EUR je bilo zmanjšanje socialnih neenakosti in regionalnih neskladij v mestnih in predmestnih območjih z gradnjo infrastrukture, ki bi izboljšala kakovost življenja, ustvarjanjem delovnih mest in dostopom do mikrofinanciranja.

38 Kot je to naredila EIB v okviru istega ukrepa.

39 In sicer PJ1, PJ2, PJ6, PJ8, PJ12 in PJ14.

40 Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 3/2011 – Učinkovitost in uspešnost prispevkov EU, usmerjenih prek organizacij Združenih narodov v državah, ki so bile prizadete v konfliktih (<http://eca.europa.eu>).

Tabela 4

Podaljšanje obdobja izvajanja projektov

(v mesecih)

Projekt	Leto pogodbe	Prvotno trajanje	Trajanje		Podaljšano trajanje
			prva sprememba	druga sprememba	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Prvotno pogodbeno obdobje še traja,
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

59

Sodišče je za tri od preučeni projektov⁴¹ ugotovilo, da učinek in trajnost doslej doseženih rezultatov nista bila zaščitena z ustrezno strategijo izstopa. V teh primerih so projekti večinoma ustvarjali začasna delovna mesta, za njihovo nadaljevanje pa so potrebna dodatna sredstva in ukrepi. Ker Tunizija ni imela dovolj sredstev in zmogljivosti, da bi vzdrževala infrastrukturo, ki so jo ustvarili projekti, bo trajnost odvisna od razpoložljivosti nadaljnje podpore donatorjev.

60

Doseganje učinka štirih projektov⁴² je zelo oviral počasen napredek potrebnih reform. Na primer leta 2012 je bilo porabljenih 2,5 milijona EUR, da se je tunizijskim institucijam zagotovila posebna oprema za preizkušanje skladnosti elektronskih izdelkov s pravili EU. Toda ta oprema je bila za Tunizijo le delno uporabna, ker ta še ni sprejela ustreznih standardov EU, kot se zahteva v sporazumu o ugotavljanju skladnosti in prevzemanju industrijskih izdelkov.

61

Čeprav sta dva dejavnika, in sicer slabosti v zasnovi in počasno izvajanje projektov, ovirala oceno projektov, so projekti v glavnem obravnavali resnične potrebe države in prispevali k pomembnemu napredku na ustreznih področjih. Na primer projekti za podporo male in srednje velike industrije so zagotovili uporabno podporo 700 podjetjem. Dva druga projekta sta veliko prispevala k prenovi revnih mestnih četrti, projekt, povezan s parlamentom, pa je izboljšal njegovo infrastrukturo in okrepil njegovo sodelovanje z Evropskim parlamentom.

41 In sicer PJ6, PJ7 in PJ8.

42 In sicer PJ3, PJ4, PJ11 in PJ12.

62

EU je s financiranjem znatno prispevala k prehodu v demokracijo in ekonomski stabilnosti v Tuniziji. Sodišče je prišlo do zaključka, da so bila sredstva EU v obdobju po revoluciji leta 2011 na splošno dobro porabljena. Na voljo so bila dana dodatna sredstva za reševanje novih izzivov, Komisija pa je tesno sodelovala z drugimi donatorji, da bi organizirala dodeljevanje sredstev. Toda v načinu, na katerega je EU upravljala pomoč, je bilo ugotovljenih več pomanjkljivosti.

63

Čeprav je bil dosežen napredek, je bil ta počasen zaradi več dejavnikov, med drugim zaradi sprememb vlade in neobstoja splošnega nacionalnega razvojnega načrta. Ker tunizijski organi tega načrta niso imeli, je bil proces ustreznega usmerjanja pomoči Komisije veliko bolj zapleten (glej odstavek 23).

64

Pristop Komisije je bil na splošno zelo ambiciozen, saj je obravnaval preveč priorit. Veliko število zadev in dejavnosti, obravnavanih v okviru proračunske podpore, projektov in makrofinančne pomoči v obliki posojila ni bilo v skladu s politiko Komisije, da svojo pomoč osredotoča na majhno število ključnih področij in dejavnosti (glej odstavek 24 in 25).

65

Usklajevanje z drugimi donatorji je bilo dobro pri zelo različnih dejavnostih, čeprav skupno programsko načrtovanje z državami članicami ni bilo doseženo (glej odstavke 26 do 28).

Priporočilo 1 - Krepitev programskega načrtovanja in osredotočenosti pomoči EU

ESZD in Komisija naj:

- (a) uporabita politični dialog in dialog o politikah za zagotavljanje, da bodo tunizijski organi sprejeli celovit nacionalni razvojni načrt;
- (b) za naslednje obdobje načrtovanja razvijeta omejeno število specifičnih priorit in zmanjšata število ukrepov, da bi povečali osredotočenost in potencialen učinek pomoči EU;
- (c) zagotovita, da bo za izboljšanje osredotočenosti in usklajenosti pomoči doseženo skupno programsko načrtovanje z državami članicami.

Zaključki in priporočila

66

Pomoč je bila zagotovljena z več različnimi vrstami pomoči, in sicer v glavnem s splošno proračunsko podporo (pogodbe o podpori za konsolidacijo države), sektorsko proračunsko podporo (pogodbe o sektorskih reformah), makrofinančno pomočjo v obliki posojila in projekti. Tunizija je tudi dobro izkoristila pobudo „več za več“, s čimer so se sredstva, na voljo za splošno proračunsko podporo, bistveno povečala (glej odstavka 30 in 31).

67

Splošna proračunska podpora se je zagotavljala s programi PAR, ki so se v zgodnjih letih veliko financirali tudi s posojili Svetovne banke in MDS. Ta oblika podpore je vladi pomagala oblikovati program reform, klasificirana kot „pogodba o podpori za konsolidacijo države“ pa je omogočala več fleksibilnosti kot tradicionalna proračunska podpora. Toda zasnovana je kot kratkoročen pristop, ki naj bi trajal od enega do dveh let, ne pa kot dolgoročna rešitev (glej odstavka 32 in 33).

68

Ko so bili podpisani sporazumi o financiranju v okviru programov proračunske podpore, so bili nekateri pogoji iz teh sporazumov že izpolnjeni, ali pa so bili izpolnjeni kmalu zatem. To je zelo oslabilo element spodbude, ki naj bi ga imela podpora. Izvajanje mnogih ukrepov, ki so se zahtevali v sporazumih o financiranju, je bilo ocenjeno kot celota, zaradi česar so bila plačila izvršena tudi v primerih, v katerih nekateri izmed ukrepov niso bili izvedeni (glej odstavke 34 do 39).

69

Odločitev o dodelitvi sredstev „več za več“ je bila sprejeta pozno, zato je bilo težko načrtovati najboljšo uporabo te pomoči. Dodaten učinek, ki naj bi se dosegel z znatnimi nakazili sredstev „več za več“, ni bil jasen (glej odstavek 36).

70

Ocena PEFA je mednarodno priznana in izčrpna ocena upravljanja javnih financ v neki državi. V skladu s smernicami Komisije o proračunski podpori bi jo bilo treba izvesti vsaka štiri leta. Glede na to, da se v obliki proračunske podpore izplačujejo veliki zneski, in glede na pomembnost ocene PEFA kot orodja za spremljanje in načrtovanje ni sprejemljivo, da ocena PEFA ni bila izvedena od leta 2010 (glej odstavke 40 do 44). Nova ocena PEFA naj bi bila končana marca 2017 (glej odstavke 40 do 42).

Priporočilo 2 - Krepitev izvajanja programov proračunske podpore EU

Komisija naj:

- (a) za prihodnje programe proračunske podpore zmanjša število ukrepov, potrebnih za izpolnitev pogojev za proračunsko podporo, in zagotovi, da bodo ti ukrepi ustrezni. Da bi tunizijske organe spodbudila k doseganju znatnega napredka njihovih reform, naj kot pogoj za izplačila postavi zadovoljivo izvedbo posameznih ukrepov in doseganje kazalnikov smotrnosti poslovanja, ne pa splošen napredek;
- (b) skuša zagotoviti, da se ocena PEFA zaradi njene pomembnosti kot orodja za načrtovanje in spremljanje izvaja vsaj vsaka štiri leta.

71

Zagotovitev makrofinančne pomoči v obliki posojila v višini 300 milijonov EUR, ki so jo tunizijski organi nujno potrebovali, je trajala skoraj dve leti. Za zamudo sicer ni bila v celoti kriva EU, vendar so institucije EU za pripravo pomoči potrebovale več kot 11 mesecev (glej odstavke 45 do 47).

Priporočilo 3 - Predložitev predlogov za pospešitev procesa odobritve makrofinančne pomoči

Komisija naj skupaj s sozakonodajalcema preuči razpoložljive možnosti za pospešitev postopkov odobritve v prihodnjih programih makrofinančne pomoči, zlasti za nujno financiranje.

72

Sektorska proračunska podpora se je izplačevala v veliko manjšem obsegu kot splošna proračunska podpora. Dva od treh preučениh programov nista imela kredibilne sektorske strategije. Učinek programov so zmanjševale zamude in na splošno počasen napredek izvajanja potrebnih reform (glej odstavke 48 do 52).

73

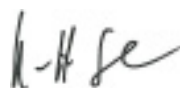
Izvedenih je bilo nekaj pomembnih projektov, vendar pogosto z zamudami. Ker ni bilo jasnih ciljev in kazalnikov, je bilo pri mnogih težko oceniti napredek. V mnogih primerih so bili projekti preambiciozni, njihovi časovni načrti pa so bili preoptimistični. Zaradi tega so se povečali režijski stroški (glej odstavke 55 do 61).

Priporočilo 4 - Izboljšanje načrtovanja projektov

Komisija naj pri načrtovanju prihodnjih projektov v Tuniziji določi jasne cilje in kazalnike, ki naj bodo realistični glede na posebne razmere posameznega projekta.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 14. februarja 2017.

Za Evropsko računsko sodišče



Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Seznam programov proračunske podpore in makrofinančne pomoči

(v EUR)

Oznaka	Št. sklepa	Leto sklepa	Vrsta pomoči	Naslov	Dodeljeni znesek	Pogodbeni znesek	Izplačani znesek
MFA	n. r.	2013	MFA	Mikrofinančna pomoč	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 and 23279	2011	BSP	Programme d'Appui à la Relance in Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Seznam projektov

(v EUR)

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

Povzetek

III

Komisija in ESZD se strinjata z oceno hitrega odziva, vendar želita poudariti, da je bilo treba zaradi številnih socialno-ekonomskih potreb/nujnih primerov, s katerimi se je tunizijska vlada spopadala po revoluciji, obravnavati več področij. V okviru tega je bila EU zaprosena, naj pomaga Tuniziji odzvati se na te potrebe, ki so zadevale tako politično kredibilnost kot operativno potrebo. Rezultati, pridobljeni v tem obdobju, so dobri, saj je pomoč EU pomembno prispevala h gospodarski in politični stabilnosti države po revoluciji, zlasti ker je spremljala pomembne socialno-ekonomske in politične reforme.

Komisija meni, da pomoč torej ni bila razpršena, temveč se je odzvala na mnoge nujne reforme, s katerimi se je Tunizija neizogibno srečala v obdobju po revoluciji.

Poleg tega je treba poudariti, da so bili vsi projekti, sprejeti od leta 2014, povezani z enim od treh osrednjih sektorjev, ki so vključeni v enotni okvir podpore za obdobje 2014–2016 (socialno-ekonomske reforme za vključujočo rast, temeljni elementi demokracije ter trajnostni regionalni in lokalni razvoj).

Komisija priznava, da so tunizijske oblasti morda imele težave pri upravljanju vse pomoči, in sicer zaradi razmer po revoluciji ter pogostih sprememb vlade in v upravi. Vendar je treba poudariti tudi, da je stopnja črpanja iz projektov EU višja kot od drugih donatorjev.

Postopek skupnega načrtovanja programov je bil ustavljen, in to zaradi zamud vlade pri oblikovanju in sprejetju novega petletnega razvojnega načrta. To bo EU omogočilo, da bolje uskladi načrtovanje programov s prednostnimi nalogami, ki so vključene v načrt, da bi okrepila delitev dela med donatorji, vključno z državami članicami.

Misija za skupno načrtovanje programov je potekala sočasno z misijo ESZD/GD za sosedstvo in širitvena pogajanja za načrtovanje programov, ki je bila oktobra 2016. Svetovalec trenutno izvaja usklajevanje z vsemi državami članicami in skupno načrtovanje programov bo verjetno steklo leta 2017.

Makrofinančna pomoč Evropske unije zagotavlja plačilnobilančno podporo, da bi se Tunizija spopadla s perečimi potrebami po zunanjem financiranju, in podporo pri programu finančne pomoči, o katerem se je dogovorila z MDS. Ta pomoč Tuniziji omogoča manj ostro in nenadno makroekonomsko prilagoditev, ki je nujna, njen cilj pa je prispevati k povrnitvi gospodarske trajnosti v državi. Pogoji makrofinančne pomoči se torej nanašajo na številne prednostne naloge na številnih medsebojno povezanih področjih strukturne reforme kot celovit pristop k podpori programa za makroekonomsko prilagoditev.

Komisija meni, da je njena pomoč Tuniziji, vključno z makrofinančno pomočjo, osredotočena na omejeno število sektorjev. Poleg tega je bilo na več področjih, ki so prejela podporo (na primer statistika, upravljanje javnih financ in dobro vodenje računskega sodišča), tesno usklajevanje z drugimi donatorji in v različnih službah Komisije ključno za dodatni finančni vzvod makrofinančne pomoči, ki je omogočil celovito izvedbo pomembnih reform.

V

V razmerah, za katere je značilna politična nestabilnost, je bilo ključno vzpostaviti pravo ravnovesje med ukrepi s hitrim učinkom in dolgoročnejšimi postopki z uporabo orodij, ki jih omogoča politika Komisije o proračunski podpori. Instrument pogodbe o podpori za konsolidacijo države je prožnejša oblika proračunske podpore, ki je posebej zasnovana za nestabilne razmere/razmere po krizi. Komisija se je sicer odločila za to prožnejšo obliko v Tuniziji, vendar je vseeno strogo ocenila pogoje za izplačilo za vsakega izmed štirih programov proračunske podpore. Poleg tega stabilizacija razmer in napredek Tunizije dokazujeta uspeh dejavnosti, ki so bile zasnovane in izvedene. Podrobnejša analiza te točke je v nadaljevanju, od odstavka 30.

Komisija potrjuje, da se je sedanja ocena javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA), ki še poteka, dejansko začela leta 2014, torej štiri leta po izvedbi zadnje ocene PEFA. Pri sedanji oceni PEFA so nastale zamude, na katere Komisija nima vpliva, predvsem zaradi metodoloških vprašanj in njihovih posledic. Poudariti je treba, da je bila nova metodologija za izvedbo PEFA pregledana leta 2015. Novo poročilo o javnih odhodkih in finančni odgovornosti za Tunizijo se končuje.

VI

Komisija poudarja, da program reform ni nujno vedno zajet v enotni, celoviti in skladni politiki ali strateškem dokumentu. V teh primerih analiza temelji na različnih ukrepih in procesu reform, ki jih bo vlada uporabila za okrepitev sistema.

V primeru omenjene sektorske proračunske podpore je Komisija presodila, da so sektorske politike popolne ter ustrezne in verodostojne. Ti ukrepi sektorske proračunske podpore so bili sprejeti pred revolucijo; pozneje so bili programi prilagojeni novim razmeram, da bi se stabilizirali rezultati, doseženi na podlagi ukrepov.

Komisija meni, da pozna izplačila makrofinančne pomoči v obliki posojil niso bila posledica počasnega izvajanja pomoči, temveč kombinacije številnih dejavnikov. Parlament in Svet sta potrebovala več kot pet mesecev, da sta v skladu z običajnim zakonodajnim postopkom sprejela predlog Komisije. Tunizijski organi so nato potrebovali še več kot šest mesecev, da so ratificirali memorandum o soglasju med EU in Tunizijo, ki vsebuje pogoje v zvezi z makrofinančno pomočjo. Zamuda pri drugem izplačilu je nastala, ker Tunizijci niso pravočasno izpolnili vseh pogojev.

Uvod

09

Komisija meni, da je treba omeniti, da je ukrep MFA-I v višini 300 milijonov EUR ob sprejetju aprila 2014 pomenil največjo makrofinančno pomoč, ki je bila kdaj koli zagotovljena državi v južnem sosedstvu, vse do novega ukrepa makrofinančne pomoči, tudi za Tunizijo, v višini 500 milijonov EUR, ki ga je Komisija predlagala februarja 2016 in je bil sprejet julija 2016. Ta drugi ukrep makrofinančne pomoči je namenjen za dodatno podporo gospodarski tranziciji, zlasti po terorističnih napadih leta 2015, ki so negativno vplivali na gospodarsko dejavnost.

Opažanja

20

Komisija poudarja, da je bil PAR1 večsektorski proračunski ukrep, PAR2 do PAR5 pa so ukrepi pogodbe o podpori za konsolidacijo države.

22

Komisija še poudarja, da je vedno delovala pravočasno, kadar koli je bilo potrebno njeno ukrepanje v težavnih političnih in varnostnih razmerah. Komisija še ugotavlja, da je bil akcijski dokument o programu reforme varnostnega sektorja na tehnični ravni končan 18. junija 2015 (sestane skupine za podporo kakovosti), pred terorističnim napadom junija 2015. V tem obdobju je bilo pred pripravo programa reforme varnostnega sektorja ali sočasno z njo vzpostavljenih še nekaj drugih ukrepov na področju varnosti (regionalni projekti, projekti, financirani iz instrumenta za stabilnost, instrument za prispevanje k stabilnosti in miru itn.).

23

Komisija opaža, da je prvih nekaj let po revoluciji usklajevanje med donatorji potekalo na podlagi načrta tunizijskih oblasti za oživitev gospodarstva in vladnih pisem o razvoju. Ti dokumenti so omogočili več svežnjev finančne podpore donatorjev v okviru tako imenovanih programov za ponovni zagon gospodarstva (Programmes d'Appui à la Relance, PAR), med katerimi so nekateri uporabljali celo skupno matriko politike. Zatem je bilo usklajevanje med donatorji, med katerimi je bila tudi EU s svojo proračunsko podporo in ukrepi makrofinančne pomoči, olajšano zaradi sporazuma med MDS in tunizijskimi oblastmi o celovitem programu za makroekonomsko prilagoditev in strukturnih reform.

24

Komisija želi poudariti, da sredstva niso bila porazdeljena na preveč področij in da je bila pomoč zadovoljivo ciljno usmerjena.

Pomoč EU se je res namenila številnim sektorjem, vendar sprva je bilo to zaradi velikih izzivov in potreb, s katerimi se je Tunizija spopadala v obdobju po revoluciji. To je storila tudi v odziv na posebne zahteve tunizijskih oblasti po pomoči v času, ko je vlada nujno potrebovala mednarodno podporo. Med letoma 2011 in 2013 so bili sprejeti nujni ukrepi, ciljno usmerjeni v ključne storitve, ki so podpirali prehod v demokracijo in spremljali proces socialno-ekonomskih reform.

Ko pa je kazalo, da so se razmere postopoma umirile (približno od leta 2014), si je EU prizadevala osredotočiti svojo pomoč. Rezultat tega prizadevanja je enotni okvir podpore za obdobje 2014–2016, v katerem so bili opredeljeni trije sektorji ukrepanja (socialno-ekonomske reforme za vključujočo rast, temeljni elementi demokracije ter trajnostni regionalni in lokalni razvoj), da bi usmerili našo pomoč. Ti trije sektorji so bili sistematično upoštevani pri oblikovanju letnih akcijskih programov v korist Tunizije.

25

Komisija in ESZD poudarjata, da njune odločitve niso privedle do drobljenja sredstev in težav z upravljanjem. Zamude in težave z upravljanjem so bile neposredno in predvsem povezane z zunanjimi dejavniki (tj. politična nestabilnost in težke gospodarske razmere v državi).

Komisija poudarja, da se pogoji makrofinančne pomoči nanašajo na omejeno število prednostnih nalog na več medsebojno povezanih področjih strukturne reforme kot celovit pristop k podpori programa za makroekonomsko prilagoditev. Komisija meni, da tega ne bi smeli šteti kot odmik od politike Komisije, da svojo pomoč osredotoča na omejeno število sektorjev. Poleg tega je bilo na več področjih, ki so prejela podporo (na primer statistika, upravljanje javnih financ in dobro vodenje računskega sodišča), tesno usklajevanje z drugimi donatorji in v različnih službah Komisije ključno za celovito izvedbo pomembnih reform.

26

Komisija ugotavlja, da so bili ukrepi EU dobro usklajeni z državami članicami in glavnimi mednarodnimi donatorji, vendar se skupno načrtovanje programov z državami članicami ni izvedlo zaradi poznega sprejetja nacionalnega razvojnega načrta. Usklajevanje in tesni stiki z državami članicami so potekali redno in so bili konstruktivni.

28

Postopek skupnega načrtovanja programov je bil ustavljen, da bi uskladili načrtovanje programov s petletnim razvojnim načrtom in bi se s tem okrepila delitev dela med donatorji, vključno z državami članicami.

Misija za skupno načrtovanje programov je potekala sočasno z misijo ESZD/GD za sosedstvo in širitvena pogajanja za načrtovanje programov, ki je bila oktobra 2016. Svetovalec trenutno izvaja usklajevanje z vsemi državami članicami in skupno načrtovanje programov bo verjetno steklo leta 2017.

29

Komisija ugotavlja, da so ukrepi EU zelo pomagali Tuniziji, vendar so bile pri Komisijinem izvajanju programov manjše pomanjkljivosti.

Komisija želi znova poudariti, da je bil program PAR1 večsektorski proračunski ukrep, PAR2 do PAR5 pa so ukrepi pogodbe o podpori za konsolidacijo države. Različne oblike pomoči se izražajo v analizi programov.

32

Komisija želi poudariti, da čeprav je PAR3 in PAR4 financirala samo EU, sta bila ta programa in ukrepi, ki ju opredeljuje, usklajeni z drugimi donatorji.

33

Komisija želi poudariti, da je bil program Programme d'Appui à la Relance 1 (PAR1) večsektorska proračunska podpora in da so bili nadaljnji ukrepi PAR v obliki pogodbe o podpori za konsolidacijo države, ki je bila posebej zasnovana, da se Evropski uniji omogoči podpora partnerskih držav v nestabilnih razmerah oziroma razmerah po krizi.

Pogodba o podpori za konsolidacijo države kot vrsta pomoči resda omogoča nekaj prožnosti, kot je opredeljeno v politiki, sprejeti leta 2011, toda službe Komisije so jo vedno izvajale togo. Uporabljeni kazalniki uspešnosti so bili opredeljeni po dolgotrajnem in celovitem postopku političnega dialoga z oblastmi. Ti kazalniki so omogočali, da se v ospredje postavijo pomembni procesi reform v obravnavanem obdobju. Nujnosti razmer, na katere se je EU morala odzvati, in kratkoročnosti načina, izbranega za izvajanje pogodb o podpori za konsolidacijo države, se ne bi smelo povezovati z vtisom o „prožnosti“ pogojev za izplačilo.

Komisija poudarja, da je obnavljanje pogodb o podpori za konsolidacijo države mogoče in je predvideno v zadevnih smernicah o proračunski podpori, zlasti kadar prehod na druge instrumente proračunske podpore še ni izvedljiv.

Ne gre pozabiti, da so bile smernice o proračunski podpori, povezane s pogodbami o podpori za konsolidacijo države, nove (2012) in da je bila ta vrsta pomoči nepreizkušena, ko so bile pogodbe prvič uporabljene v državi, kot je Tunizija, ki je po dohodku v srednjem razredu in prestaja velik političen prehod. Zaradi te tunizijske izkušnje, ki jo je potrdilo tudi izvajanje pogodb o podpori za konsolidacijo države v drugih državah, je Komisija spremenila smernice glede trajanja pogodb o podpori za konsolidacijo države in možnosti sprejetja pogodb o podpori za konsolidacijo države sočasno z ukrepi sektorske proračunske podpore. V spremenjenih smernicah o proračunski podpori bo vključeno tudi to spoznanje.

34

Komisija navaja, da so bili v omejenem številu primerov kazalniki/ukrepi izpolnjeni, preden so bili podpisani sporazumi o financiranju. Vendar to predvsem izraža dejstvo, da dolgotrajen upravni postopek Komisije, po katerem se sprejemajo sklepi o financiranju, ni primeren za nujne ukrepe, ki so si jih Komisija in drugi donatorji (Svetovna banka in Afriška razvojna banka) takrat prizadevali uvesti v Tuniziji v odziv na zelo nestabilne politične in socialno-ekonomske razmere.

Te ukrepe so oblasti uradno odobrile več mesecev pred podpisom sporazuma o financiranju. Toda od takrat, ko je bil dosežen dogovor o ukrepu, do takrat, ko je Komisija sprejela sklep o financiranju, je vlada ukrep dejansko sprejela/izvedla. Ta uspeh je bil tudi rezultat intenzivnega političnega dialoga z oblastmi, kar pomeni, da brez ukrepov proračunske podpore ne bi bil dosežen v enakem obsegu ali enakem časovnem okviru.

35

Sklep o financiranju, predložen državam članicam, in sporazum o financiranju, podpisan z vlado Tunizije, sta jasno navajala, da bodo kazalniki uspešnosti za drugo tranšo opredeljeni v drugem letu programa. Takšna ureditev ni v nasprotju s smernicami in je koristna v nestanovitnih razmerah, ko je težko pripraviti popolno načrtovanje za več let, kot je bil primer v Tuniziji leta 2011 (tj. začasna vlada, bližnje volitve).

36

Komisija opozarja, da čeprav sredstva mehanizma „več za več“ niso bila uradno napovedana pred majem ali junijem leta N + 1, sta Komisija in ESZD že izvedli oceno razmer v različnih državah v regiji in imeli jasno predstavbo – dovolj zgodaj v letu (večinoma do januarja/februarja) – o znesku „več za več“, ki bi ga prejela vsaka država. Zato si je pri pogajanjih o programih in matriki kazalnikov ekipa Komisije prihranila manevrski prostor in upoštevala dodatne programe ali, v nekaterih primerih, višji znesek, kot je bil uradno na voljo ob začetku pogajanj.

37

Komisija poudarja, da je pomoč EU temeljila na zahtevah tunizijskih oblasti in da se je o potrebah razpravljalo in dogovorilo ter so se ovrednotile na dvostranski ravni. Na številne ukrepe, vključene v PAR1–3, je treba gledati z vidika skupnih ukrepov proračunske podpore, ki so jih izvajale tri agencije za proračunsko podporo, v primerjavi s finančnimi obveznostmi v višini več kot milijarde dolarjev za posamezen ukrep.

Ob upoštevanju prisotnosti več donatorskih agencij (ki so prispevale vrhunsko strokovno znanje) in pomembnega zneska teh ukrepov je torej število ukrepov dejansko blizu standardnega števila za tovrstne ukrepe.

Programom PAR se je namenila pozornost na visoki ravni, saj so bila redna zasedanja kabineta namenjena pregledovanju njihovega izvajanja (tega ne bi bilo, če bi bil program manjši), ob tem je treba upoštevati, da je bila večina teh ukrepov izvedenih.

38

Komisija meni, da je bila ocena vsakega pogoja matrike PAR1–4 opravljena enako strogo.

Komisija poudarja, da se bo v skladu z izvajanjem sporočila iz leta 2011 in v povezavi s sklepi Sveta iz leta 2012 o „prihodnjem pristopu k proračunski podpori EU za tretje države“ še naprej uporabljal dinamičen pristop v zvezi z merili za upravičenost. Ta pristop je bil prilagojen posebej za nestabilne politične razmere, ki so takrat prevladoval, in za uporabo – prvič v Tuniziji – pogodbe o podpori za konsolidacijo države.

Ta pristop je v skladu z določbami smernic o proračunski podpori, ki se nanašajo na ukrepe pogodbe o podpori za konsolidacijo države. Ta vrsta pomoči je vključena v smernice o proračunski podpori iz leta 2012, da bi se uporabila med krizo, po krizi in v nestabilnih razmerah. Torej je prožnejša oblika pomoči. Kljub temu je Komisijina ocena dokumentacije o izplačilih enako temeljita kot katera koli druga oblika proračunske podpore.

Dodati je treba, da so bili na koncu doseženi skoraj vsi pričakovani rezultati (razen razmeroma nepomembnih). Prožnost, omogočena za PAR3 in 4, srednjeročno očitno ni povzročila slabših rezultatov/učinka.

39

Komisija ugotavlja, da je izvajanje nekaterih strukturnih gospodarskih reform še vedno počasno ali da ga je treba zelo izboljšati, reforme, ki spremljajo prehod v demokracijo, pa so bolj zadovoljive. Sprejetje v rezultate usmerjenih ukrepov ali kazalnikov ne bi bilo mogoče v okviru eno- ali dvoletnih pogodb o podpori za konsolidacijo države, na kar opozarjajo smernice o proračunski podpori, ki predvidevajo, da „bodo kazalniki uspešnosti [...] večinoma kazalniki procesa“ (str. 99).

Dopolnilni ukrepi v obliki tehnične pomoči so bili zagotovljeni in so bili v podporo organom pri pripravi in sprejetju zakonodaje/predpisov (ali upravnih postopkov), potrebnih za uveljavitev zadevnega zakona ali uredbe. Kombinacija politik je omogočila, da so se v večini ukrepov, ki jih je opredelila EU, dosegli konkretni rezultati.

Kot v drugih procesih po revoluciji bo tudi v Tuniziji trajalo, da se bodo na podlagi temeljitih političnih in institucionalnih sprememb, ki trenutno potekajo, pokazali vsi rezultati.

40

Komisija želi poudariti, da bi hiter razvoj dogodkov ob preobremenjenosti in stalno spreminjajočih se upravnih in političnih razmerah (šest vlad med letoma 2011 in 2015) močno otežil nalogo izvajanja visoko kakovostne in objektivne ocene v tem obdobju. Z vidika metodologije vrednotenja bi bilo tudi še prezgodaj za ocenjevanje učinkov.

Zadnja popolna ocena ukrepov proračunske podpore je bila izvedena leta 2010. Te ocene se običajno izvajajo v okviru 10-letnega obdobja. Nujno je stopiti korak nazaj, da se objektivno ocenijo razmere.

V skladu s tem GD za sosedstvo in širitvena pogajanja izvaja oceno o programih, osredotočenih na gospodarsko upravljanje, kar zajema vse programe proračunske podpore, ki so bili izvedeni v Tuniziji, razen BS6.

Poleg tega je Komisija v tem obdobju pozorno spremljala izložke, izide in rezultate ter v celoti izkoristila instrumente za oceno rezultatov specifičnih ukrepov za proračunsko podporo in uporabila razne ocene, ki so jih izvedle razne mednarodne organizacije.

41

Komisija želi opozoriti, da je bila nova ocena PEFA opravljena v skladu z novo metodologijo, ki jo je sprejel sekretariat PEFA, kar je povzročilo več nasprotujočih si sklepnih ugotovitev glede ocen PEFA v letu 2010 in zamude tunizij-skih oblasti pri njenem sprejetju, na katere Komisija, Svetovna banka ali Afriška razvojna banka ne morejo vplivati.

Kljub temu Komisija potrjuje, da se je sedanja ocena PEFA, ki se še vedno izvaja, dejansko začela leta 2014, tj. štiri leta po izvedbi zadnje ocene PEFA in torej v skladu z notranjimi smernicami o proračunski podpori.

Poleg ocene PEFA je Komisija decembra 2013, pred odločitvijo o zagotovitvi makrofinančne podpore, opravila polno in celovito operativno oceno upravnih in finančnih tokov ministrstva za finance in centralne banke Tunizije.

42

Komisija želi poudariti, da je PEFA koristno orodje, ni pa zavezujoča obveznost ter zahteva zavezanost in polno sodelovanje države.

Po letu 2011 je Tunizija (in njeni partnerji), čeprav ni bilo novejših ocen PEFA, prejela ducat visoko kakovostnih ocen njenega sistema upravljanja javnih financ v obdobju pregleda. Te ocene so bile izvedene v okviru programov Komisije, izvedle pa so jih priznane organizacije, kot sta Mednarodni denarni sklad (MDS) in Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, in kot so bile izvedene v okviru raziskav Open Budget Survey.

S temi raznimi ocenami so bile pridobljene poglobljene informacije o različnih razsežnostih upravljanja javnih financ (priprava proračuna, izvajanje proračuna, računovodstvo, nabava, notranje in zunanje kontrole, upravljanje sredstev, preglednost, program reform itn.).

Čeprav se je ocena PEFA začela z nekaj zamudami leta 2014, se njeni rezultati pričakujejo v začetku leta 2017, uporabili pa se bodo za proučevanje napredka upravljanja javnih financ v državi.

43

Komisija želi poudariti, da glede na okoliščine, s katerimi se Tunizija spopada od leta 2011, in ob upoštevanju pomembnih izzivov, na katere se je morala odzvati (v zvezi s politiko, gospodarstvom, socialo in varnostjo), ta država ostaja zgled v regiji. Tranzicijski proces je dolg in zahteven, poleg tega bodo zanj potrebna precejšnja nadaljnja prizadevanja te partnerke.

(a)

Komisija meni, da je napredek v primerjavi z razmerami, ki so prevladovali leta 2011, nedvoumno pozitiven in trajen, čeprav so na nekaterih področjih še vedno izzivi. Spletišče za odprt proračun ministrstva za finance je dober primer velikih prizadevanj na tem področju (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Glede na neodvisne raziskave o preglednosti proračuna ali razširjanje statističnih podatkov (mednarodna raziskava o proračunu iz let 2011 in 2015, spletišče za razširjanje statističnih podatkov) se Tunizija zdaj uvršča na vodilno mesto v svoji prihodkovni/regionalni skupini držav.

Nedavna razglasitev sistemskega zakona o dostopu do informacij javnega značaja skupaj z dinamično civilno družbo, ki nestrpno čaka, da bo uveljavila te nove pravice, kaže na nadaljnji napredek v prihodnjih letih.

(b)

Program EU za podporo civilni družbi je prispeval k reševanju težav, povezanih z ustanovitvijo 180 nevladnih organizacij v upravni enoti Tozeur. Program je zajemal sklenitev sporazuma s tunizijskimi vladnimi službami, odgovornimi za organizacije, ki organizacijam civilne družbe, ki zaprosijo za vloge za registracijo, pomagajo pripraviti te vloge. Poleg tega program zajema element tehnične pomoči, katerega namen je tunizijskim oblastem pomagati vzpostaviti informacijski sistem za oddelek za nevladne organizacije, ki bi lahko pospešil obravnavo datotek, tudi tistih za registracijo nevladnih organizacij.

(c)

Čeprav je izvajanje reform glede javno-zasebnih partnerstev in javnih naročil naletelo na hud odpor nekaterih strani uprave, so bili vsi s tem povezani izvedbeni predpisi sprejeti in učinkovito izvajanje zakonodaje se resnično začela. Prvi pozitivni rezultati so že vidni, zlasti kot stalna digitalizacija vseh postopkov naročanja na področju javnih naročil.

Glede zunanje revizije naj bi po predvidevanjih skorajšnje sprejetje sistemskega zakona, ki računskemu sodišču dodeljuje polno neodvisnost (ukrep PAR4), pomenilo prelomnico pri izvajanju zunanje revizije v Tuniziji. Komisija bo še naprej zagotavljala tehnično pomoč sodišču za zagotovitev, da v celoti izkoristi te nove priložnosti.

Na področju notranje revizije je potrebnega še nekaj dela, da se racionalizira institucionalni okvir. To se načrtuje v programu PAR5.

(d)

Cilj ukrepov, vključenih v programe ponovnega zagona gospodarstva, je bil stabilizirati občinske finance, ki so se spopadale z netrajnostnim finančnim bremenom zaradi velikega zmanjšanja lokalnih prihodkov po revoluciji. To se spremlja v programu Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires programme (43 milijonov EUR) z bolj strukturiranim pristopom v okviru decentralizacije. Toda tega programa ne bi bilo mogoče izvesti brez uspeha predhodnega niti pred politično odločitvijo o začetku postopka decentralizacije.

(e)

Napredek v smislu usmeritve na upravičence je bil res manjši od pričakovanj, čeprav so EU, MDS in Svetovna banka vztrajno pozivale oblasti k ukrepanju. To je odraz globokih političnih težav pri krepitvi meril za upravičenost za takšne programe. Kljub tem zaostankom je pomembno vztrajati pri teh reformah, saj ključno prispevajo k vzdržnosti javnih financ. K temu si še naprej skupaj prizadevajo MDS, Svetovna banka in EU (z makrofinančno pomočjo). Pričakuje pa se, da bodo nova podatkovna zbirka identifikacijskih števil socialnega zavarovanja in ocena trenutnih programov socialne pomoči ter predlagani sistem vrednotenja izboljšali ciljno usmerjenost teh programov.

(f)

Komisija meni, da je zdaj v Tuniziji vzpostavljen vzpodbuden regulativni okvir za razvoj mikrofinanciranja, kar so omogočili pogoji za izplačilo, določeni v svežnju proračunske podpore PAR3, in usklajen dialog donatorjev z ministrstvom za finance v zvezi s politiko. Ta regulativni okvir je omogočil ustanovitev sedmih mikrofinančnih institucij, ki zagotavljajo podporo manj razvitim nepokritim regijam, med temi institucijami dve (Microcred in Taysir) finančno podpirajo EU, agencija AFD, EIB in EBRD. V zadnjih letnih poročilih institucij Microcred in Taysir je navedeno, da je finančne storitve in storitve tehnične pomoči, odkar so začeli poslovati leta 2015, prejelo 7 684 mikropodjetij, od teh je bilo 4 205 žensk in 3 338 mladih.

(g)

Parlament je septembra 2016 v okviru priprav na konferenco Tunisia 2020 (Tunizija 2020) sprejel nov zakon o naložbah. Ta zakon bi moral skupaj z nedavno sprejeto zakonodajo o konkurenci, stečaju in javno-zasebnem partnerstvu močno izboljšati naložbeno okolje v prihodnosti.

45

Komisija meni, da je pomembno upoštevati, da je treba pred prvim izplačilom makrofinančne pomoči izvesti več postopkovnih korakov. Preden predlaga ukrep makrofinančne pomoči, Komisija presodi ustreznost finančnih tokov v državi upravičenki, in sicer z operativno oceno, ki traja najmanj en mesec. Za predloge Komisije za makrofinančno pomoč se uporablja običajen zakonodajni postopek v skladu s členom 212 PDEU, zato jih morata sprejeti Parlament in Svet. Po tem sprejetju mora memorandum o soglasju, ki vsebuje pogoje v zvezi z makrofinančno pomočjo, odobriti Odbor držav članic, ob tem ga mora podpisati država upravičenka. Poleg tega je morala Tunizija ratificirati memorandum o soglasju.

Zatem si mora Komisija sredstva za izplačilo sposoditi na trgih, kar običajno traja približno mesec dni. Za Tunizijo je treba omeniti, da je bil en mesec izgubljen v običajnem zakonodajnem postopku, ker se je odobritev na zasedanju Parlamenta zadnji trenutek prestavila na drugo plenarno zasedanje v aprilu, kar pomeni, da je trajalo pet mesecev, da so sozakonodajalci odobrili predlog Komisije. Poleg tega je treba omeniti, da je trajalo več kot sedem mesecev, da so Tunizijci podpisali in ratificirali memorandum o soglasju.

47

Komisija meni, da je bil program makrofinančne pomoči ključna spodbuda za resnično potrebne reforme v Tuniziji, in sicer v tesnem usklajevanju z drugimi mednarodnimi donatorji in vladnimi načrti reform, zlasti v zahtevnem tranzicijskem okolju. Z novim programom makrofinančne pomoči skupna makrofinančna podpora Tuniziji do danes znaša 800 milijonov EUR in zagotavlja nadaljevanje reform, ob sočasni obravnavi novega svežnja ukrepov, namenjenih v podporo prizadevanjem Tunizije za bolj trajnostni gospodarski model.

48

Komisija meni, da so bila merila za upravičenost, vključno z izvedbo ustrezne in kredibilne politike, izpolnjena v trenutku, ko je bil odobren posamezen program in pred vsakim izplačilom.

V zvezi z omenjenima programoma BS5 in BS6 Komisija ugotavlja, da, kot je navedeno v smernicah o proračunski podpori, „program reform ni nujno vedno zajet v enotni, celoviti in skladni politiki ali strateškem dokumentu. V teh primerih bo analiza temeljila na različnih ukrepih in procesu reform, ki jih bo vlada uporabila za okrepitev sistema“. Pri uporabi smernic je Komisija presodila, da so sektorske politike popolne ter ustrezne in verodostojne.

49

Komisija želi pojasniti, da so bili trije programi sektorske proračunske podpore sprejeti pred revolucijo, v skladu z merili za upravičenost, ki so takrat veljala, pogodbe o podpori za konsolidacijo države pa so bile sprejete po revoluciji, kot odgovor na povsem nove razmere, zaradi katerih je bil potreben nov pristop in zaradi katerega je bila Tunizija upravičena do takega instrumenta. Treba je še upoštevati, da Komisija trenutno revidira smernice o proračunski podpori, da bi omogočila sprejetje pogodb o podpori za konsolidacijo države in sočasno sektorsko proračunsko podporo.

50

(a)

Glej odgovor na okvir 3 a).

(b)

Glej odgovor na okvir 3 b).

Okvir 3: Primeri pomanjkljivosti, ugotovljeni v zasnovi programov sektorske proračunske podpore

(a)

Komisija se delno strinja. Ob zasnovi projekta se je izkazalo, da je težko izmeriti izhodišča za vse kazalnike. Zato so bili za upoštevanje te ugotovitve cilji za nekatere kazalnike izraženi v absolutnih enotah napredka, in ne relativno glede na izhodiščne vrednosti.

Glede cilja za volumetrične števec je treba omeniti, da je zajemal 10-odstotno povečanje števila vrtin s pravnimi koncesijami, kar se je štelo kot precejšnje povečanje. Presežek je posledica vključitve volumetričnih števecv za vrtine, za katere pravna koncesija ni potrebna (gre za površinsko vodo ali vrtino na nizki globini). Pri kazalniku D so bile po letu 2011 pomembne spremembe v vladni politiki zaposlovanja, ki jih ob zasnovi programa ni bilo mogoče predvideti. Po dveh desetletjih konzervativne politike zaposlovanja v vodnem sektorju je mogoče povečanje človeških virov šteti kot pozitiven napredek.

Ob podpisu programa leta 2011 je bilo težko predvideti, da nova vlada, ki je prevzela oblast leta 2012, ne bo prednostno obravnavala pobiranja dajatev na črpanje podzemne vode, kar je bil cilj prejšnje vlade. To je mogoče pripisati bolj spremembi politične volje, in ne toliko prekinitvi delovanja ene enote.

(b)

Komisija glede programa BS6 opozarja: Pri kazalniku D so bile po letu 2011 pomembne spremembe v vladni politiki zaposlovanja, ki jih ob zasnovi programa ni bilo mogoče predvideti. Po dveh desetletjih konzervativne politike zaposlovanja v vodnem sektorju je mogoče povečanje človeških virov šteti kot zelo pozitiven napredek.

(c)

Komisija glede programa BS6 poudarja, da, kot je navedeno v smernicah o proračunski podpori, „program reform ni nujno vedno zajet v enotni, celoviti in skladni politiki ali strateškem dokumentu. V teh primerih bo analiza temeljila na različnih ukrepih in procesu reform, ki jih bo vlada uporabila za okrepitev sistema“. Komisija je pri uporabi teh smernic ugotovila, da so sektorske politike popolne, ustrezne in verodostojne.

V primeru BS5 želi Komisija poudariti, da je bil ta sporazum o financiranju podpisan leta 2008 v skladu z drugačnimi pogoji in praksami. Kljub temu je Komisija za nadaljnje programe in izplačila v celoti uporabila smernice o proračunski podpori.

51

Komisija poudarja, da je omenjeno matriko razvila vlada kot povzetek ukrepov, ki jih namerava izvesti, da obnovi finančno moč tunizijskih občin.

Kot del ocene vladne strategije je matrika zagotovila najboljši mogoč opis njenega podrobno opredeljenega načrta ukrepov.

Zato ni bilo že vnaprej oblikovano mnenje, da nekateri ukrepi ne bodo izvedeni, ampak da so, kot v vseh strategijah, nekateri ukrepi pomembnejši od drugih (vsaj s stališča Komisije). Vendar presoja pogoja za upravičenost glede javne politike zajema presojo celotnega vladnega načrta ukrepov, ne samo tistih ukrepov, ki jih Komisija šteje za kritične.

Komisija ugotavlja še, da so kazalniki uspešnosti za drugo tranšo programa zajemali ne samo omenjeno celotno matriko ukrepov, temveč tudi glavne tri cilje programa: precejšnje povečanje prihodkov, zamrznitev glavnega vzroka naraščajoče porabe (zaposlovanje) in povečanje izvajanja investicijskih projektov za lokalni razvoj.

Pogled nazaj pokaže, da so bili ti ukrepi končani zelo hitro, kar kaže na to, da so bili pogoji ustrezni in izvedljivi.

52

Komisija se strinja, vendar poudarja, da so bili pogoji številni (BS5) in posebej zahtevni za oba programa. Pri BS6 se je trajanje programa podaljšalo z 72 na 96 mesecev, in to zaradi težav, s katerimi sta se nova vlada in predvsem ministrstvo za kmetijstvo spopadala po političnih dogodkih leta 2011. Glavni cilj tega podaljšanja je bil predvsem zagotoviti, da bi bilo mogoče vzpostaviti dopolnilne ukrepe za nemoteno izvajanje programa.

Tempo izvajanja programa je bil močno odvisen od zunanjih dejavnikov, povezanih z razmerami po revoluciji.

53

Komisija se strinja in ugotavlja, da so bile zamude pri sklepanju pogodb za elemente tehnične pomoči projektov BS5 in BS6 povsem upravičene zaradi kompleksnosti sektorjev, ki sta prejela podporo, in ker sta bili potrebni poglobljena strateška razprava in razprava z vidika politike, da so se na podlagi ustreznih ocen dobro opredelile potrebe upravičencev.

Komisija želi pojasniti, da čeprav v okviru BS7 ni bilo tehnične pomoči, je bila tehnična pomoč zagotovljena v okviru drugih potekajočih programov. Upravičeno obdobje za sklepanje pogodb je glede na finančne predpise poteklo, preden je bila pregledana vsebina programa, zato ni bilo mogoče skleniti pogodb za dodatno tehnično pomoč.

54

Komisija soglaša in priznava, da je bil zakonodajni postopek po revoluciji precej počasen, saj so imele ustavne in druge prednostne naloge (npr. varnost, korupcija) prednost pred zadevami, kot je proračunska zakonodaja. Pričakuje se, da bo zakon sprejet v prvem četrletju leta 2017.

Treba pa je poudariti, da je bil že pred sprejetjem zakona ugotovljen precejšnji napredek glede proračunskih postopkov. Z današnjim dnem je 22 od 26 ministrstev sprejelo proračune programov in kazalnike uspešnosti, povezane z njihovimi cilji javne politike (poleg proračunskih podatkov), vključilo v svoje proračunske predloge, ki so jih predložili parlamentu.

Zvišanje ocene, dodeljene na podlagi mednarodne raziskave o proračunu, potrjuje izvedene izboljšave na teh področjih.

V tem smislu bo razglasitev proračunskega zakona zaznamovala konec, in ne začetek izvajanja te reforme, ki temelji na uspešnosti.

55

Komisija ugotavlja, da pri zasnovi polovice projektov ni pomanjkljivosti. Glede druge polovice želi Komisija podati naslednje komentarje (glej spodaj):

(a)

Komisija želi poudariti, da so bili cilji, povezani z zadevnimi projekti, dovolj relevantni, specifični in merljivi.

V primeru PJ7 in PJ8 Komisija meni, da je „l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées ou fragilisées socialement, par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements de proximité dans les zones urbaines défavorisées“ dovolj relevanten in specifičen cilj, ki ga je mogoče izmeriti s številom osnovnih infrastruktur in opreme, zagotovljene neformalnim območjem v okviru programa.

V primeru PJ11 Komisija meni, da je cilj programa tesnega medinstitucionalnega sodelovanja v korist tunizijskega računskega sodišča „diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle“ specifičen in merljiv, skupaj s podrobno opredeljenimi pričakovanimi rezultati in objektivno preverljivimi kazalniki.

Poleg tega Komisija meni, da so štiri cilji PJ14 zelo relevantni in specifični, da lahko podprejo ustanovitev sodobnega, sposobnega in dobro delujočega parlamenta v obdobju prehoda v demokracijo. Ti cilji, povezani s pričakovanimi rezultati, so dovolj merljivi.

(c)

Ugotovitev Sodišča se nanaša na specifični primer (PJ13), ki je podrobneje pojasnjen v točki c) spodaj.

Okvir 4: Primeri pomanjkljivosti v zasnovi pregledanih projektov

(a)

Sodišče se sklicuje na kazalnike, ki so bili določeni za merjenje splošnih ciljev projekta. V fazi izvajanja projekta so bili kazalniki malce spremenjeni, da bi bolje odražali doseganje rezultatov.

(b)

Komisija želi poudariti, da standardna predloga pogodbe o prispevku ne predpisuje logičnega okvira. K pogodbi je priložen okvir rezultatov in sredstev, ki je enakovreden logičnemu okviru. Komisija zato meni, da so bili kazalniki ustreznega formata za projekte, ki so se upravljali s prenosom pooblastil.

(c)

Komisija poudarja, je bilo pred revolucijo nemogoče podpirati civilno družbo v Tuniziji. Tuje financiranje je bilo prepovedano, dejavnosti civilne družbe pa so bile zelo omejene in pod strogim nadzorom vlade. Zato pred letom 2011 ni bilo na voljo kazalnikov za ocenjevanje tega sektorja.

Po takrat dostopnih informacijah so bili kazalniki opredeljeni kot pomoč pri merjenju stopnje izvajanja dejavnosti.

Komisija ugotavlja, da kazalniki sicer niso zelo podrobni, se pa je v okviru projekta v 24 upravnih enotah organiziralo 435 delavnic z dialogom oziroma posvetovanji in 120 delavnic s predstavniki organizacij civilne družbe in javnimi akterji, ob tem je potekalo sodelovanje s 3 500 združenji in ustvarjenih je bilo 36 mrež združenj. Omeniti je še treba, da je delegacija Evropske unije temeljito proučila položaj civilne družbe v Tuniziji.

Končna ocena programa bo izdelana februarja 2017 in bo omogočila temeljito presojo vpliva tega ambicioznega programa.

Poleg tega želi Komisija poudariti, da ta projekt velja za glavni projekt in izjemen primer v celotni regiji južnega sosedstva.

56

Komisija ugotavlja, da so vsi projekti zajemali dokumente, predloge in ustrezno raven podrobnosti, ki se zahtevajo v takih primerih.

Komisija poudarja, da razčlenitev proračuna za projekte PJ6, 7, 8 in 10 vsebuje dovolj informacij za oceno stroškov. Učinkovitost programa se je ocenila na podlagi več poročil o napredku, kot je opredeljeno v pogodbi.

57

Komisija želi znova poudariti (v zvezi z dodano vrednostjo prenosa pooblastila za upravljanje sredstev na posrednika v primerjavi s posrednim upravljanjem, za katero je odgovoren zadevni tunizijski javni organ), da je bil v času sprejetja teh dveh projektov posrednik glavni donator za obnovo neformalnih območij ter je že več let podpiral izvajanje tunizijskega nacionalnega programa za obnovo. Honorar za upravljanje, ki ga je zaračunal posrednik (2,9 % skupnih sredstev za oba projekta), je precej nižji kot stroški, povezani z delovanjem enot za upravljanje projekta, ki so potrebne v primeru posrednega upravljanja.

Poleg tega bi bilo posredno upravljanje časovno mnogo bolj zamudno in bi povzročilo zamude pri izvajanju, ker bi bilo potrebno obdobje, da se Tunizija kot upravičenka seznanji s pravili in postopki EU.

58

Komisija poudarja, da odobrena podaljšanja niso povzročila povečanja skupnih stroškov. To so bila podaljšanja „brez dodatnih stroškov“, saj skupnega proračuna programov ni mogoče povečati.

Podaljšanje brez dodatnih stroškov lahko povzroči prerazporeditev nekaterih stroškov v škodo drugih, toda ti vidiki so del tveganj, povezanih s poslovanjem v takih okoljih. Vendar si Komisija med pogajanja o zahtevkih za podaljšanje sporazumov brez dodatnih stroškov nadvse prizadeva za zagotovitev, da bi bili morebitni dodatni stroški za osebje, nastali zaradi takega podaljšanja, čim nižji, da se ne ogrozi uspešnost projekta. Trajanje prehoda Tunizije v demokracijo je bilo daljše, kot je bilo pričakovano takoj po revoluciji leta 2011, ko so bili podpisani vzorci projektov.

59

V zvezi z učinkom in trajnostjo rezultatov Komisija želi poudariti, da je bil specifičen cilj PJ6, kot je naveden v sporazumu o financiranju, po eni strani ustvariti začasna delovna mesta in po drugi strani izboljšati zaposljivost nizko kvalificiranih delavcev z zagotavljanjem poklicnega usposabljanja. Komisija meni, da sta bila oba cilja dosežena. Poleg tega je bila leta 2016 sprejeta druga faza projekta (program za integrirani lokalni razvoj) z istim izvedbenim partnerjem. Ta bo povečal učinek in zagotovil trajnost rezultatov.

V zvezi s PJ7 in PJ8 bodo finančne težave pri zagotavljanju vzdrževanja javne infrastrukture neformalnih območij obravnavane tudi v okviru tega novega programa, ki je v pripravi in ki predvideva, da bo razvoj ustrezne nacionalne strategije za nadzor in razvoj neformalnih območij, vključno z vzdrževanjem javne infrastrukture, eden izmed pričakovanih rezultatov.

60

Komisija želi poudariti, da je oprema, ki je bila dobavljena na podlagi projektov PJ3 in PJ4, že koristila izvozno usmerjenim tunizijskim malim in srednje velikim podjetjem, saj jim omogoča, da v Tuniziji izvajajo mnogo cenejše preizkuse skladnosti izdelkov s pravili EU, kot so v tujini. To je omogočilo nižje stroške proizvodnje in posledično povečanje konkurenčnosti v razmerju do drugih proizvajalcev.

Dobava te opreme ima že pozitiven vpliv v smislu dostopa do notranjega trga EU za tunizijska mala in srednje velika podjetja, čeprav sporazum o ugotavljanju skladnosti in prevzemanju industrijskih izdelkov (ACAA) še ni sklenjen.

V zvezi s PJ11 so bile skoraj vse načrtovane dejavnosti izvedene do konca tesnega medinstitucionalnega sodelovanja. Ker je bil namen tesnega medinstitucionalnega sodelovanja zagotoviti podporo tunizijskemu računskemu sodišču pri pripravi osnutka sistemskega zakona in reorganizaciji njegove strukture za izvajanje določb zakona po njegovem sprejetju, zamude niso imele večjega vpliva.

V zvezi s PJ12 do konca projekta ni bilo mogoče izvršiti vse zakonodaje, ki je bila pripravljena v okviru projekta, in sicer zaradi pogostih sprememb vlad in imenovanj različnih direktorjev (štirje v treh letih).

Zaključki in priporočila

63

Prvih nekaj let po tunizijski revoluciji je usklajevanje med donatorji potekalo predvsem na podlagi tako imenovanih Programmes d'Appui à la Relance (PAR), ki so podpirali načrt oblasti za ponovni zagon gospodarstva, in zatem na podlagi celovitega načrta MDS.

64

Komisija ugotavlja, da je bilo treba zaradi socialno-ekonomskih izzivov obravnavati več področij, s katerimi se je Tunizija spoprijemala po revoluciji. Do zdaj pridobljeni rezultati so dobri, saj je pomoč EU precej prispevala k izboljšanju socialno-ekonomske in politične stabilnosti v državi po revoluciji. Komisija poudarja, da je izvajala svojo politiko za osredotočanje svoje pomoči. Čeprav so bile številne dejavnosti izvedene v obravnavanem obdobju, so bile v skladu s tremi glavnimi sektorji, ki so opredeljeni v enotnem okviru podpore za obdobje 2014–2016.

Kot je omenjeno v točki 43, je treba upoštevati razmere v Tuniziji od leta 2011 in pomembne zahteve na mnogih področjih, da se podpre tranzicija, ki je sledila revoluciji. EU je vzpostavila vse svoje razpoložljive instrumente, da bi spremljala Tunizijo skozi ta kompleksen postopek, ki je omogočil sprejetje nove ustave, za katero so bile izrečene soglasne pohvale, ter svobodne in poštene volitve.

Makrofinančna pomoč Evropske unije zagotavlja plačilnobilančno podporo, ki naj bi Tuniziji pomagala spopasti se s perečimi potrebami po zunanjem financiranju, in podporo pri programu finančne pomoči, o katerem se je dogovorila z MDS. Ta pomoč Tuniziji omogoča manj ostro in nenadno makroekonomsko prilagoditev, ki je nujna, njen cilj pa je prispevati k povrnitvi gospodarske trajnosti v državi, kar je temeljni pogoj za trajen družbeni razvoj. Pogoji makrofinančne pomoči se torej nanašajo na številne prednostne naloge na številnih medsebojno povezanih področjih strukturne reforme kot celovit pristop v podporo programa za makroekonomsko prilagoditev. Komisija meni, da to ne pomeni odmika od politike Komisije, da svojo pomoč osredotoča na omejeno število sektorjev. Poleg tega je bilo na več področjih, ki so prejela podporo (na primer statistika, upravljanje javnih financ in dobro vodenje računskega sodišča), tesno usklajevanje z drugimi donatorji in v različnih službah Komisije ključno za dodatni finančni vzvod makrofinančne pomoči, ki je omogočil celovito izvedbo pomembnih reform.

65

Komisija želi poudariti, da je bil postopek skupnega načrtovanja programov ustavljen v pričakovanju vladine predstavitve njenega petletnega razvojnega načrta. Namen Komisije in držav članic je bil uskladiti načrtovanje programov s petletnim razvojnim načrtom, da bi izboljšali delitev dela in usklajevanje.

Postopek skupnega načrtovanja programov se bo nadaljeval leta 2017.

Priporočilo 1: Krepitev programskega načrtovanja in osredotočenosti pomoči EU

Komisija in ESZD sprejemata to priporočilo.

(a)

Komisija in ESZD bosta še naprej uporabljali politični dialog in dialog o politikah za zagotavljanje, da bodo tunizijski organi sprejeli celovit nacionalni razvojni načrt in specifične strategije reform. Ta vprašanja so bila znova poudarjena med obiskom komisarja Hahna ter visoke predstavnice EU in podpredsednice Komisije Mogherinijeve v Tuniziji ter med obiskom tunizijskega predsednika v Bruslju novembra in decembra 2016.

(b)

Komisija in ESZD bosta pripravili enotni strateški okvir za obdobje 2017–2020 v skladu s smernicami EU, po katerih se zahteva, da svojo pomoč usmeri na tri prednostne sektorje, da bi povečala učinek pomoči.

(c)

Skupno načrtovanje programov se bo nadaljevalo leta 2017.

68

Komisija navaja, da so bili v omejenem številu primerov kazalniki/ukrepi izpolnjeni, preden so bili podpisani sporazumi o financiranju. Te ukrepe so oblasti uradno odobrile več mesecev pred podpisom sporazuma o financiranju, vlada pa jih je izvršila, ko je Komisija sprejela sklep o financiranju. To bi morali šteti kot uspeh in rezultat intenzivnega dialoga o politiki z oblastmi, ki brez proračunske podpore ne bi bil dosežen v enakem obsegu ali enakem časovnem okviru.

69

ESZD in Komisija soglašata, da si je treba prizadevati za predvidevanje odločitev „več za več“.

70

Komisija želi poudariti, da je ocena PEFA koristno orodje, ni pa zavezujoča obveznost ter zahteva zavezanost in polno sodelovanje partnerske države. Po letu 2011 je Tunizija (in njeni partnerji) prejela ducat ocen visoke kakovosti njenega sistema upravljanja javnih financ. Te ocene so bile izvedene v okviru programov Komisije, izvedle pa so jih priznane organizacije, kot sta Mednarodni denarni sklad in Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, in kot so bile izvedene v okviru raziskav Open Budget Survey. Poleg tega je Komisija pred zagotovitvijo podpore v obliki makrofinančne pomoči decembra 2013 opravila polno in celovito operativno oceno upravnih in finančnih tokov ministrstva za finance in centralne banke Tunizije. Zato Komisija meni, da so bile celovite in ustrezne informacije na voljo in uporabljene.

Komisija potrjuje, da se je sedanja ocena PEFA začela leta 2014 in bo končana leta 2017. Zamude pri dokončanju so posledica metodoloških težav, na kar Komisija ne more vplivati.

Priporočilo 2: Krepitev izvajanja programov proračunske podpore EU

Komisija sprejema to priporočilo.

(a)

Glede na sedanje stabilnejše politične razmere v Tuniziji in tesno usklajevanje z drugimi donatorji Komisija soglaša, da se lahko kazalniki uspešnosti zdaj bolj osredotočijo na prihodnje ukrepe. Za merila za upravičenost pa se bo še naprej uporabljal dinamičen pristop v skladu z določbami smernic o proračunski podpori. V tunizijskem kontekstu so se posamezni ukrepi uporabili kot referenčna merila za ocenjevanje splošnega napredka vlade pri izvajanju njenega programa nacionalnih reform (eno od štirih meril za upravičenost), in ta praksa se je izkazala za zelo učinkovito.

V zvezi z zadnjim stavkom, da „naj kot pogoj za izplačila postavi zadovoljivo dokončanje posameznih ukrepov, ne pa splošen napredek“, Komisija poudarja, da je treba v skladu s sporočilom iz leta 2011 in v povezavi s sklepnimi ugotovitvami Sveta iz leta 2012 o „prihodnjem pristopu k proračunski podpori EU za tretje države“ uporabiti ta dinamičen pristop v zvezi z merili za upravičenost. Komisija povezuje izplačila s kazalniki uspešnosti, o katerih so se pogajali in dogovorili s partnersko vlado šele, ko so bila izpolnjena vsa merila za upravičenost kot dokaz zadovoljivega splošnega napredka pri izvajanju programa.

(b)

Komisija priznava pomembnost ocene PEFA kot orodja za načrtovanje in spremljanje, vendar poudarja, da ocene PEFA ni mogoče enostransko predpisati partnerski vladi. Komisija bo kljub temu še naprej sodelovala s partnersko vlado v prizadevanjih, da izvede oceno PEFA v skladu s priporočeno pogostostjo.

71

Enajstmesečno obdobje med tunizijsko prošnjo za makrofinančno pomoč in podpisom memoranduma o soglasju med EU in Tunizijo, ki vsebuje pogoje v zvezi z makrofinančno pomočjo, je mogoče pojasniti na naslednji način.

Preden je Komisija sprejela predlog za ukrep makrofinančne pomoči, je opravila celovito operativno oceno ustreznosti finančnih tokov v Tuniziji, da bi izpolnila zahteve finančne uredbe EU. Predlog Komisije sta morala nato odobriti Parlament in Svet v skladu z običajnim zakonodajnim postopkom skladno s členom 212 PDEU. Čeprav sta sozakonodajalca sprejela predlog Komisije v petih mesecih brez trialoga, je bil en mesec izgubljen, ker se je odobritev na zasedanju Parlamenta zadnji trenutek predstavila na drugo plenarno zasedanje v aprilu. Po sprejetju ukrepa makrofinančne pomoči so se morala končati pogajanja o osnutku memoranduma o soglasju, preden ga je lahko sprejel Odbor držav članic in preden ga je EU julija 2014 lahko podpisala (11 mesecev po prošnji Tunizije). Tunizijske oblasti so nato potrebovale več kot šest mesecev, da so memorandum o soglasju marca 2015 ratificirale. Prvo izplačilo makrofinančne pomoči bi lahko bilo izvedeno kmalu po ratifikaciji maja 2015, drugo pa šele decembra 2015, ker tunizijske oblasti niso izpolnjevale pogojev v zvezi z makrofinančno pomočjo.

Priporočilo 3: Predložitev predlogov za pospešitev procesa odobritve makrofinančne pomoči

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija ugotavlja, da so kljub precejšnjemu doseženemu napredku v zvezi s hitrostjo sprejemanja sklepov Parlamenta in Sveta o makrofinančni pomoči še možne izboljšave. Hitrejše sprejemanje bi bilo na primer mogoče doseči, če bi bilo mogoče zmanjšati število sej Odbora za mednarodno trgovino Evropskega parlamenta (INTA), preden ta glasuje, če bi Parlament sistematično podal soglasje na plenarnem zasedanju (vključno z mini plenarnimi zasedanji) takoj po glasovanju odbora INTA, če bi se mini plenarna zasedanja lahko uporabljala za podpis predsednikov Parlamenta in Sveta in če bi Svet po potrebi uporabljal tudi pisni postopek za sprejemanje.

Komisija navaja še, da je na podlagi predhodnih priporočil računskega sodišča in resolucije Parlamenta o makrofinančni pomoči iz leta 2003 leta 2011 predlagala okvirno uredbo o makrofinančni pomoči, ki naj bi med drugim pospešila odločanje, s tem ko bi zakonodajne sklepe nadomestila z izvedbenimi akti. Toda ker sta se sozakonodajalca odločila, da ohranita zakonodajne akte in običajen zakonodajni postopek, je Komisija ta predlog leta 2013 umaknila.

73

Komisija poudarja, da odobrena podaljšanja niso povzročila povečanja skupnih stroškov. To so bila podaljšanja „brez dodatnih stroškov“, saj skupnega proračuna programov ni mogoče povečati.

Podaljšanje brez dodatnih stroškov lahko povzroči prerazporeditev nekaterih stroškov v škodo drugih, toda ti vidiki so del tveganj, povezanih s poslovanjem v takih okoljih. Vendar si Komisija med pogajanja o zahtevkih za podaljšanje sporazumov brez dodatnih stroškov nadvse prizadeva za zagotovitev, da bi bili morebitni dodatni stroški za osebje, nastali zaradi takega podaljšanja, čim nižji, da se ne ogrozi uspešnost projekta. Trajanje prehoda Tunizije v demokracijo je bilo daljše, kot je bilo pričakovano takoj po revoluciji leta 2011, ko so bili podpisani vzorci projektov.

Priporočilo 4: Izboljšanje načrtovanja projektov

Komisija sprejema to priporočilo.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	1.3.2016
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	1.12.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	14.2.2017
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	2.3.2017

Sodišče je ocenjevalo, ali je bila pomoč EU, ki je bila zagotovljena Tuniziji po arabski pomladi leta 2011, dobro porabljena. Prišlo je do zaključka, da je bil denar v glavnem dobro porabljen, saj je znatno prispeval k prehodu v demokracijo in gospodarski stabilnosti Tunizije po revoluciji.

Toda v načinu, na katerega je EU upravljala pomoč, je bilo ugotovljenih več pomanjkljivosti. Sodišče je za obravnavo teh pomanjkljivosti dalo več priporočil za Evropsko službo za zunanje delovanje in Komisijo, ki se nanašajo na osredotočanje pomoči na manjše število sektorjev, krepitev izvajanja programov proračunske podpore ter izboljšanje načrtovanja programov in pospešitev njihovega izvajanja.

4
1977 - 2017



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije