EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.1.2021
COM(2021) 33 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie van Besluit nr. 534/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan Tunesië

{SWD(2021) 8 final}

In mei 2014 hebben het Europees Parlement en de Raad een macrofinanciële-bijstandsoperatie (MFB-operatie) van 300 miljoen EUR goedgekeurd[1] om Tunesië te steunen bij de aanpak van de betalingsbalanscrisis, die na de Jasmijnrevolutie van 2011 en de daaropvolgende politieke en economische transitie was verergerd. De bijstand werd tussen mei 2015 en juli 2017 volledig uitbetaald in drie tranches.

ICF, in samenwerking met Cambridge Econometrics, werd aangewezen als externe contractant om de ex-postevaluatie van de MFB-I in Tunesië, waarop het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie is gebaseerd, uit te voeren. Het doel van de externe evaluatie was het beoordelen van de relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, coherentie en EU-meerwaarde van de MFB-operatie. Ook werd gekeken naar de maatschappelijke impact van het programma en de gevolgen ervan voor de houdbaarheid van de Tunesische overheidsschuld. De evaluatie in kwestie is gebaseerd op bewijsmateriaal dat met verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoekstechnieken werd verzameld, waaronder een raadpleging van de belangrijkste belanghebbenden. Er is een aantal methodologische beperkingen vastgesteld. Die hebben echter geen invloed op de algemene betrouwbaarheid van de evaluatie. De vastgestelde risico's en beperkingen werden gereduceerd door gebruik te maken van een brede waaier aan bronnen, diverse evaluatietechnieken, alternatieve scenario's en meerdere feedbackronden.

De externe evaluatie en het werkdocument van de diensten van de Commissie zijn bedoeld om 1) informatie te verstrekken met het oog op het toekomstige gebruik van het MFB-instrument en 2) transparantie en verantwoordingsplicht te waarborgen overeenkomstig het Financieel Reglement[2] en het MFB-besluit voor Tunesië.

Uit de evaluatie bleek dat de MFB-I wat betreft de doelstellingen, financiële middelen en structurele voorwaarden **relevant** was. De beleidsvoorwaarden van de MFB hadden betrekking op de belangrijkste hervormingsuitdagingen in Tunesië, namelijk: de belastingheffing; het beheer van de overheidsfinanciën; het sociaal vangnet; de financiële sector; het openbaar statistisch systeem; de handel. Hoewel het land met succes aan de overeengekomen hervormingsvoorwaarden heeft voldaan, doken er problemen op in verband met het sociaal vangnet en handelshervormingen. De conclusie van de externe evaluatie luidde dat er op die punten meer vooruitgang had kunnen worden geboekt als de betrokken Tunesische instellingen over meer capaciteit hadden beschikt, gezien de uitdagingen voor de nog jonge Tunesische instellingen op het gebied van administratieve capaciteit en zeggenschap, in een context van politieke instabiliteit. In dezelfde bevinding werd ook gewezen op de noodzaak om hervormingen zodanig uit te tekenen dat de doelstellingen haalbaar zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met de broze institutionele context en het gefragmenteerde politieke landschap, waardoor de uitvoering van het hervormingsprogramma vertraging kan oplopen, zoals in de periode 2015-2017 is gebeurd. Tal van voorwaarden in het kader van de MFB-I (op het gebied van de belastingheffing, het beheer van de overheidsfinanciën, het sociaal vangnet en de financiële sector) zijn vervolgens in het kader van de MFB-II verder uitgewerkt. Dat feit onderstreept het gedeelde voornemen van de EU en de Tunesische regering om de inspanningen te richten op gestage vooruitgang op die kritische hervormingsgebieden.

[1] Besluit nr. 534/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot toekenning van macrofinanciële bijstand aan de Republiek Tunesië. Beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1476964844762&uri=CELEX:32014D0534

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

De MFB-I was een **doeltreffend** middel om de Tunesische betalingsbalans te helpen verbeteren en de begrotingsconsolidatie te ondersteunen met zeer concessionele financiële en beleidsvoorwaarden. De MFB dekte ongeveer 11,3 % van het resterende financieringstekort voor de periode 2015-2016 en deed het vertrouwen in de Tunesische economie toenemen (door de financieringskosten op de markt te verlagen en de nationale munteenheid te helpen stabiliseren).

De MFB-I is **efficiënt** opgezet en uitgevoerd en was **coherent** met het brede beleidskader voor de betrekkingen tussen de EU en Tunesië. Ook is er een hoge mate van externe coherentie met interventies van andere internationale donoren. De MFB droeg niet alleen financieel bij aan lastendeling met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en andere donoren, maar versterkte door het IMF en de Wereldbank bevorderde hervormingen door gebruik te maken van kruiselingse conditionaliteit en complementaire voorwaarden. Ondanks het oorspronkelijke voornemen om de kruiselingse conditionaliteit te verminderen, werd in de evaluatie bevestigd dat de keuze om zich te concentreren op belangrijke hervormingsgebieden, zelfs als die elders reeds waren aangepakt, succesvol was. Voor toekomstige interventies worden gelijkaardige overwegingen aangemoedigd.

De **EU-meerwaarde** had voornamelijk te maken met de financiële voordelen voor de Tunesische economie. De zeer concessionele voorwaarden van de MFB-leningen creëerden ruimte voor begrotingsbesparingen en een geleidelijke bijstelling van het primaire overheidstekort. Op bepaalde hervormingsgebieden betekende de MFB extra steun voor de hervormingen die werden aangestuurd door het IMF (met name de financiële sector) en de Wereldbank (met name hervormingen van het sociaal vangnet), en droeg hij bij aan duurzame betrokkenheid van lokale overheden bij deze kwesties. Voorts was de MFB-I het enige instrument waarmee werd ingezet op het vereenvoudigde aangiftestelsel voor inkomstenbelasting (*régime forfaitaire*).

Uit een contrafeitelijke analyse van de **maatschappelijke gevolgen** van de MFB bleek dat de indirecte gevolgen voor de maatschappelijke situatie in Tunesië beperkt zouden zijn geweest als er geen MFB was verstrekt maar de steun van het IMF was voortgezet. De MFB had meer impact via *rechtstreekse kanalen*, namelijk de voorwaarden in het memorandum van overeenstemming in verband met de hervormingen van het sociaal vangnet.

Tot slot bleek uit de evaluatie dat de MFB-I positieve gevolgen had voor de **houdbaarheid van de Tunesische overheidsschuld**. De bijstand maakte begrotingsbesparingen mogelijk dankzij de uiterst gunstige financiële voorwaarden van de operatie. Bovendien droeg de MFB-I bij aan het aanpassingstraject van Tunesië door begrotingsruimte voor andere hervormingen te creëren en de sociale uitgaven te ondersteunen. Gezien de relatief beperkte omvang van de MFB-I is het echter onwaarschijnlijk dat de houdbaarheid van de Tunesische overheidsschuld aanzienlijk zou zijn beïnvloed als er geen bijstand was verleend.

Samengevat was de MFB-I belangrijk om het herstel van de Tunesische economie na de Jasmijnrevolutie van 2011 en de daaruit voortvloeiende politieke transitie te ondersteunen. De MFB-I zorgde voor begrotingsbesparingen en financiële voordelen en gaf een impuls aan het vertrouwen in de particuliere sector. De voorwaarden van de MFB waren volledig afgestemd op het gerelateerde IMF-programma en creëerden een politiek versterkend effect dat heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van lokale overheden bij cruciale hervormingen, zelfs op gebieden die niet onder andere internationale donorprogramma's vielen. Het werkdocument van de diensten van de Commissie, dat als basis voor dit verslag dient, bevat een gedetailleerde en omvattende beoordeling van de MFB-interventie.