KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.1.2021 r.
COM(2021) 33 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ocena decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 534/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Tunezji

{SWD(2021) 8 final}

W maju 2014 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję[1] o operacji w zakresie pomocy makrofinansowej o wartości 300 mln EUR, służącej wsparciu Tunezji w pokonaniu kryzysu bilansu płatniczego, który pogłębił się w następstwie jaśminowej rewolucji w 2011 r. oraz późniejszych przemian politycznych i gospodarczych. Kwota operacji została wypłacona w całości, w trzech transzach, w okresie od maja 2015 r. do lipca 2017 r.

Do przeprowadzenia oceny ex post operacji MFA-I w Tunezji, która to ocena stanowi podstawę dołączonego dokumentu roboczego służb Komisji, wyznaczono wykonawcę zewnętrznego – ICF, we współpracy z Cambridge Econometrics. Przedmiotem oceny zewnętrznej była ocena adekwatności, efektywności, skuteczności, spójności i unijnej wartości dodanej operacji pomocy makrofinansowej. Przeanalizowano również społeczne skutki programu i jego wpływ na długookresową zdolność Tunezji do obsługi długu. Ocena opiera się na dowodach zgromadzonych za pomocą rozmaitych ilościowych i jakościowych technik badawczych, w tym konsultacji z głównymi zainteresowanymi stronami. Stwierdzono szereg ograniczeń metodologicznych, które jednak nie mają wpływu na ogólną wiarygodność analizy w ramach oceny. Zidentyfikowane zagrożenia i ograniczenia złagodzono dzięki wykorzystaniu szerokiego wachlarza źródeł, różnych technik oceny, alternatywnych scenariuszy i wielokrotnych rund informacji zwrotnych.

Ocena zewnętrzna i dokument roboczy służb Komisji służą (1) przedstawieniu informacji na potrzeby przyszłego wykorzystania instrumentu pomocy makrofinansowej oraz (2) zapewnieniu przejrzystości i rozliczalności, zgodnie z rozporządzeniem finansowym[2] i decyzją w sprawie pomocy makrofinansowej dla Tunezji.

W toku oceny stwierdzono, że operacja MFA-I była **odpowiednia** pod względem celów, puli środków finansowych i warunków strukturalnych. Warunki dotyczące polityki w zakresie pomocy makrofinansowej obejmowały najważniejsze wyzwania związane z reformami w Tunezji, a mianowicie dotyczące: opodatkowania; zarządzania finansami publicznymi; siatki bezpieczeństwa socjalnego; sektora finansowego; publicznego systemu statystycznego; handlu. Jakkolwiek kraj z powodzeniem spełnił wszystkie uzgodnione warunki w zakresie reform, napotkano trudności pod względem reform w dziedzinie siatki bezpieczeństwa socjalnego oraz handlu. W toku oceny zewnętrznej stwierdzono, że wyraźniejszym postępom tych działań sprzyjałyby większe zdolności właściwych instytucji tunezyjskich, biorąc pod uwagę stojące przed ciągle młodymi instytucjami wyzwania w zakresie zdolności administracyjnych i poczucia odpowiedzialności, a także ogólny kontekst niestabilności politycznej. W ustaleniu tym podkreślono również potrzebę opracowania reform w sposób zapewniający osiągnięcie realistycznych celów, z uwzględnieniem niestabilnego kontekstu instytucjonalnego i rozdrobnienia politycznego, które to czynniki mogłyby opóźnić realizację programu reform, jak miało to miejsce w latach 2015-2017. Fakt, że wiele warunków w ramach MFA-I (w zakresie opodatkowania, zarządzania finansami publicznymi, siatki bezpieczeństwa socjalnego i sektora finansowego) zostało następnie uwzględnionych w ramach MFA-II, podkreśla wspólny zamiar UE i rządu Tunezji, by skoncentrować wysiłki na dążeniu do stałych postępów w tych kluczowych obszarach reform.

MFA-I **skutecznie** przyczyniła się do poprawy bilansu płatniczego Tunezji, a także do wsparcia konsolidacji fiskalnej dzięki bardzo preferencyjnym warunkom finansowym i politycznym. Pomoc makrofinansowa pokryła około 11,3 % pozostającej do pokrycia luki

[1] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 534/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Republice Tunezyjskiej. Dostępna na stronie internetowej: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0534&qid=1611078396184

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32018R1046

w finansowaniu odnoszącej się do lat 2015-2016 i zwiększyła zaufanie do gospodarki Tunezji (poprzez zmniejszenie kosztów finansowania rynkowego oraz pomoc w ustabilizowaniu waluty krajowej).

MFA-I została opracowana i wdrożona **efektywnie** i była **spójna** z ogólnymi ramami polityki regulującymi stosunki UE-Tunezja. Również poziom spójności zewnętrznej z interwencjami innych międzynarodowych darczyńców jest wysoki. Pomoc makrofinansowa przyczyniła się nie tylko do „podziału obciążeń" z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) i innymi darczyńcami pod względem finansowym, ale również do wzmocnienia reform promowanych przez MFW i Bank Światowy poprzez stosowanie warunków wiązanych i uzupełniających. Niezależnie od pierwotnego zamiaru ograniczenia stosowania warunków wiązanych, w toku oceny potwierdzono, że decyzja o skoncentrowaniu się na kluczowych obszarach reform, nawet jeśli były one już przedmiotem innych działań, odniosła korzystny skutek. Zaleca się podobne podejście w kontekście przyszłych działań.

Unijna wartość dodana dotyczyła przede wszystkim korzyści finansowych przyznanych gospodarce Tunezji – bardzo preferencyjne warunki pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej umożliwiły oszczędności budżetowe i stopniowe dostosowanie pierwotnego deficytu publicznego. W niektórych obszarach reform pomoc makrofinansowa stanowiła dodatkowe wsparcie reform promowanych przez MFW (w sektorze finansowym) i przez Bank Światowy (w zakresie siatki bezpieczeństwa socjalnego), przyczyniając się do trwałej mobilizacji władz lokalnych w tych kwestiach. Ponadto MFA-I była jedynym instrumentem stymulującym stosowanie uproszczonego systemu deklaracji podatkowych (*régime forfaitaire*).

Z analizy alternatywnej dotyczącej **skutków społecznych** pomocy makrofinansowej wynika, że gdyby pomoc makrofinansowa nie została udzielona, natomiast kontynuowana byłaby pomoc MFW, pośredni wpływ na sytuację społeczną w Tunezji byłby ograniczony. Pomoc makrofinansowa wywierała większy wpływ *kanałami bezpośrednimi*, mianowicie warunkami określonymi w protokole ustaleń w odniesieniu do reform siatki bezpieczeństwa socjalnego.

W toku oceny stwierdzono wreszcie, że MFA-I miała pozytywny wpływ na **długookresową zdolność Tunezji do obsługi długu**. Umożliwiła oszczędności budżetowe dzięki bardzo korzystnym warunkom finansowym operacji, a także pomogła Tunezji w utrzymaniu się na ścieżce dostosowania, tworząc przestrzeń fiskalną dla pozostałych reform i dla utrzymania wydatków socjalnych. Biorąc jednak pod uwagę jej stosunkowo ograniczoną wielkość, jest mało prawdopodobne, aby brak MFA-I miał znaczący wpływ na długookresową zdolność Tunezji do obsługi długu.

Podsumowując, MFA-I stanowiła odpowiednie wsparcie ożywienia gospodarczego Tunezji po jaśminowej rewolucji w 2011 r. i późniejszych przemianach politycznych, zapewniając oszczędności budżetowe i korzyści finansowe, a także zwiększając zaufanie sektora prywatnego. Pakiet warunkowości pomocy makrofinansowej został w pełni dostosowany do powiązanego programu MFW i stworzył polityczny efekt wzmacniający, który przyczynił się do mobilizacji władz lokalnych wokół kluczowych reform, nawet w obszarach nieobjętych programami innych darczyńców międzynarodowych. Dokument roboczy służb Komisji stanowiący podstawę niniejszego sprawozdania zawiera szczegółową i kompleksową ocenę interwencji w ramach pomocy makrofinansowej.