EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.1.2021
COM(2021) 33 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Evaluering af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 534/2014/EU af 15. maj 2014 om makrofinansiel bistand til Den Tunesiske Republik

{SWD(2021) 8 final}

I maj 2014 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet[1] en makrofinansiel bistandstransaktion på 300 mio. EUR til støtte for Tunesiens betalingsbalancekrise, som var forværret efter jasminrevolutionen i 2011 og den efterfølgende politiske og økonomiske overgang. Transaktionen blev udbetalt fuldt ud i tre rater mellem maj 2015 og juli 2017.

ICF blev i samarbejde med Cambridge Econometrics udpeget som ekstern kontrahent til at foretage den efterfølgende evaluering af den makrofinansielle bistand-I (MFA-I) i Tunesien, som det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD) er baseret på. Formålet med den eksterne evaluering var at vurdere den makrofinansielle bistandstransaktions relevans, effektivitet, virkningsfuldhed, sammenhæng og EU-merværdi. I forbindelse med evalueringen blev programmets sociale virkninger og dets indvirkning på holdbarheden af Tunesiens offentlige gæld også undersøgt. Den pågældende evaluering bygger på dokumentation, der er indsamlet gennem en række kvantitative og kvalitative forskningsteknikker, herunder høring af centrale interessenter. Der er identificeret en række metodiske begrænsninger, som imidlertid ikke har nogen indvirkning på den overordnede pålidelighed af evalueringen. De identificerede risici og begrænsninger blev afbødet ved at anvende en bred vifte af kilder, forskellige evalueringsteknikker, alternative scenarier og flere feedbackrunder.

Den eksterne evaluering og arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene har til formål 1) at danne grundlag for den fremtidige anvendelse af instrumentet for makrofinansiel bistand og 2) at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed i overensstemmelse med finansforordningen[2] og afgørelsen om makrofinansiel bistand til Tunesien.

Evalueringen viste, at MFA-I var **relevant** med hensyn til dens mål, finansieringsramme og strukturelle forudsætninger. Betingelserne for den makrofinansielle bistand dækkede de mest relevante reformudfordringer i Tunesien, herunder: beskatning, offentlig økonomistyring, det sociale sikkerhedsnet, den finansielle sektor, det offentlige statistiske system og handel. Selv om landet var på rette spor med hensyn til at opfylde alle de aftalte reformbetingelser, var der problemer i forbindelse med reformen af det sociale sikkerhedsnet og handelsreformen. I den eksterne evaluering blev det konkluderet, at en udvidet kapacitet i de relevante tunesiske institutioner ville have gjort større fremskridt med disse foranstaltninger mulige i betragtning af at de udfordringer, som de stadig unge tunesiske institutioner står over for med hensyn til administrativ kapacitet og ejerskab i en situation med politisk ustabilitet. Denne konklusion fremhævede også behovet for at udforme reformer, som sikrer opnåelige mål under hensyntagen til en skrøbelig institutionel kontekst og et fragmenteret politisk landskab, der kan forsinke gennemførelsen af reformprogrammet, som set i perioden 2015-2017. Det forhold, at mange betingelser under MFA-I (inden for beskatning, offentlig økonomistyring, det sociale sikkerhedsnet og finansielle sektorer) efterfølgende blev taget yderligere op som led i MFA-II, understreger EU's og den Tunesiske regerings fælles hensigt om at koncentrere indsatsen om at presse på for at opnå stabile fremskridt på disse kritiske reformområder.

MFA-I bidrog **virkningsfuldt** til at forbedre Tunesiens betalingsbalance og støttede den finanspolitiske konsolidering gennem meget fordelagtige finansielle vilkår og politiske betingelser. Den makrofinansielle bistand dækkede ca. 11,3 % af det resterende finansieringsbehov for perioden 2015-2016 og øgede tilliden til den tunesiske økonomi (ved

[1] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 534/2014/EU af 15. maj 2014 om makrofinansiel bistand til Den Tunesiske Republik. Findes på: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1476964844762&uri=CELEX:32014D0534

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

at reducere de markedsbaserede finansieringsomkostninger og ved at bidrage til at stabilisere den nationale valuta).

MFA-I blev udformet og gennemført **effektivt** og var **sammenhængende** med den overordnede politiske ramme for forbindelserne mellem EU og Tunesien. Der er også en høj grad af ekstern sammenhæng med interventioner fra andre internationale donorer. Den makrofinansielle bistand bidrog ikke kun til "byrdefordeling" med Den Internationale Valutafond (IMF) og andre donorer i finansiel henseende, men styrkede også de reformer, som IMF og Verdensbanken fremmer gennem anvendelsen af krydskonditionalitet og komplementære betingelser. Til trods for den oprindelige hensigt om at reducere krydskonditionaliteten, blev det i forbindelse med evalueringen bekræftet, at det var et godt valg at koncentrere sig om centrale reformområder, også selv om der inden for de samme områder allerede var andre spillere på banen. Der opfordres til lignende overvejelser i forbindelse med fremtidige interventioner.

EU's merværdi vedrørte hovedsageligt den finansielle støtte til den tunesiske økonomi, i og med at de lån, der blev ydet inden for rammerne af den makrofinansielle bistand, med deres meget fordelagtige betingelser gav mulighed for finanspolitiske besparelser samt en gradvis tilpasning af det primære offentlige underskud. Den makrofinansielle bistand gav på visse reformområder yderligere vind i sejlene til de reformer, som IMF og Verdensbanken står for (dvs. henholdsvis den finansielle sektor og reformer af det sociale sikkerhedsnet), idet den bidrog til en vedvarende mobilisering af lokale myndigheder omkring disse spørgsmål. MFA-I var desuden det eneste instrument til at fremme systemet med en forenklet indkomstskatteopgørelse (*regime forfaitaire*).

En kontrafaktisk analyse af den makrofinansielle bistands **sociale indvirkning** viste, at hvis der ikke blev ydet makrofinansiel bistand, men IMF's støtte fortsatte, ville de indirekte virkninger for den sociale situation i Tunesien have været begrænsede. Den makrofinansielle bistand havde større indvirkning gennem *direkte kanaler*, navnlig betingelserne i aftalememorandummet vedrørende reformer af det sociale sikkerhedsnet.

Endelig viste evalueringen, at MFA-I havde en positiv indvirkning på **holdbarheden af Tunesiens offentlige gæld**. Den muliggjorde finanspolitiske besparelser som følge af transaktionens meget fordelagtige finansielle betingelser og bidrog til Tunesiens tilpasningssti ved at skabe et finanspolitisk råderum for andre reformer og fortsatte sociale udgifter. På grund af den makrofinansielle bistands relativt begrænsede størrelse er det imidlertid usandsynligt, at det ville have påvirket holdbarheden af Tunesiens offentlige gæld væsentligt, hvis den ikke var blevet ydet.

Alt i alt var MFA-I relevant for at støtte Tunesiens økonomiske genopretning efter jasminrevolutionen i 2011 og den efterfølgende politiske overgang og gav finanspolitiske besparelser og finansielle fordele samt styrkede den tilliden i den private sektor. Betingelserne for den makrofinansielle bistand var i fuld overensstemmelse med det tilhørende IMF-program og skabte en politisk forstærkende virkning, som bidrog til mobiliseringen af lokale myndigheder omkring afgørende reformer, selv på områder, der ikke er omfattet af andre internationale donorprogrammer. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som danner grundlag for denne rapport, giver en detaljeret og omfattende vurdering af den makrofinansielle bistandsintervention.