

Специален доклад

**Помощ от ЕС
за Тунис**



4
1977 - 2017



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2017 г.

Print	ISBN 978-92-872-6946-1	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/23639	QJ-AB-17-002-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-6983-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/217378	QJ-AB-17-002-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6961-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/040741	QJ-AB-17-002-BG-E

© Европейски съюз, 2017 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Специален доклад

**Помощ от ЕС
за Тунис**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III. Този състав е специализиран в областта на външните действия, сигурността и правосъдието. Г-н Karel Pinxten — ръководител на одитния състав, е докладващият член на ЕСП. При изготвянето на доклада той беше подпомогнат от Gerard Madden — ръководител на неговия кабинет; Alejandro Ballester Gallardo — главен одитен ръководител; Nikolaos Zompolas — ръководител на задачата; Thomas Haellstrom, Erika Soveges и Nicola Berloco — одитори.



От ляво на дясно: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco и Thomas Haellstrom.

Точки

Акроними и съкращения

I—VIII Кратко изложение

1—11 Въведение

1—6 Контекст в страната

7—8 Рамка за сътрудничество на ЕС

9—11 Финансиране за развитие

12—15 Обхват и подход на одита

16—61 Констатации и оценки

16—28 ЕСВД и Комисията преодоляват по-голямата част от ключовите предизвикателства със значителни по размер допълнителни средства в координация с основните донори, но помощта не е достатъчно добре насочена

17—22 Средствата са значително увеличени с цел посрещане на неотложни нужди

23—25 Средствата са разпръснати в прекалено много области

26—28 Действията на ЕС са добре координирани с основните донори, но не е постигнато съвместно програмиране с държавите членки

29—61 Действията на ЕС значително са подпомогнали Тунис, но въпреки това съществуват недостатъци в изпълнението на програмите от страна на Комисията

30—44 В рамките на общата бюджетна подкрепа средствата се изплащат бързо, но обвързването с условия за нейното предоставяне е прекалено гъвкаво

45—47 МФП под формата на заеми е осигурила достъп до финансиране въпреки закъсненията и ниското ниво на усвояване

48—54 Секторните програми за бюджетна подкрепа са подходящи, но без надеждна стратегия

55—61 Проектите са насочени към преодоляване на значими проблеми, но съществуват концептуални слабости и закъснения

62—73 **Заключения и препоръки**

Приложение I — Списък на програми за бюджетна подкрепа и макрофинансова помощ

Приложение II — Списък на проекти

Отговори на Комисията и ЕСВД

АБР: Африканска банка за развитие

ДДИ: Договори за държавно изграждане

ЕБВР: Европейска банка за възстановяване и развитие

ЕИБ: Европейска инвестиционна банка

ЕИС: Европейски инструмент за съседство

ЕИСП: Европейски инструмент за съседство и партньорство

ЕРП: Единна рамка за подкрепа

ЕСВД: Европейска служба за външна дейност

КПР: Комитет за подпомагане на развитието (към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие)

МВФ: Международен валутен фонд

МФП: Макрофинансова помощ

НИП: Национална индикативна програма

ПБП: Програми за бюджетна подкрепа

AFD: Френска агенция за развитие (Agence française de développement)

CRIS: Обща информационна система в областта на външните отношения

EUD: Делегация на Европейския съюз

NIF: Механизъм за инвестиции по линия на добросъседството

PAR: Програма за възстановяване (Programme d'Appui à la Relance)

PEFA: Публични разходи и финансова отчетност

SPRING: Подкрепа за партньорство, реформи и приобщаващ растеж

I „Жасминовата революция“ в Тунис през януари 2011 г. се счита за първия от серията протести на „арабската пролет“. Оттогава Тунис е постигнал значителен напредък в политическия преход към демокрация в контекста на един период на несигурност, характеризиращ се с политическа нестабилност, социални вълнения и терористични атаки. ЕС е предоставил съществена политическа и финансова подкрепа, за да подпомогне Тунис да преодолее тези нови предизвикателства. В периода 2011—2015 г. ЕС е отпуснал на Тунис двустранна помощ в размер на 1,3 млрд. евро.

II Сметната палата извърши оценка на това дали помощта от ЕС, предоставена на Тунис след арабската пролет от 2011 г., е добре използвана/изразходвана. Сметната палата заключи, че като цяло средствата са били добре изразходвани, тъй като в голяма степен са допринесли за демократичния преход и икономическата стабилност на Тунис след революцията. Съществуват обаче редица недостатъци при управлението от страна на Комисията на предоставяната помощ.

III Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и Комисията са реагирали бързо с финансова подкрепа за преодоляване на двете основни предизвикателства — икономическата криза и преходът към демокрация. Сметната палата констатира, че Комисията се е опитала да обхване прекалено много области и в резултат на това потенциалното въздействие на предоставената от нея помощ е било намалено, а многобройните ѝ действия са били трудни за управление. Действията на ЕС са добре координирани с основните донори и в рамките на институциите и службите на ЕС, но не е постигнато съвместно програмиране с държавите членки.

IV Финансовите средства от ЕС са предоставяни по различни начини — чрез обща или секторна бюджетна подкрепа, чрез макрофинансова помощ под формата на заеми или отделни проекти.

V

Голяма част от средствата са били бързо прехвърляни чрез четири широкообхватни програми за бюджетна подкрепа, които са допринесли и за оформянето на план за реформи от страна на компетентните органи в Тунис. Въпреки това условията за изплащането на средствата са били прекалено гъвкави и са намалили стимулите за партньорите за предприемане на мерките, описани във финансовите споразумения. Оценка на публичните разходи и финансовата отчетност (PEFA), която може да послужи за безспорен тест относно действителния напредък в областта на реформите на публичния финансов сектор, не е извършвана от 2010 г. Очаква се новата оценка PEFA да бъде приключена през март 2017 г.

VI

Ниското ниво на изпълнение представлява сериозен недостатък, който се наблюдава при макрофинансовата помощ под формата на заеми, по-голямата част от секторната бюджетна подкрепа и проектите. Макрофинансовата помощ под формата на заеми е осигурила на Тунис достъп до финансиране при благоприятни условия. Секторната бюджетна подкрепа е била предоставена на три сектора, но при два от тях е липсвала надеждна секторна стратегия. По отношение на секторната бюджетна подкрепа и проектите Сметната палата установи случаи, при които целите на действията не са били нито конкретни, нито измерими.

VII

Органите в Тунис са осъществили някои съществени реформи, но с много бавно темпо. Ниското ниво на изпълнение се е дължало главно на многобройните смени в правителството и на сериозния характер и броя на предизвикателствата. Както в политически, така и във финансов план Комисията се е ангажирала да продължи да подпомага Тунис с оглед преодоляването на тези предизвикателства.

VIII

В доклада се формулират редица препоръки за подобряване на планирането на помощта и управлението на действията на ЕС.

Контекст в страната

01

Тунис е държава с ниски до средни доходи, намираща се в Северна Африка. През 2015 г. нейното население е приблизително 11 млн. души, а брутният национален доход на глава от населението е в размер на 3 970 щатски долара¹. След 23 години управление президентът на страната Zine El Abidine Ben Ali е свален от власт през януари 2011 г. в контекста на Тунизийската революция, позната също и като „Жасминовата революция“. Тя се счита за първия от серията протести, познати с общия термин „арабската пролет“.

02

От страните, засегнати от „арабската пролет“, Тунис е с най-успешен политически преход. През последните четири години страната е приела нова конституция и е организирала свободни и справедливи избори. През 2015 г. Нобеловата награда за мир е присъдена на Квартета за национален диалог² за „неговия решаващ принос за изграждане на плуралистична демокрация в Тунис след Жасминовата революция през 2011 г.“

03

След 2011 г. страната преминава през период на значителна несигурност, социални вълнения и атаки срещу граждански цели от страна на въоръжени активисти. В този период Тунис се бори за запазване в краткосрочен план на макроикономическата стабилност в контекста на трудна международна икономическа среда и засилени регионални вълнения.

04

Засилването на икономическата дейност е едно от най-значимите предизвикателства в Тунис, тъй като представлява предварително условие за устойчиво преодоляване на основните социално-икономически проблеми на страната, по-конкретно високото ниво на безработица и регионалните различия. През периода 2000—2010 г. Тунис е постигнал среден икономически растеж в размер на 4,4 %, но това ниво е спаднало с 1,9 % през 2011 г., когато е избухнала революцията. Общото ниво на безработица е високо. След увеличаване до 19 % през 2011 г., то се подобрява и стига 15 % през 2015 г. Нивото на безработица обаче е особено високо сред жените (23 %), дипломираните млади хора (67 %) и младите хора като цяло (35 %)³.

05

Тунис е изправен пред предизвикателства, свързани със слабия институционален капацитет, прекомерното централизиране на процеса на вземане на решения и корупцията. Тунис се нарежда на 76-то място от 174 страни през 2015 г. в класацията по индекса за възприемане на корупцията на Transparency International⁴. Според индекса за върховенството на закона на World Justice Project за 2015 г. Тунис се нарежда на 43 място в общото класиране и сред първите от страните в региона.

- 1 Световната банка, база данни за света, показатели за развитие.
- 2 Квартетът за национален диалог е формиран през 2013 г. и се състои от четири организации на гражданското общество в Тунис — Общият съюз на труда, Конфедерацията за индустрия, търговия и занаяти, Лигата за права на човека и Адвокатската колегия.
- 3 Международен валутен фонд, Искане за разширено споразумение в контекста на Фонда за разширено финансиране, май 2016 г.
- 4 Индексът за прозрачност на Тунис се е подобрил от 41-во място през 2012 г. и 2013 г., на 40-то през 2014 г. и 38-мо през 2015 г.

06

Сигурността става все по-голямо предизвикателство. След конфликтите със салафистите (2012 г.) и политическите убийства (2013 г.), терористичните атаки от 2015 г. в музея Бардо, в Сус и срещу президентската гвардия нанесоха тежък удар както на икономиката⁵ на страната, така и на обществото като цяло.

Рамка за сътрудничество на ЕС

07

Двустранните отношения между ЕС и Тунис се основават на споразумение за асоцииране от юли 1995 г. През ноември 2006 г. Комисията е изготвила стратегически документ за страната, в който се определя рамката за сътрудничеството между ЕС и Тунис за периода 2007—2013 г. През ноември 2010 г. Комисията е направила междинен преглед на стратегията, както и на националната индикативна програма (НИП) за периода 2011—2013 г.⁶, чрез която е приложена на практика стратегията.

08

Сътрудничеството с ЕС значително се е променило след революцията от арабската пролет през 2011 г. През март 2011 г. ЕС се е ангажирал да подкрепи всички свои южни съседи, които са в състояние и желаят да започнат такива реформи чрез „Партньорство за демокрация и споделен просперитет“⁷. През май 2011 г. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и Комисията приемат нов подход към шестнадесетте държави от европейското споразумение за съседство⁸. Този нов подход има за цел засилване на партньорството между ЕС и съседните държави и общества, изграждане и утвърждаване на здрави демокрации, постигане на устойчив икономически растеж и създаване на връзки между хората и гражданските общества в страните от региона. През 2012 г. въз основа на новия стратегически подход ЕС сключва политическо споразумение с Тунис относно план за действие за периода 2013—2017 г., с който се създава привилегировано партньорство⁹. Основните елементи на това партньорство са:

- а) по-задълбочено политическо сътрудничество, в т.ч. политически диалог на високо равнище, парламентарно сътрудничество, сътрудничество по въпросите на сигурността, демокрацията и правосъдието;
- б) разширена икономическа и социална интеграция с Европейския съюз с цел изграждане на общо икономическо пространство, както и *развитие на задълбочено и всеобхватно споразумение между ЕС и Тунис за свободна търговия*;
- в) по-тясно партньорство между народите чрез засилване на връзките между гражданите и между организациите в областта на образованието, заетостта, здравето, културата, имиграцията и мобилността.

- 5 През 2015 г. туристическата дейност (валутните приходи) са намалели с 54 %.
- 6 ЕСВД/Европейска комисия, Национална индикативна програма за Тунис за периода 2011—2013 г.
- 7 COM(2011) 200 окончателен от 8 март 2011 г. „Партньорство за демокрация и споделен просперитет с Южното Средиземноморие“.
- 8 COM(2011) 303 окончателен от 25 май 2011 г. „Нов отговор на промените в съседните държави“.
- 9 ЕСВД, *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

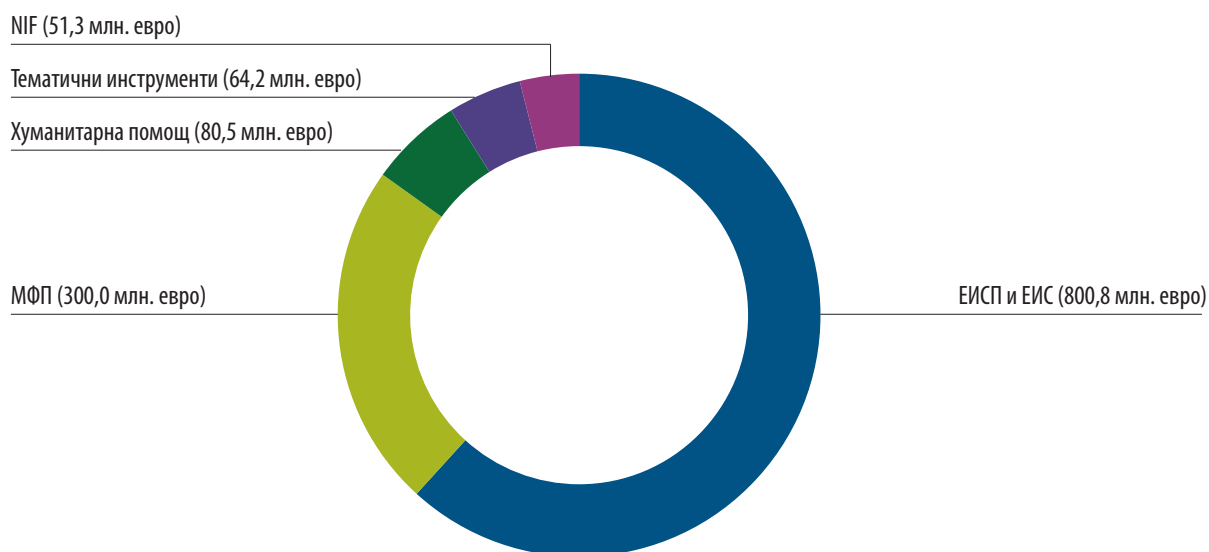
Финансиране за развитие

09

За периода 2011—2015 г. в рамките на двустранното сътрудничество на Тунис са отпуснати средства в размер на 1,3 млрд. евро. Това финансиране включва програми на Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП) и Европейския инструмент за съседство (ЕИС), тематични инструменти и програми¹⁰, хуманитарна помощ, Механизма за инвестиции по линия на добро-съседството (NIF) и едно споразумение за МФП, подписано през 2014 г. (вж. **графика 1**).

10 Тематичните инструменти са Европейският инструмент за демокрация и права на човека, Инструментът, допринасящ за стабилността и мира, програмата за трансгранично сътрудничество (Италия — Тунис), и програмата за недържавни участници и местни власти.

Графика 1 Поети ангажименти към Тунис за периода 2011—2015 г. (по финансови инструменти)



Източник: Делегация на Европейския съюз в Тунис, доклад за 2015 г., Сътрудничество на Европейския съюз в Тунис, май 2016 г. и данни на Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS).

10

В периода 2011—2015 г. Комисията е планирала и изпълнила програми за секторна и обща бюджетна подкрепа (вж. **каре 1**), МФП под формата на заем и отделни проекти. Програмите за обща бюджетна подкрепа се състоят от клъстер от пет последователни програми¹¹, имащи за цел възстановяване на икономиката и включващи мерки за структурни реформи в различни области. Програмите за секторна бюджетна подкрепа са били създадени най-вече преди 2011 г., но по-голямата част от средствата са изплатени след революцията. Те обхващат различни области като например образование, водоснабдяване, околна среда и реформа на държавния бюджет. В допълнение Комисията е финансирала проекти в областта на услугите, строителството, обществените поръчки за оборудване и туининг програми. Комисията е сключила договори с различни изпълнителни органи като агенции на ООН, национални агенции и организации на гражданското общество.

11 PAR1 е многосекторна бюджетна операция, а PAR2 — PAR5 са операции във връзка с договори за държавно изграждане (ДДИ). ДДИ осигуряват бюджетна подкрепа за страни в трудна ситуация или в преход. Те са въведени от Комисията през 2012 г. и в номенклатурата на КГР се разглеждат като обща бюджетна подкрепа.

Каре 1

Начин на предоставяне на бюджетната подкрепа

Бюджетната подкрепа включва трансфер на финансови средства към националния бюджет на партньорската държава, след като последната изпълни договорените условия за плащане. Тя не се предоставя за всяка страна. Необходимо е критериите за допустимост да се спазват преди и по време на прилагане на програмата, а условията да бъдат изпълнени преди извършване на плащанията.

Подкрепата включва диалог, финансови трансфери към националната бюджетна сметка на страната партньор, оценка на изпълнението и развитие на капацитета въз основа на партньорство и задължение за взаимно отчитане.

Бюджетната подкрепа се изплаща с фиксирани или променливи траншове. Фиксираните траншове са с фиксирана стойност, която е предварително посочена в споразумението за финансиране. Тези траншове се изплащат изцяло (в случай на спазване на всички условия) или изобщо не се изплащат (ако едно или повече от условията не са изпълнени). Променливите траншове имат максимална стойност, която е предварително определена в споразумението за финансиране. Те се изплащат изцяло или частично в зависимост от изпълнението на предварително определени целеви нива или зададени показатели за изпълнение (при условие че същевременно са изпълнени и всички общи условия).

Откъс от насоките за бюджетна подкрепа на Европейската комисия, септември 2012 г.

11

Франция и Германия са другите големи европейски двустранни донори¹². Европейската инвестиционна банка (ЕИБ)¹³ и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР)¹⁴ са основните кредитори в Тунис. Международните финансови институции също предоставят значително финансиране. От 2012 г. досега Световната банка е поела ангажименти в размер на общо 2,1 млрд. щатски долара. Международният валутен фонд (МВФ) също има активно участие в Тунис. През май 2016 г. МВФ е одобрил втора програма за страната — разширено споразумение за 48 месеца в размер на 2,9 млрд. щатски долара¹⁵.

- 12 От 2011 г. насам те са отпуснали на Тунис съответно 776 млн. евро и 950 млн. евро под формата на заеми и безвъзмездна финансова помощ.
- 13 От 2011 г. насам финансирането за Тунис е в размер на общо 1,5 млрд. евро (в сектори като промишленост, водоснабдяване, транспорт, енергетика и услуги).
- 14 От 2013 г. насам ЕБВР е финансирала 25 проекта и е изплатила средства в размер на общо 300 млн. евро.
- 15 Това е втората програма на МВФ в Тунис. В периода 2013—2015 г. по програма за стенд-бай споразумение на Тунис са изплатени 1,6 млрд. щатски долара.

12

Сметната палата извърши оценка на това дали помощта от ЕС, предоставена на Тунис след революцията през 2011 г. в контекста на арабската пролет, е добре изразходвана. За да се извърши тази оценка, чрез одит на ефикасността и ефективността на помощта беше потърсен отговор на следните подвъпроси:

- i) Преодолели ли са ЕСВД и Комисията основните предизвикателства, пред които е изправен Тунис?
- ii) Добре ли е изпълнила Комисията своите програми?

13

Одитът обхваща разходите по ЕИСП и ЕИС. Той беше фокусиран върху програмите за реакция на икономическата криза и действията на ЕС в областта на демократичния преход, управлението, правосъдието и икономическия растеж. Одитът обхваща и МФП.

14

Одитната извадка обхваща 70 % от помощта в рамките на двустранното сътрудничество, отпусната на Тунис в периода 2011—2015 г.¹⁶ Освен одита на МФП под формата на заеми Сметната палата провери седем програми за бюджетна подкрепа и четиринадесет проекта. В **приложения I и II** се съдържа по-подробна информация относно одитираните действия на ЕС.

15

Одитната дейност беше проведена от март до юли 2016 г. Сметната палата събра доказателства за своите оценки чрез документна проверка и интервюта в ЕСВД, Комисията и Делегацията на ЕС в Тунис, компетентните органи на Тунис, организациите на гражданското общество, както и с международни финансови институции и други донори¹⁷. Одитната дейност включи също така двуседмично посещение на Тунис през май 2016 г.

16 Общият размер на отпуснатите средства в рамките на двустранното сътрудничество за периода 2011—2015 г. е 1,3 млрд. евро. Тази сума включва средствата от програми по ЕИСП, ЕИС, тематични инструменти, механизма за инвестиции по линия на добросъседството (NIF) и МФП под формата на заеми.

17 МВФ, Африканска банка за развитие, Световна банка и Френска агенция за развитие (Agence Française de Développement).

ЕСВД и Комисията преодоляват по-голямата част от ключовите предизвикателства със значителни по размер допълнителни средства в координация с основните донори, но помощта не е достатъчно добре насочена

16

В този раздел Сметната палата разглежда дали приоритетите и отпускането на финансови средства са били адаптирани по подходящ начин след 2011 г. с оглед преодоляване на основните предизвикателства пред Тунис. Сметната палата оцени също така дали предизвикателствата са били преодолявани бързо чрез добре координирани действия.

Средствата са значително увеличени с цел посрещане на неотложни нужди

17

През 2010 г., преди революцията, Комисията е прилагала програма за помощ за развитие¹⁸ с бюджет от 240 млн. евро за периода 2011—2013 г. В нея са определени следните приоритетни области на помощта за развитие: заетост, икономически реформи и подпомагане на частния сектор и правосъдието. Горизонтална цел на програмата е разширяване на обхвата на доброто управление.

18

След революцията размерът на отпусканите средства значително се увеличава и фокусът на двустранното сътрудничество на ЕС се променя. Отпуснатите средства за периода 2011—2013 г. почти се удвояват и достигат 445 млн. евро. Средната годишна сума, която се отпуска по ЕИСП и ЕИС¹⁹, се увеличава от 80 млн. евро (за периода преди революцията) на 170 млн. евро за периода 2011—2015 г. (вж. **графика 2**). Значително увеличените средства се предоставят безвъзмездно по-специално чрез основания на стимули механизъм „повече за повече“, който осигурява допълнително подпомагане на партньорски страни, които са поели устойчиви ангажименти за реформи и постигат напредък в тях²⁰.

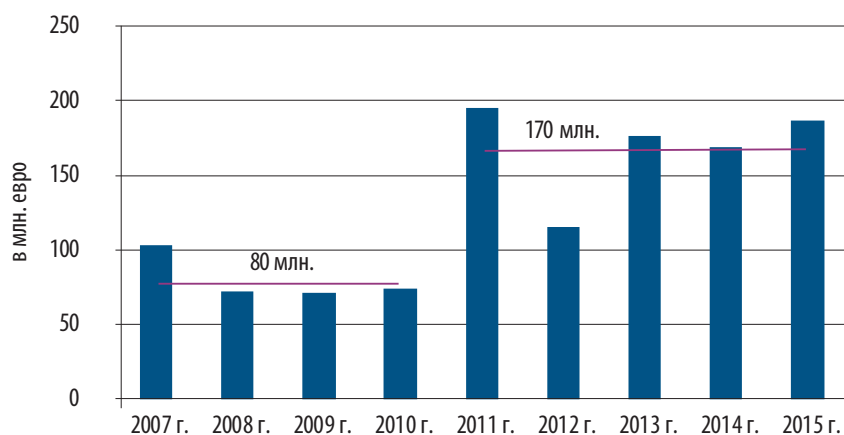
18 Многогодишната стратегия на помощта за развитие за периода 2007—2013 г. е установена в стратегическия документ за страната. В НИП за периода 2011—2013 г. подробно се определят отпусканите средства и приоритетите. В НИП са посочени средствата, отпуснати по ЕИСП.

19 От 2014 г. ЕИСП е заменен с ЕИС, който става основният инструмент за развитие на сътрудничеството в съседните страни.

20 Основаният на стимули механизъм „повече за повече“ (наречен SPRING в контекста на ЕИСП (до 2013 г.) и Общата програма в контекста на ЕИС) (вж. също таблица 1 относно допълнителните вноски).

Графика 2

Поети годишни ангажименти към Тунис по ЕИСП и ЕИС за периода 2007—2015 г.

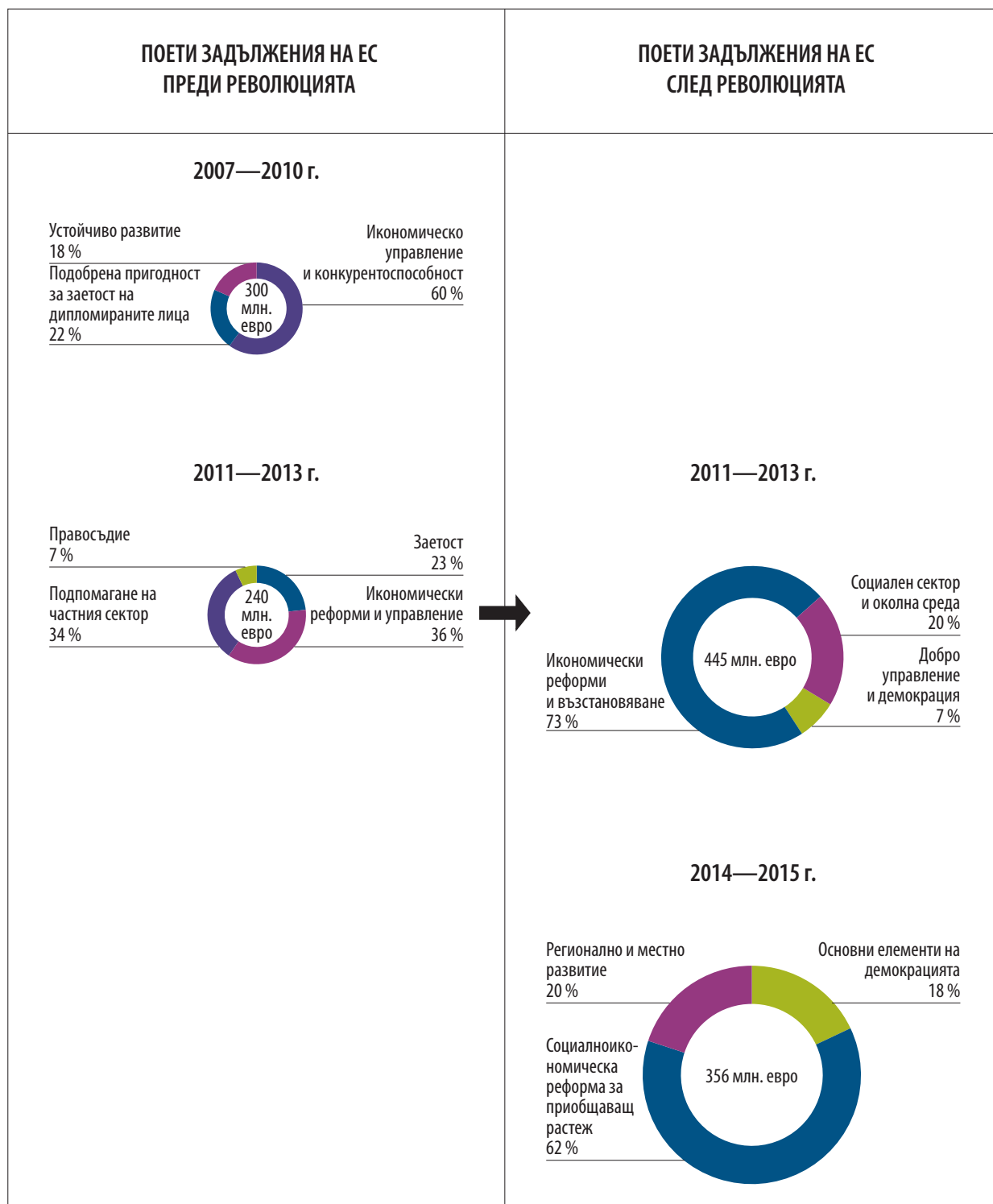


Източник: База данни на CRIS.

19

От 2011 г. подкрепата за демокрация е една от областите, за които се предоставя помощ (вж. **графика 3**). Предприети са мисии на ЕС за наблюдение на изборите с цел да се гарантира нормално провеждане на изборите. Допълнителната помощ за демократичния преход се осигурява от програми за подпомагане на гражданското общество, правосъдието и дейностите на новия парламент. След 2011 г. Комисията е изготвила програми за преодоляване на регионалните различия, които са сред причините за социални вълнения и проблеми със сигурността. Тези програми са подпомогнали маргинализирани райони, модернизирани квартали с население с ниски доходи и сектора на здравеопазването.

Графика 3 **Поети ангажименти към Тунис по ЕИСП и ЕИС преди и след 2011 г., по приоритетни области (размер като дял от годишно отпуснатите средства)**



Източник: НИП на Европейската комисия и Оценка на състоянието, октомври 2015 г.

20

Допълнителните средства, които се предоставят след революцията, позволяват на ЕСВД и Комисията да осигурят допълнително подпомагане за националната програма за икономическо възстановяване. В нестабилна и влошаваща се макроикономическа ситуация програмата PAR (Programme d'Appui à la Relance) представлява широка програма за възстановяване, която обединява значителни по размер ресурси от различни донори и финансови институции с цел осигуряване на необходимите средства за покриване на належащите икономически нужди. Участието на Комисията в PAR е най-големият неин разходен ангажимент за Тунис. Това финансиране се състои от пет програми за обща бюджетна подкрепа, по които са ангажирани 448 млн. евро за пет години, т.е. повече от половината от средствата, отпуснати по ЕИСП и ЕИС за периода 2011—2015 г. Тази сума е увеличена със средства от механизма „повече за повече“, по който в периода 2011—2015 г. са предоставени допълнителни 155 млн. евро (вж. точка 18 и **таблица 1**). Тази обща бюджетна подкрепа има особено значение за органите в Тунис, тъй като по-голямата част от средствата, предоставени от донори, е под формата на заеми, по които има разходи за обслужване и задължения за погасяване.

Таблица 1

Дял на средствата по механизма „повече за повече“ в програмите PAR

(в млн.евро)

Програма PAR	Година	Обща отпусната сума	Средства по механизма „повече за повече“, отпуснати за програмите PAR	Общ размер на отпуснатите средства по механизма „повече за повече“, по години
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
Общо		448	155	276,8¹

1 Салдото по механизма „повече за повече“ в размер на 121,8 млн. евро е използвано за проекти в широк кръг области, като например правосъдие или възстановяване на инфраструктурата в бедни квартали и др.

Източник: ЕСВД и база данни на CRIS.

21

Комисията е се е насочила към решаване на икономическите нужди на страната основно чрез програмите PAR, но допълнителното подпомагане е било осигурено чрез МФП под формата на заеми и чрез конкретни проекти. След искане от страна на тунизийските органи през 2014 г. е бил предоставен заем в размер на 300 млн. евро, в допълнение към заем от МВФ в подкрепа на правителствената програма за икономическо стабилизиране и реформи.

22

Въпреки че предизвикателствата на макроикономическите и демократичните реформи са били преодоляни сравнително бързо, това не е така за реформата в сектора на сигурността. Правителството на Тунис е поискало за първи път подпомагане от ЕС за тази реформа още през октомври 2011 г. Комисията е реагирала бързо на искането, но на тунизийските органи са били необходими две години, за да одобрят заданието на партньорска проверка в областта на сигурността в Тунис. През декември 2013 г. дванадесет експерти в областта на сигурността от държави членки на ЕС са изготвили доклад вследствие на партньорска проверка. През януари 2015 г., след приемане на условията от страна на тунизийските органи, е проведена мисия за идентифициране и формулиране. Терористичните атаки от март и юни 2015 г. са довели до ускоряване на политическия диалог и през ноември 2015 г. правителството на Тунис приема предложението на Комисията за програма за реформи в сектора на сигурността с бюджет от 23 млн. евро. Това се случва четири години след датата на първоначалното искане за подпомагане. През юни 2016 г., след одобрение на програмата, е сключен договор за възстановяване на инфраструктури в областта на сигурността и за доставка на оборудване.

Средствата са разпръснати в прекалено много области

23

Органите в Тунис не са успели да изготвят надежден и всеобхватен национален план за развитие. Липсата на този план не е позволила на донорите да получат цялостна представа за приоритетите на страната, необходимите средства и ключовите показатели. Ето защо действията на ЕС са били разработени въз основа на постоянен и интензивен политически диалог с органите на Тунис, на доклади, изготвени на база различни оценки на нуждите, и на мисии за идентифициране, организирани от ЕСВД и Комисията.

24

Действията на ЕС обхващат много широк спектър от области. След революцията от 2011 г. има силна нужда от подпомагане в много сектори. В плана за действие на привилегированото партньорство за периода 2013—2017 г. (вж. точка 8) се определят тринадесет приоритета, всеки от които с голям брой действия. Предвид увеличението на наличните средства Комисията е разширила обхвата на сътрудничеството, за да се опита да отговори на тази нужда. В стратегически документи като НИП за периода 2011—2013 г. и Единната рамка за подкрепа (ЕРП) за периода 2014—2015 г. се определят широкообхватни приоритетни области. Това е довело до приемането на решения и планирането на проекти, които обхващат прекалено много области. В ЕРП за периода 2014—2015 г. един от приоритетните сектори (основни елементи на демокрацията) включва шест отделни компонента, обхващащи широк кръг от области: правосъдие, равни възможности, миграция и управление на границите, реформа на медиите, реформа на сектора на сигурността и подпомагане на сектора на културата²¹. В годишния доклад на Делегацията на ЕС в Тунис²² се посочват действия, попадащи в над двадесет основни области (в т.ч. образование, здравеопазване, земеделие, околна среда, изменение на климата, транспорт, научни изследвания, както и тематични области като трансгранично сътрудничество).

- 21 Генерална дирекция на Комисията „Политика за съседство и преговори за разширяване“, информационен документ във връзка с финансовата помощ за Тунис, актуално състояние: октомври 2015 г.
- 22 Делегация на Европейския съюз, доклад за 2015 г., Сътрудничество на Европейския съюз в Тунис.

25

Голямото разнообразие от области на дейност е в разрез с целта на Комисията за фокусиране на помощта в малък брой области. Съгласно признатите добри практики за отпускане на помощ за развитие, така както са описани в Консенсуса на ЕС относно развитието²³ и Парижката декларация за ефективност на помощта²⁴, всеки от донорите от ЕС следва да фокусира активното си участие в дадена страна върху максимум три сектора. Като не е насочила по задоволителен начин своите усилия, Комисията е отслабила потенциалното въздействие на финансирането и е затруднила извършването от нея управление.

Действията на ЕС са добре координирани с основните донори, но не е постигнато съвместно програмиране с държавите членки

26

Действията на ЕС са добре координирани с основните международни заинтересовани страни в Тунис като МВФ, Световната банка, Африканската банка за развитие (АБР) и Френската агенция за развитие (AFD). ЕС е планирал и изпълнил важни програми заедно с други донори, по-специално бюджетна подкрепа и МФП. Някои проекти на ЕС са били изпълнени от агенции на ООН, национални агенции за развитие и банки за развитие. Към 2016 г. се изпълняват също така девет текущи тунинг проекта с общ бюджет в размер на 12 млн. евро, които са финансирани от ЕС и се изпълняват от държавите членки²⁵.

27

ЕС е донорът, който предоставя най-значимата по размер безвъзмездна финансова помощ в Тунис и е активен в много различни области. Следователно Делегацията на ЕС в Тунис е със съществена роля в общността на донорите. Тя активно допринася за улесняване на координацията между донорите, които се срещат поне веднъж месечно и подробно обсъждат планирането на програмите, както и евентуалните проблеми по време на тяхното изпълнение.

28

ЕСВД и Комисията са работили в тясно сътрудничество с държавите членки посредством провеждането на редовни консултации и чест обмен на необходимата информация на всеки етап от програмния цикъл, по-специално в контекста на Комитета на ЕИС. Това сътрудничество обаче не е било разширено в посока съвместно програмиране с държавите членки, така както се препоръчва от регламента за ЕИС²⁶. През последните четири години ЕСВД и Комисията са провели дискусии с държавите членки на ЕС с оглед постепенно извършване на съвместно програмиране в Тунис.

23 Съвет, Европейски парламент и Комисия на Европейския съюз, (2006/С 46/01), Съвместна декларация на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Комисията относно политиката на Европейския съюз по въпросите на развитието: „Европейският консенсус“.

24 ОИСР, Парижка декларация за ефективност на помощта, 2005 г. (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

25 Германия, Испания, Франция, Италия, Нидерландия и Австрия.

26 Член 5 от Регламент (ЕС) № 232/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Европейски инструмент за съседство (ОВ L 77 от 15.3.2014 г., стр. 27).

Действията на ЕС значително са подпомогнали Тунис, но въпреки това съществуват недостатъци в изпълнението на програмите от страна на Комисията

29

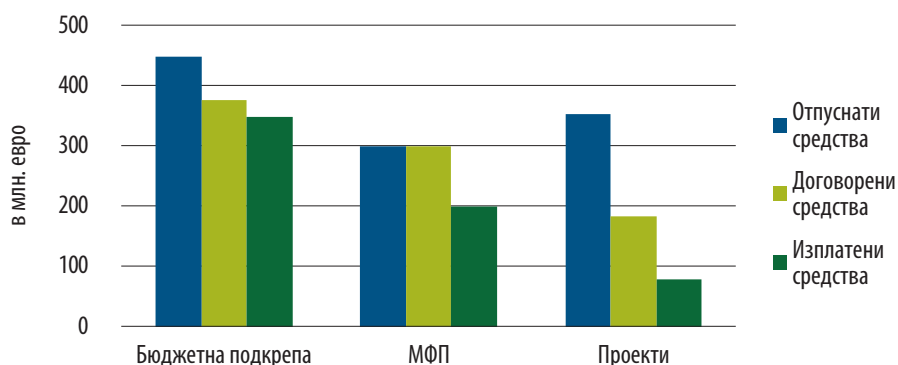
В този раздел Сметната палата разглежда въпроса до каква степен Комисията се е справила успешно с изпълнението на двустранните програми за предоставяне на помощ за развитие. Бяха разгледани четири типа програми: а) четири програми за обща бюджетна подкрепа, б) три секторни програми за бюджетна подкрепа. в) МФП под формата на заем и г) 14 проекта. Сметната палата разглежда тяхната концепция, изпълнение и предоставените крайни продукти и услуги.

В рамките на общата бюджетна подкрепа средствата се изплащат бързо, но обвързването с условия за нейното предоставяне е прекалено гъвкаво

30

Програмите PAR (вж. точка 20) представляват около 56 % от поетите ангажименти по ЕИСП и ЕИС. Сравнително бързо тези програми са успели да предоставят на Тунис значими по размер средства. В повечето случаи са били необходими от една до две години, от разработването на програмата до изплащането на основната част от договорената сума. По този начин в края на 2015 г. по програмите PAR са изплатени 78 % от сумите, за които са поети задължения за периода 2011—2015 г., докато за МФП под формата на заем и проектите стойностите са съответно 67 % и 22 %. До края на 2015 г. едва 60 % от наличните средства по проектите са били предмет на договори, докато бюджетната подкрепа и средствата по МФП са били договорени съответно на 85 % и 100 % (вж. *графика 4*).

Графика 4 Отпуснати, договорени и изплатени средства по вид подпомагане (към 31.12.2015 г., за периода 2011—2015 г.)



Източник: База данни на CRIS.

31

Помощта от ЕС има за цел да насочи значителни по размер суми в подкрепа на нестабилната икономика, за насърчаване на социалното сближаване и започването от Тунис на прилагане на реформи чрез „Партньорството за демокрация и споделен просперитет“²⁷. Свързаните с това суми, изплатени през периода 2011—2015 г., са в размер на около 350 млн. евро.

32

Първата PAR програма е планирана и изпълнена съвместно със Световната банка, Африканската банка за развитие и AFD²⁸, а втората подобна програма е изпълнена със Световната банка и Африканската банка за развитие. Общият бюджет за първата програма PAR е в размер на 1 млрд. евро под формата на заеми и безвъзмездна финансова помощ (от тази сума 100 млн. евро представляват участие на ЕС). Общият бюджет за втората програма PAR е в размер на 720 млн. евро под формата на заеми и безвъзмездна финансова помощ, от които участието на ЕС е в размер на 68 млн. евро. Съвместното планиране и изпълнение на тези програми е позволило донорите да окажат по-голям натиск в партньорската страна за извършване на реформи. Това е гарантирало също така избягване на дублиране сред действията на донорите. Последващите трета и четвърта програма PAR са били изцяло финансирани от ЕС.

Обвързването с условия за предоставяне на средствата е прекалено гъвкаво

33

Вноската на ЕС в програмите PAR е осигурена чрез общата бюджетна подкрепа. От 2013 г. насам те са класифицирани като „договори за държавно изграждане“ (SBC). Това е най-гъвкавата форма на бюджетна подкрепа, която е предвидена за страни в трудна ситуация или в преход. Условието за изплащане на средствата в рамките на този вид бюджетна подкрепа са по-гъвкави. Например условието за допустимост, съгласно което партньорските страни следва да разполагат с надежден и достоверен национален план за развитие, не се изисква, ако правителството се е ангажирало да изготви такъв план. Съгласно собствените насоки на Комисията за предоставяне на бюджетна подкрепа договорите за държавно изграждане не са предвидени да се изпълняват за повече от една или две години. По отношение на Тунис тази форма на бюджетна подкрепа вече е била предоставяна в продължение на три години (програмите PAR3 и PAR4), но отново ще бъде използвана в контекста на последната програма PAR (PAR5) за още три години.

27 COM(2011) 200 окончателен.

28 Участието на трите други донора е било под формата на заеми.

34

Програмите PAR функционират чрез изплащането на един или два транша в рамките на максимум две години. Съгласно добрите практики, приложими към програмите за бюджетна подкрепа, Комисията и партньорската страна най-напред одобряват програма за реформи. След това въз основа на тази програма Комисията взема решение относно условията за изплащане на средствата, подписва споразумението за финансиране, и оставя известен период от време на партньорската страна да осъществи тези реформи и впоследствие да изпълни условията за изплащане на средствата. В случая с програмите PAR, обаче, условията са били като цяло изпълнени преди споразумението за финансиране, а именно още по време на фазата на планиране. Този начин на действие е бил систематично използван от Комисията с цел ускоряване на плащането на първия транш от програмите PAR. Така изплащането на първия транш от програма PAR1 е извършено два месеца след подписване на споразумението за финансиране; а по отношение на програмите PAR2 и PAR3 този срок е бил само две седмици (вж. **таблица 2**).

Таблица 2

Изпълнение на програми PAR

Програма	Програми PAR			Скорост на изпълнение				
	Година на решението	Отпуснати средства	Изплатени средства	Дата на подписване на финансовото споразумение	Дата на изплащане на средствата (1-ви транш)	Дата на изплащане на средствата (2-ри транш)	Период между финансовото споразумение и 1-то плащане	Период между финансовото споразумение и 2-то плащане
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	Няма данни	13	Няма данни
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	Предстоящо	150	Предстоящо

Източник: База данни на CRIS (октомври 2016 г.).

35

В един случай (PAR1) мерките за втория транш не са били фиксирани при подписването на договора, а една година по-късно. Мерките, които са необходими, за да се изпълнят условията за изплащане на траншовете на всички програми, следва да бъдат договорени при подписването на споразумението за финансиране, така че да се даде достатъчно време на партньорската държава да осъществи реформите.

36

Тъй като допълнителните средства по механизма „повече за повече“ представляват почти една трета от бюджета на програмите, Сметната палата провери дали те са използвани за въвеждане на нови условия и задействане на нови мерки от страна на тунизийските органи. Само по отношение на програмата PAR3 (променлив транс с три конкретни условия) е прибавено изискване, обуславящо отпускането на допълнителни средства. Тези средства са били определени в края на периода на планиране на програмата (вж. **каре 2**) и въпреки че това със сигурност е представлявало усложняващ фактор, той не е възпрепятствал въвеждането на условията и мерките.

Каре 2

Процедура за отпускане на допълнителни средства по механизма „повече за повече“

Етапи на процедурата:

- През декември на година N Делегацията на ЕС изготвя първи проект на доклада за напредък;
- През март на година N+1 ЕСВД и Европейската комисия изготвят съвместна бележка относно напредъка във всички съседни страни;
- През юни на година N+1 се взема решение (одобрено от Комитета на ЕИС). Необходимо е средствата да бъдат ангажирани по конкретни програми до края на година N+1.

37

Изплащанията по програмите PAR са обвързани с изпълнението на голям брой конкретни мерки. Средно всяка от проверените четири програми е включвала 27 конкретни мерки. Те обхващат широк спектър от области и по-специално: а) прозрачност, демократично участие, правосъдие и борба с корупцията, б) публични финанси, в) регионални различия, г) безработица и социално приобщаване, д) микрофинансиране и е) икономически растеж. Големият брой включени области отслабва фокуса на диалога за политиките със страната партньор.

38

Комисията е взела решения за извършване на плащанията след оценка на общия напредък и въз основа на поетия ангажимент от страна на правителството за изготвяне на национален план за развитие, а не въз основа на изпълнение от тунизийските органи на всяка изисквана мярка. На практика това означава, че Комисията е оценила общия напредък като задоволителен, въпреки че някои от мерките не са били предприети. Този подход е намалил стимулите за страната партньор да предприема определените в споразумението за финансиране мерки и е отслабил влиянието, което Комисията може да има върху тунизийските органи за осъществяване на най-необходимите реформи.

39

Поради политическата нестабилност в страната Комисията се е фокусирала върху мерки, насочени към предоставяне на продукти и услуги, а не върху такива, водещи до дългосрочни резултати. По-голямата част от мерките по програмите PAR са били разработени така, че да постигнат целите си за кратък период от време. Те често са били формулирани например като „приемане на постановление X от законодателя“ или по сходен начин. Едно постановление може да бъде прието от правителството, но да не бъде своевременно и надлежно приложено от администрацията. В действителност прилагането на някои структурни реформи продължава да бъде незадоволително или бавно дори в областите, в които тунизийските органи са предприели някои мерки.

Забавяне на оценката за управлението на публичните финанси

40

Не е извършена цялостна оценка на програмите PAR. Като се имат предвид размерът и сложността на тези програми, цялостната им оценка би предоставила полезна обратна информация относно напредъка на реформите и би дала представа за слабостите в подхода.

41

Комисията е използвала направените от международни организации различни оценки на конкретни аспекти на управлението. Те обаче не са разработени така, че да заменят оценката на публичните разходи и финансовата отчетност (PEFA), която представлява много подробна и широко призната цялостна оценка на управлението на публичните финанси. Въпреки че насоките на Комисията относно бюджетната подкрепа препоръчват извършването на оценка PEFA на всеки четири години, последната е била направена през 2010 г. През 2014 г. е била предвидена нова оценка, която е следвало да се съфинансира от ЕС, Световната банка и Африканската банка за развитие. Налице са били обаче значителни забавяния с наемането на експерт и при дискусията относно проектодоклада с тунизийските органи. Очаква се новата оценка PEFA да бъде приключена през март 2017 г.

42

Оценката PEFA е необходима не само за осигуряване на увереност относно всички аспекти от управлението на публичните финанси, тя е нужна също така, за да бъде показател за евентуалните слабости, които евентуално трябва да бъдат спешно отстранени. Поради тези причини и предвид твърде значителния размер на сумите в рамките на бюджетната подкрепа, които са изплатени на националната бюджетна сметка, съжаление буди фактът, че тази оценка не е била извършена в рамките на определения в насоките период.

Бавен темп на реформите

43

Като цяло е постигнат известен напредък в някои от обхванатите от програмите области, но темпът на изпълнение е бавен.

- а) По отношение на прозрачността и демократичното участие е постигнат напредък във връзка с достъпа до административна информация, свободата на сдружаване, прозрачността на бюджета и публикуването на докладите на Сметната палата на Тунис. Въпреки това продължава да бъде предизвикателство получаването на достъп до административна информация във връзка с правителствени и публични организации.
- б) По отношение на участието на гражданското общество процесът на създаване на неправителствени организации (НПО) е улеснен, но това все още представлява един дълъг процес. Въпреки че правната рамка постановява, че една нова НПО може да бъде създадена в срок от само няколко седмици, на практика поради административни пречки тази процедура отнема от шест месеца до една година.
- в) По отношение на управлението на публичните финанси, с цел подобряване на изпълнението на бюджета е необходимо приемането на национален план за развитие и основен закон относно бюджета. Бавен процес представлява и осъществяването на реформи в областта на публично-частните партньорства и възлагането на обществени поръчки. Приет е нов закон относно възлагането на обществени поръчки, който отговаря на международните стандарти, а в процес на изпълнение е план за действие за смяна на тромавите процедури. Продължава да бъде ключово предизвикателство увеличаването на прозрачността, управленската отговорност и ефективността на вътрешния и външния одит.
- г) По отношение на регионалните различия предприетите в контекста на програмите PAR мерки са довели до подобряване на приходите на общините. Въпреки това, като се имат предвид структурните слабости, а именно намалената икономическа активност и липсата на местни данъци, по-голямата част от общините са изправени пред финансови трудности, които могат да бъдат разрешени единствено от мащабно реструктуриране на техните финанси, евентуално в контекста на процеса на децентрализация, предвиден за началото на 2017 г.
- д) Що се отнася до социалното приобщаване, правителството е подсилило мрежата за социална сигурност, като е увеличило размера на месечните обезщетения и броя на бенефициентите. То обаче не е постигнало по-добро насочване към потенциалните бенефициенти, за което е необходимо разработването на единен регистър на домакинствата²⁹.

²⁹ Европейска комисия, Информационна бележка за Европейския парламент и за Съвета, МФП за Република Тунис, изплащане на втори транш, 26.11.2015 г.

- е) Въпреки наличието на регулаторна рамка в съответствие с международните стандарти, достъпът до микрофинансиране все още е ограничен. В тази област би било от полза да се извърши актуализиране на регулаторната и надзорната рамка, премахване на съществуващите тавани на лихвените проценти, както и прилагане на подходящи счетоводни норми³⁰. Важно е да се отбележи, че Комисията изпълнява проект, който има за цел подпомагане на микрофинансирането в по-слабо развитите области на страната.
- ж) С оглед стимулиране на икономическия растеж е подготвен нов кодекс за инвестиции в съответствие с целта за защита на достъпа до пазара, който намалява инвестиционните ограничения и рационализира изключенията. Този кодекс все още не е одобрен от Парламента.

44

МВФ отбелязва закъснения в осъществяването на реформите, изисквани съгласно неговата собствена програма за периода 2013—2015 г. В своята оценка³¹ МВФ декларира, че са изпълнени само около 60 % от 46 -те структурни референтни критерии, въведени в контекста на програмата. По нататък МВФ посочва, че ангажирането на органите и на голяма част от заинтересованите страни за провеждане на реформи е от съществено значение с оглед недопускане на обрати в изпълнението на програмата.

МФП под формата на заеми е осигурила достъп до финансиране въпреки закъсненията и ниското ниво на усвояване

45

През август 2013 г. правителството на Тунис отправя искане към ЕС за МФП под формата на заем. В този момент Тунис изпитва значителен и спешна нужда от външно финансиране. Предоставянето на помощта, която е поискана спешно, отнема 21 месеца от първоначалното искане до първото плащане на средства (вж. **таблица 3**). Парламентът и Съветът са декларирали, че ЕС следва да бъде в състояние да предостави спешна МФП, когато обстоятелствата изискват незабавни действия³². Голяма част от закъснението обаче може да се отдаде на причини извън контрола на ЕС, като например времето, за което Тунис е ратифицирал Меморандума за разбирателство за отпускането на МФП. Въпреки това в контекста на искането за спешно финансиране все пак е отнело прекалено много време за обработване на заема на ниво ЕС.

30 МВФ, Тунис, Консултация относно член IV, 2015 г., Шести преглед в контекста на стенд-бай споразумението и искане за преформулиране, октомври 2015 г.

31 МВФ, Искане за разширено споразумение в контекста на Фонда за разширено финансиране, приложение I. *The 2013—15 SBA-Context, Design, and Outcomes*, юни 2016 г.

32 Решение № 778/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 г. за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Грузия (ОВ L 218, 14.8.2013 г., стр. 15).

Таблица 3

Хронология на МФП

Дата	Действие	Изминали месеци от искането за прилагане на програмата
Август 2013 г.	Искане за подпомагане от страна на Тунис	Начало
Декември 2013 г.	Предложение на Комисията	4
Май 2014 г.	Приемане от страна на Съвета и Парламента	9
Юли 2014 г.	Комитет по МФП	11
Август 2014 г.	Подписване на Меморандума за разбирателство от Тунис	12
Март 2015 г.	Ратификация от Парламента на Тунис	19
Май 2015 г.	Изплащане на 1ви транш	21
Декември 2015 г.	Изплащане на 2ри транш	28
Октомври 2016 г.	Предстоящо изплащане на 3ти транш	38

Източник: Европейска комисия.

46

ЕС е одобрил предоставянето на заем в размер на 300 млн. евро, на три отделни транша. Комисията е финансирала заема посредством заеми от финансови институции. Условието за погасяване и лихвените условия за Тунис са същите като тези, които Комисията е получила от финансовите институции. До момента лихвените проценти са ниски, между 0,498 % и 1,125 %. Рискът от непогасяване на МФП под формата на заем е покрит от Гаранционния фонд за външни дейности, който от своя страна се финансира от бюджета на ЕС.

47

Освен достъпа до финансиране с ниски лихвени проценти МФП под формата на заем осигурява възможност за конкретни реформи съгласно условията за изплащане на средствата, съдържащи се в споразумението за отпускане на заема. Условието за отпускане на заема са разработени в сътрудничество с МВФ. Основното изискване за превеждане на средствата е задоволителното изпълнение на програмата на МФВ³³. В допълнение в него се включват девет условия (сходни на условията на програмите за бюджетна подкрепа) — четири условия за второто изплащане на средства и пет за третия транш. Комисията е направила необходимото заемът да бъде добре координиран с програмите PAR и техническата помощ, предоставена от ЕС и другите донори. Програмата във връзка с МФП е осигурила изключително необходими финансови средства на ниска цена. Чрез определяне на ограничен брой условия и извършване на мониторинг на тяхното изпълнение Комисията е успяла да насърчи приемането на допълнителни реформи. Комисията се подготвя да предостави допълнителен заем в размер на 500 млн. евро, но същевременно отбелязва следното в този контекст: „като цяло напредъкът в изпълнението на реформите остава ограничен, което се дължи отчасти на деликатния политически преход, въпреки че напоследък положителният устрем дава повод за оптимизъм и правителството остава решено да продължи да следва положителен път на реформи“³⁴.

33 Програма от стенд-бай споразумението за периода 2013—2015 г.

34 COM(2016) 67 окончателен от 12 февруари 2016 г. „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за предоставяне на допълнителна макрофинансова помощ на Тунис“.

Секторните програми за бюджетна подкрепа са подходящи, но без надеждна стратегия

Липса на солидни стратегии и строги условия

48

Секторните програми за бюджетна подкрепа са уместни, тъй като са насочени към някои от нуждите на страната. Въпреки това две от трите одитирани програми във връзка с водния сектор и помощта за общини не са основани на надеждна стратегия за нито един от тези сектори. Въпреки че е имало на разположение някои планове и проучвания, не е бил изготвен всеобхватен план, съдържащ приоритетните цели и начините за тяхното постигане.

49

Към момента Тунис, който е бенефициент на договори за държавно изграждане основно поради липсата на цялостен национален план, който да включва секторни стратегии, е бенефициент и на средства от секторните програми за бюджетна подкрепа. Тази практика се различава от добрите практики, препоръчани в насоките на Комисията.

50

Съществували са проблеми при разработването на условията. В **каре 3** са илюстрирани основните слабости:

- а) изходните нива на условията не са били известни при подписването на програмата;
- б) някои условия не са били подходящи;
- в) някои критерии за допустимост не са били спазени при подписването на споразумението за финансиране.

Случаи на установени слабости в концепцията на програмите за секторна бюджетна подкрепа

- а) В програмата BS6 (в областта на водния сектор) са определени някои показатели и съответните критерии за изпълнение, без да се фиксират изходните нива за тези показатели. Така например едно от условията за плащане на променливия транш от 5 млн. евро е да се увеличи с 300 броя на измервателните устройства на дълбоките кладенци през първата година, със 700 през втората година и с 1200 през третата година. При договарянето на споразумението обаче Комисията не е била информирана колко от кладенците са оборудвани с измервателни устройства. По този начин е било неизвестно каква е значимостта на проблема, към който е насочено условието за плащане. Все още не е изпълнено друго условие за плащане на променливия транш от бюджетната подкрепа, което е във връзка със събирането на такси от държавата за изпомпването на подпочвени води.
- б) В случая на програмата BS6 установените условия са били лесни за изпълнение. Така например едно от условията за плащане на променливия транш (2,5 млн. евро) е да се увеличи с 5 човека числеността на техническия персонал в съответния отдел през първата година, с 10 през втората година и с 25 през третата година. Отделът обаче е отчел увеличаване на техническия персонал със 71 човека през първата година. В този случай условието за плащане не е било основано на адекватен анализ на нуждите от персонал. Противоположна ситуация се е получила, когато други условия са били прекалено трудни за изпълнение и са довели до забавяне в общото изпълнение на програмите.
- в) В случая с програмите BS5 и BS6 не всички критерии за допустимост са били спазени към момента на подписване на споразумението за финансиране. В споразумението за финансиране на BS5 се посочва, че само вторият и третият транш се подчиняват на общите условия за плащане (критерии за допустимост). По този начин критериите за допустимост не се прилагат за първият транш от 9 млн. евро, който е изплатен единствено въз основа на подписания договор за бюджетна подкрепа. По отношение на BS6, споразумението за финансиране е било подписано, въпреки че единият от критериите за допустимост е бил само частично изпълнен. Съгласно насоките за бюджетна подкрепа евентуалното използване на секторната бюджетна подкрепа зависи от резултатите от оценката на критериите за допустимост.

51

Комисията е определила условията за допустимост за плащане по една програма (BS7) въз основа на оценката ѝ, че **като цяло** е постигнат „задоволителен напредък“ в изпълнението на условията за плащане. Тази практика намалява стимула за държавата партньор да изпълнява всички отделни мерки (вж. точка 38). Това също така повдига въпроса защо някои условия за плащане са били определени, ако е решено да не бъдат изпълнявани.

Забавяния в изпълнението на програмата

52

По отношение на две от трите одитирани програми са отбелязани значителни забавяния в изпълнението им. В един случай (BS5) периодът на изпълнение е удължен със 70 % спрямо първоначалния график (от 60 месеца на 102 месеца чрез четири последователни изменения), а в друг случай (BS6) периодът е удължен с 33 % (добавени са 24 месеца). Забавянията са се дължали на контекста, в който се прилага програмата (т.е. политическа нестабилност, нежелание на институциите за промяна), или на слабости в концепцията (вж. точка 50).

53

Проектите за техническа помощ са разработени паралелно с основната програма за секторна бюджетна подкрепа с цел подпомагане на администрацията за изпълнение на договорената програма за реформи. Въпреки това в два случая (BS5 и BS6) е имало забавяния при договарянето на проектите за техническа помощ, а в случая с програма BS7 не е имало техническа помощ, която да е пряко свързана с изпълнението на програмните мерки.

54

В няколко случая въздействието на програмите е било значително ограничено поради бавния напредък в изпълнението на необходимите реформи. По отношение на програма BS5 например (решение от 2007 г.) един от предвидените важни резултати на програмата е бил реформата на годишния бюджет. Очаквало се е изпълнението на тази реформа да се ускори значително след изготвянето на съответното законодателство. Неговото приемане обаче от Парламента все още предстои. След приемането на този закон ще са необходими допълнителни пет години за цялостно прилагане на реформата.

Проектите са насочени към преодоляване на значими проблеми, но съществуват концептуални слабости и закъснения

Някои концептуални слабости на проектите са затруднили оценката на тяхното изпълнение

55

Половината от проектите от извадката³⁵ на Сметната палата са засегнати от една или повече от следните слабости, свързани с тяхното разработване (вж. примери в **каре 4**):

- а) липса на уместни, конкретни и измерими проектни цели;
- б) липса на показатели, което не е позволило коректно измерване на резултатите от изпълнението, мониторинг на дейностите, както и навременно предприемане на корективни действия;
- в) липса на референтни изходни нива, което е затруднило съпоставянето на ситуацията преди със ситуацията след извършване на действията;

35 По-специално проекти 7, 8, 10, 11, 12, 13 и 14.

Примери за концептуални слабости на разгледаните проекти

- а) Проект 12 представлява проект за предоставяне на техническа помощ и има за цел укрепване на институционалния капацитет на Висшия професионален институт по правосъдие. Тази формулировка е твърде неясна, за да бъде конкретна цел, която на по-късен етап ще бъде предмет на оценка. В договора са уточнени показатели като брой нарушения на човешките права и средна продължителност на гражданските и наказателните съдебни производства. Тези показатели обаче са само частично и непряко свързани с проекта и не представляват най-уместните референтни критерии за оценка на постигането на целта на проекта.
- б) Проект 14 е разработен с оглед подпомагане на демократичния преход в Тунис. Той има за цел установяване на добри практики, засилване на капацитета на членовете на Парламента и подобряване на административния капацитет на парламентарната институция. Основните дейности са добре описани в договора, но не са посочени показатели, които да позволят оценка на изпълнението и на добавената стойност на проекта.
- в) Проект 13 е разработен с оглед подпомагане на гражданското общество в Тунис. Целта и показателите са неясни и са представени най-вече като множество дейности, а не като конкретни показатели. Освен това тъй като липсват показатели, които да очертаят картината на гражданското общество преди и след предприемането на действията, оценката на добавената стойност на проекта е възпрепятствана.

56

В четири³⁶ от проверените четиринадесет проекта някои ключови елементи не са включени в договорите (вж. **каре 5**), а нивото на детайлизация в бюджетите не е било достатъчно за правилна оценка на основателността на разходите и следователно за улесняване на оценката на ефикасността.

36 По-специално проекти 6, 7, 8 и 10.

Пример за проект с недостатъчно подробни разпоредби в съответния договор

В случая с проект 10 договорът е подписан въз основа на много общо описание и предварителни разчети на строителните дейности. Един от основните планирани резултати е извършването на значителни строителни дейности в Съдебната палата на град Nabeul. Първоначално процедурите (предварително проучване, разработване, техническо изследване, досие относно практическото прилагане, технически спецификации и тръжни условия) са обхващали възстановяването на цялата сграда на Съдебната палата. Бенефициентът обаче е успял да изпълни само един от трите тръжни лота, тъй като бюджетът на проекта не е бил достатъчен за финансиране на всичките три лота. Останалите два лота (около 30 % от общия бюджет) се очаква да бъдат изпълнени на по-късен етап от тунизийските органи. В този случай липсата в договора на подробно описание на обхвата не е позволило добра оценка на ефикасността и ефективността на проекта.

57

По отношение на двата проекта, договорени с посредник³⁷, Комисията се е ангажирала да плати на този посредник приблизително 1,2 млн. евро за административни разходи. Програмните документи не включват анализ на добавената стойност от използването на посредника вместо директно договаряне с крайния бенефициент³⁸.

Значителни забавяния в изпълнението на проектите

58

Периодът на изпълнение на проектите е бил значително удължен по отношение на десет от общо четиринадесетте проекта от извадката (вж. **таблица 4**). В шест случая³⁹ периодът на изпълнение е удължен с повече от 50 % от първоначално договорения период на изпълнение. Забавянията в изпълнението се дължат в голяма степен на това, че планираният срок, необходим за постигане на някои от резултатите, е бил подценен. В повечето случаи удължаването на сроковете води до нарастване на определени категории разходи, като например разходите за персонал, които трябва да бъдат финансирани от фиксираната вноска на Комисията⁴⁰. Тогава остава по-малко финансиране за основните дейности по проекта. Тъй като тези договори са подписани след 2011 г., Комисията е била запозната с трудните обстоятелства в страната. Въпреки това обаче тя не е извършила съответно адаптиране на сроковете и обхвата на проектите.

37 Проектите 7 и 8, които разполагат общо с бюджет в размер на 41 млн. евро, са били насочени към намаляване на социалните неравенства и регионалните различия в градските и крайградските райони чрез извършване на инфраструктурните строителни дейности, които са повишили качеството на живот, довели са до нови работни места и достъп до микрофинансиране.

38 Както е направила ЕИБ в контекста на същото действие.

39 По-специално проекти 1, 2, 6, 8, 12 и 14.

40 Европейска сметна палата Специален доклад № 3/2011 „Ефикасност и ефективност на помощта, предоставяна от ЕС чрез организации на ООН в засегнати от конфликти страни“ (<http://eca.europa.eu>).

Таблица 4

Удължаване на периодите на изпълнение на проекти

(в месеци)

Проект №	Година на договаряне	Първоначален срок	Срок		Удължаване на срока
			Първо изменение	Второ изменение	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Първоначално договореният срок все още не е приключил
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

Източник: База данни на CRIS.

59

По отношение на проверените проекти⁴¹ Сметната палата установи, че въздействието и устойчивостта на получените до момента резултати не са защитени от адекватна стратегия за преустановяване на помощта. В тези случаи проектите са довели основно до осигуряването на временни работни места. За тяхното продължаване обаче са необходими допълнителни средства и действия по конкретните политики. Тъй като Тунис не е разполагал с достатъчно средства и капацитет за поддържане на изградената благодарение на проектите инфраструктура, устойчивостта на действията ще зависи от наличната допълнителна помощ от донори.

60

При четири проекта⁴² въздействието е било значително ограничено поради бавния напредък в прилагането на необходимите реформи. Например през 2012 г. около 2,5 млн. евро са изразходвани за осигуряване на тунизийските институции със специално оборудване за тестване на съответствието с правилата на ЕС на електронни продукти. Оборудването обаче е било от ограничена полза, тъй като Тунис все още не е приел съответните стандарти на ЕС, така както е предвидено в споразумението за оценка на съответствието и приемане на промишлени продукти.

61

Въпреки че два фактора, а именно слабости в разработването на проектите и бавното им изпълнение, са затруднили оценката на проектите, като цяло проектите са довели до задоволяване на действителни нужди на страната и са допринесли в някои случаи за значителен напредък в съответните области. Така например проектите за подпомагане на малките и средните предприятия са осигурили полезна подкрепа за 700 предприятия. Два други проекта са допринесли значително за възстановяването на изостанали градски райони, а проект във връзка с Парламента на Тунис е довел до подобряване на неговата инфраструктура и е укрепил сътрудничеството му с Европейския парламент.

41 По-специално проекти 6, 7 и 8.

42 По-специално проекти 3, 4, 11 и 12.

62

Финансирането от ЕС е допринесло в голяма степен за демократичния преход и икономическата стабилност на Тунис. Сметната палата заключи, че като цяло в периода след революцията през 2011 г. средствата на ЕС са били добре изразходвани. Осигурени са били допълнителни средства за преодоляване на нови предизвикателства, а Комисията е работила в тясно сътрудничество с други донори за организиране на превеждането на средствата. Установени са обаче редица недостатъци в управлението на помощта от страна на ЕС.

63

Въпреки че се наблюдава напредък, той е бил постигнат бавно, основно поради някои фактори като честите смени на правителството и липсата на цялостен национален план за развитие. Липсата на такъв план от страна на тунизийските органи значително е усложнил процеса на правилно насочване на предоставяната от Комисията помощ (вж. точка 23).

64

Като цяло подходът на Комисията е прекалено амбициозен, тъй като обхваща прекалено много приоритети. Широкият набор от разглеждани проблеми и предприети дейности чрез бюджетната подкрепа, проектите и МФП под формата на заеми са в разрез със собствената политика на Комисията за съсредоточаване на помощта върху малко на брой ключови области и дейности (вж. точки 24—25).

65

Координацията с други донори е добре осъществена за широк спектър от дейности, въпреки че не е било постигнато съвместно програмиране с държавите членки (вж. точки 26—28).

Препоръка 1— Подобряване на програмирането и насочеността на помощта от ЕС

ЕСВД и Комисията следва:

- а) да използват политически диалог и диалог по политиките, за да се осигури приемане на всеобхватен национален план за развитие от тунизийските органи.
- б) по отношение на следващия програмен период да изготвят ограничен брой конкретни приоритети и да намалят броя на действията с цел по-добра насоченост и по-голямо потенциално въздействие на помощта от ЕС.
- в) да успеят да осигурят съвместно програмиране с държавите членки с оглед по-добра насоченост и координиране на помощта.

Заклучения и препоръки

66

Помощта е била предоставена под различна форма, в т.ч. най-вече обща бюджетна подкрепа (договори за държавно изграждане), секторна бюджетна подкрепа (договори за секторна реформа), МФП под формата на заеми, както и проекти. Тунис се е възползвал в голяма степен и от инициативата „повече за повече“, чрез която значително са увеличени наличните средства за общата бюджетна подкрепа (вж. точки 30—31).

67

Общата бюджетна подкрепа е предоставена чрез програмите PAR, които през първите години се финансират основно чрез заеми от Световната банка и МВФ. Тази форма на помощ е била използвана от правителството при определяне на плана за реформи под рубриката „договори за държавно изграждане“ и е позволила повече гъвкавост, отколкото традиционната бюджетна подкрепа. Тя обаче е предвидена да бъде използвана по-скоро в краткосрочен план (една или две години), отколкото като дългосрочно решение (вж. точки 32—33).

68

Към момента на подписване на финансовите споразумения във връзка с програмите за бюджетна подкрепа някои от техните условия вече са били изпълнени, а други скоро след това. По този начин стимулиращият ефект на помощта е бил значително намален. Прилагането на множеството мерки, изисквани от споразуменията за финансиране, е било оценено глобално и в резултат на това плащанията са били извършени дори преди предприемането на някои от съответните мерки (вж. точки 34—39).

69

Отпускането на средства по механизма „повече за повече“ е решено на много късен етап и това е затруднило планирането на оптималното използване на тази помощ. Не е ясно доказано и допълнителното въздействие, което е трябвало да се постигне чрез значителните трансфери на средства по механизма „повече за повече“ (вж. точка 36).

70

Оценката PEFA представлява международно призната цялостна оценка на управлението на публичните финанси на страната. Съгласно собствените насоки за бюджетна подкрепа на Комисията тя би следвало да се извършва веднъж на всеки четири години. Като се имат предвид значителните по размер суми, изплатени под формата на бюджетна подкрепа и значението на оценката PEFA като инструмент за мониторинг и планиране, съжаление буди фактът, че PEFA не е извършвана от 2010 г. насам. Очаква се новата оценка PEFA да бъде приключена през март 2017 г. (вж. точки 40—42).

Заклучения и препоръки

Препоръка 2— Подобряване на изпълнението на програмите на ЕС за бюджетна подкрепа

Сметната палата препоръчва на Комисията:

- а) по отношение на бъдещите програми за бюджетна подкрепа да намали броя на мерките, необходими с оглед спазване на условията за бюджетна подкрепа, и да гарантира, че включените мерки са значими. С оглед стимулиране на тунизийските органи за постигане на напредък в реформите Комисията следва да обвърже плащанията на средства по-скоро със задоволителното изпълнение на отделни мерки и показатели за изпълнение, а не с постигането на цялостен напредък.
- б) предвид значението ѝ като инструмент за планиране и мониторинг Комисията полага усилия да следи за това оценката PEFA да бъде извършвана минимум веднъж на всеки четири години.

71

Отпускането на МФП под формата на заем в размер на 300 млн. евро, който е бил поискан по спешност от тунизийските органи, е отнело близо две години. Въпреки че някои от забавянията са извън обхвата на ЕС, на институционално ниво в ЕС също са били необходими над 11 месеца за обработване на исканията за подпомагане (вж. точки 45—47).

Препоръка 3 — Изготвяне на предложения за ускоряване на процеса на одобряване на МФП

Комисията следва да проучи заедно със своите законодателни партньори наличните възможности за ускоряване на процеса на одобряване на последващите програми за МФП, по-специално по отношение на случаите за спешно финансиране.

72

Секторната бюджетна подкрепа е била изплатена в много по-малък размер в сравнение с общата бюджетна подкрепа. По отношение на две от трите проверени програми не е имало ясна и надеждна секторна стратегия. Въздействието на програмите е било възпрепятствано от забавяния и общ незадоволителен напредък в прилагането на необходимите реформи (вж. точки 48—54).

Заклучения и препоръки

73

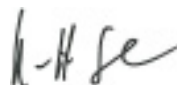
Изпълнени са някои значителни проекти, но с много закъснения. При липсата на ясни цели и показатели напредъкът е бил труден за оценка в много от тези области. В много случаи проектите са били прекалено амбициозни, а графикът им прекалено оптимистичен. Това е довело до увеличаване на административните разходи (вж. точки 55—61).

Препоръка 4— Подобряване на планирането на проектите

При планирането на бъдещи проекти в Тунис Комисията следва да определи ясни цели и показатели, които да са реалистични предвид конкретните обстоятелства на съответния проект.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 14 февруари 2017 г.

За Сметната палата



Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Списък на програми за бюджетна подкрепа и макрофинансова помощ

(в евро)

Номер	Номер на решението	Година на решението	Форма	Наименование	Отпусната сума	Договорена сума	Изплатена сума
МФП	Няма данни	2013	МФП	МФП	300 000 000	300 000 000	200 000 000
БП1	23143 и 23279	2011	ПБП	Programme d'Appui à la Relance and Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
БП2	24074	2012	ПБП	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
БП3	24469	2013	ПБП	Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
БП4	37533	2014	ПБП	Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
БП5	19508	2007	ПБП	Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs	30 000 000	29 267 989	29 267 989
БП6	21889	2010	ПБП	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
БП7	18438	(2013 г.)	ПБП	Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Списък на проекти

(в евро)

Номер	Номер на решението	Година на договаряне	Проект №	Договорена сума	Изплатена сума
PJ1	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisennes - 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

Кратко изложение

III

Комисията и ЕСВД са съгласни с оценката за бързата реакция, но биха желали да подчертаят, че необходимостта от предприемането на действия в няколко области беше продиктувана от редица социално-икономически нужди/неотложни ситуации, пред които беше изправено тунизийското правителство след революцията. В този контекст ЕС беше призван да помогне на Тунис, за да бъдат задоволени посочените нужди, които бяха въпрос на политическо доверие толкова, колкото и на оперативна необходимост. Постигнатите по време на този период резултати са добри, тъй като помощта от ЕС допринесе съществено за икономическата и политическата стабилност на страната след революцията, в частност като съдейства за провеждането на значителни социално-икономически и политически реформи.

Ето защо Комисията счита, че въздействието на помощта не е било намалено, а по-скоро е съответствало на съществения брой спешни реформи, пред които Тунис неизбежно беше изправен в периода след революцията.

Освен това трябва да се подчертае, че всички проекти, приети от 2014 г. насам, са били свързани с един от трите основни сектора, заложен в Единната рамка за подкрепа (ЕРП) за периода 2014—2016 г. (социално-икономически реформи за приобщаващ растеж, основни елементи за постигане на демокрация и устойчиво регионално и местно развитие).

Комисията признава, че органите в Тунис може да са изпитали затруднения при управлението на помощта заради обстановката след революцията и честите смени на правителства и промени в администрацията. Трябва обаче да се подчертае също, че степента на усвояване на средствата по проектите на ЕС е по-висока от тази по проектите на други донори.

Процесът на съвместно програмиране беше спрял, тъй като правителството закъсна с формулирането и приемането на нов петгодишен план за развитие. Това ще позволи на ЕС да съгласува по-ефективно програмирането с включените в плана приоритети, за да се разпределят по-добре задачите между донорите, включително държавите членки.

През октомври 2016 г. беше направено посещение за целите на съвместното програмиране успоредно с посещението за програмиране на ЕСВД/ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Понастоящем работата с всички държави членки се координира от консултант и вероятно съвместното програмиране ще бъде осъществено през 2017 г.

Макрофинансовата помощ (МФП) от ЕС осигурява подкрепа за платежния баланс в отговор на острата нужда на Тунис от външно финансиране и в допълнение към програмата за финансова помощ, която страната е договорила с МВФ. Това позволява на Тунис да осъществи необходимите икономически корекции по по-безболезнен и по-плавен начин и има за цел да допринесе за възстановяването на икономическата устойчивост на страната. Ето защо условията за отпускане на МФП включват набор от приоритети в няколко взаимосвързани области на структурни реформи като цялостен подход за подкрепа на програмата за икономически корекции.

Комисията счита, че нейната помощ за Тунис, в т.ч. МФП, е била съсредоточена върху ограничен брой сектори. Освен това за да може допълнителният принос на МФП да способства за цялостното изпълнение на важни реформи, в няколко области на подкрепа (например статистика, управление на публичните финанси и добро управление на Сметната палата) беше от ключово значение да се работи в засилено сътрудничество с други донори и в рамките на различните служби на Комисията.

V

В ситуация на политическа нестабилност беше от изключително значение да се постигне подходящ баланс между мерките за бързо въздействие и по-дългосрочните процеси, като същевременно се прилагат средствата, които предлага политиката на Комисията за бюджетна подкрепа. Договорът за държавно изграждане е инструмент, който дава възможност за по-гъвкава бюджетна подкрепа и е специално разработен за нестабилни/следкризисни ситуации. Макар и да използва това по-гъвкаво средство в Тунис, Комисията оценява стриктно условията за изплащането на средствата за всяка от четирите програми за бюджетна подкрепа. Освен това стабилизирането на положението и доказателствата за отбелязания от Тунис напредък свидетелстват за успеха на операциите, както са били предвидени и изпълнени. По-подробен анализ по този въпрос е представен по-долу — от точка 30 нататък.

Комисията потвърждава, че текущото оценяване на публичните разходи и финансовата отчетност (PEFA) всъщност беше стартирано през 2014 г., т.е. четири години след последната оценка PEFA. Текущото оценяване PEFA отбеляза закъснения, които са извън контрола на Комисията и се дължат предимно на методологични въпроси и последиците от тях. Следва да се отбележи, че през 2015 г. беше разгледана нова методология за PEFA. Новият доклад за публичните разходи и финансовата отчетност в Тунис е в процес на финализиране.

VI

Комисията подчертава, че невинаги е възможно дадена програма за реформи да бъде обхваната от единна, обхватна и последователна политика или стратегически документ. В подобни случаи анализът се основава на различните мерки и на процеса на реформи, които правителството изпълнява, за да укрепи системата.

По отношение на посочената бюджетна подкрепа Комисията прецени, че секторните политики са цялостни, целесъобразни и надеждни. Тези операции за секторна бюджетна подкрепа са били приети преди революцията; на по-късен етап програмите са били адаптирани към новото положение, за да се стабилизират подкрепяните от операциите резултати.

Комисията счита, че закъснялото изплащане на средства по заемите за МФП не се дължи на бавно прилагане на помощта, а на съвкупност от редица фактори. На Парламента и Съвета им бяха необходими повече от пет месеца, за да приемат предложението на Комисията по обикновената законодателна процедура. Освен това на органите в Тунис им отне шест месеца да ратифицират Меморандума за разбирателство ЕС-Тунис, в който са включени условията за МФП. Второто изплащане на средства се забави заради факта, че тунизийците не бяха изпълнили всички условия навреме.

Въведение

09

Според Комисията е важно да се отбележи, че когато през април 2014 г. беше приета операция МФП—I за 300 милиона евро, тя представляваше най-голямата МФП, която някога е била отпускана за съседна държава на юг от ЕС. Това остана така до предложението на Комисията за нова операция за МФП — също за Тунис — в размер на 500 милиона евро, което беше представено през февруари 2016 г. и прието през юли 2016 г. Целта на втората МФП е да се подкрепи допълнително икономическият преход по-специално в периода непосредствено след терористичните атаки през 2015 г. и отрицателното въздействие от тях върху икономическата дейност.

Констатации и оценки

20

Комисията подчертава, че програма PAR 1 е представлявала многосекторна бюджетна операция, докато операциите от програма PAR 2 до програма PAR 5 представляват договори за държавно изграждане.

22

Комисията подчертава, че винаги е действала своевременно, когато е било необходимо да предприема действия от своя страна, независимо от трудните условия в политическо отношение и във връзка със сигурността. Тя отбелязва също така, че документът за действие по програмата за реформи в сектора на сигурността беше финализиран на техническо равнище на 18 юни 2015 г. (среща на групата за поддържане на качеството) преди терористичната атака през юни 2015 г. Още няколко действия в областта на сигурността също бяха предприети през този период (регионални проекти, проекти, финансирани по линия на инструмента за стабилност, инструмент, допринасящ за стабилността и мира, и др.), преди или успоредно с подготовката на програмата за реформи в сектора на сигурността.

23

Комисията отбелязва, че през първите години след революцията координацията между донорите се е осъществявала въз основа на план за икономическо възстановяване, изготвен от органите в Тунис, и на правителствени писма за развитието на страната. В резултат на посочените документи бяха получени няколко пакета с финансова подкрепа от донори по линия на т.нар. програми за възстановяване (programmes d'appui à la relance — PAR), като по отношение на някои от тях дори беше приложена съвместна схема на политиката. Впоследствие координацията между донорите, включително ЕС чрез своята бюджетна подкрепа и операциите за МФП, беше улеснена чрез споразумение между МВФ и органите в Тунис за всеобхватна програма за макроикономически корекции и структурни реформи.

24

Комисията би искала да подчертае, че средствата не бяха разпределени между твърде много области и помощта беше достатъчно целенасочена.

Помощта от ЕС действително обхваща широк набор от сектори, но първоначално това беше израз на признаването на големите предизвикателства и нужди, пред които Тунис беше изправен в периода след революцията. Тази помощ беше също в отговор на конкретните искания за съдействие, отправени от органите в Тунис в момент, когато правителството имаше огромна нужда от международна подкрепа. Действително приетите между 2011 и 2013 г. „спешни операции“ бяха насочени към основни услуги в подкрепа на демократичния преход и на процеса на социално-икономически реформи.

В момента, в който положението, изглежда, постепенно се стабилизира (приблизително от 2014 г. нататък), ЕС се опита да концентрира помощта си. Това усилие се материализира в Единната рамка за подкрепа за периода 2014—2016 г., обхващаща три сектора за намеса (социално-икономически реформи за приобщаващ растеж, основни елементи за постигане на демокрация и устойчиво регионално и местно развитие), която беше плод на усилията за насочване на помощта от ЕС. Тези три сектора бяха системно вземани предвид при изготвянето на годишните програми за действие в полза на Тунис.

25

Комисията и ЕСВД подчертават, че техните решения не са отслабили въздействието на финансирането, нито са затруднили управлението. Закъсненията и затрудненията в управлението бяха пряко и основно свързани с външни фактори (т.е. политическата нестабилност, трудното икономическо положение в страната).

Комисията подчертава, че условията за отпускане на МФП включват ограничен брой приоритети в няколко взаимно свързани области на структурни реформи като цялостен подход в подкрепа на програма за икономически корекции. Това не трябва да се възприема като отклонение от политиката на Комисията за концентриране на помощта върху ограничен брой сектори. Освен това за цялостното провеждане на важни реформи, от ключово значение в няколко области на подкрепа (например статистика, управление на публичните финанси и добро управление на Сметната палата) беше да се работи в засилено сътрудничество с други донори и в рамките на различните служби на Комисията.

26

Комисията отбелязва, че действията на ЕС са били добре координирани с държавите членки и основните международни донори, но заради късното приемане на националния план за развитие не е било осъществено съвместно програмиране с държавите членки. Координацията и интензивната комуникация с държавите членки бяха редовни и конструктивни.

28

Съвместният процес на програмиране беше спрял, за да може програмирането да се съгласува с петгодишния план за развитие, така че да се разпределят по-добре задачите между донорите, в т.ч. държавите членки.

През октомври 2016 г. беше направено посещение за целите на съвместното програмиране, успоредно с посещението за програмиране на ЕСВД/ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Понастоящем работата с всички държави членки се координира от консултант и вероятно програмирането ще бъде осъществено през 2017 г.

29

Комисията отбелязва, че действията на ЕС са помогнали значително на Тунис, но при изпълнението на програмите от страна на Комисията са констатирани някои незначителни недостатъци.

Комисията би искала да подчертае, че програма PAR 1 е представлявала многосекторна бюджетна операция, докато операциите от програма PAR 2 до програма PAR 5 представляват договори за държавно изграждане. Различните условия на изпълнение се отразяват върху анализа на програмите.

32

Комисията би искала да подчертае, че независимо от факта, че PAR 3 и PAR 4 са били финансирани само от ЕС, тези програми и включените в тях мерки са били координирани с други донори.

33

Комисията би искала да подчертае факта, че програмата за възстановяване PAR 1 представлява многосекторна бюджетна подкрепа и че последващите PAR операции използват договора за държавно изграждане, който е създаден специално, за да даде възможност на ЕС да подпомогне партньорските държави в нестабилни/следкризисни ситуации.

Въпреки че използваният договор за държавно изграждане допуска известна гъвкавост, както е посочено в приетата през 2011 г. политика, неговото изпълнение от службите на Комисията винаги е било стриктно. Приложените показатели за изпълнението бяха определени след продължителен и всеобхватен процес на диалог по политиките с органите. Тези показатели позволиха да се осъществят важни процеси на реформи по време на разглеждания период. Неотложният характер на ситуацията, в която ЕС трябваше да реагира, както и краткотрайното естество на инструмента, избран за изпълнението на договора за държавно изграждане, не трябва да се свързват с усещане за „гъвкавост“ на условията за изплащане на средства.

Комисията подчертава, че е възможно и в насоките за съответната бюджетна подкрепа се предвижда подновяване на договори за държавно изграждане, особено когато преминаването към други инструменти за бюджетна подкрепа все още не е осъществимо.

Важно е да се има предвид, че когато бяха приложени за първи път в държава със средни доходи като Тунис, която минава през период на сериозен политически преход, насоките за бюджетната подкрепа, свързани с договори за държавно изграждане, бяха нови (2012 г.), а инструментът — неизпробван. Опитът в Тунис, който беше потвърден и от изпълнението на договори за държавно изграждане в други държави, накара Комисията да преразгледа насоките във връзка с продължителността на този вид договори и възможността те да се приемат успоредно с операции за секторна бюджетна подкрепа. Извлечените поуки ще намерят отражение в преразгледани насоки за бюджетната подкрепа.

34

Комисията посочва, че в ограничен брой случаи показателите/мерките са били изпълнени преди подписването на споразуменията за финансиране. Това по-скоро отразява факта, че дългият административен процес на Комисията, водещ до приемането на финансови решения, не е пригоден за вида извънредна операция, която Комисията и други донори (Световната банка и Африканската банка за развитие) се опитаха да проведат в Тунис в момент, в който трябваше да се реагира на една особено нестабилна политическа и социално-икономическа ситуация.

Действително тези мерки са били официално одобрени от органите много месеци преди подписването на споразумението за финансиране. Въпреки това в периода между договарянето на мярката и приемането на решението за финансиране от Комисията мярката действително е била приета/приложена от правителството. Този успех е резултат и от интензивен диалог с органите относно политиките и следователно нямаше да бъде постигнат нито в същата степен, нито в същия срок, ако нямаше операции за бюджетна подкрепа.

35

Решението за финансиране, представено на държавите членки, и споразумението за финансиране, подписано с правителството на Тунис, сочат недвусмислено, че показателите за изпълнение за втория транш ще бъдат определени през втората година от програмата. Такова споразумение не е в противоречие с насоките и е полезно при нестабилни ситуации, в които е трудно да се направи пълноценно програмиране за период от няколко години, както се случи в Тунис през 2011 г. (т.е. служебно правителство, предстоящи избори).

36

Комисията обръща внимание на факта, че макар и средствата от типа „повече за повече“ да не са били официално обявени преди месец май или месец юни на година N+1, още в самото начало на годината (обикновено до януари/февруари) Комисията и ЕСВД са преценили ситуацията в отделните страни в региона и са придобили ясна представа за средствата от този тип, които ще получи всяка държава. Следователно когато е договарял програмите и матрицата от показатели, екипът на Комисията си е запазил известна свобода на действие и е предвидил или допълнителни програми, или в някои случаи — сума, която е по-голяма от тази, която е била налична официално в началото на преговорите.

37

Комисията подчертава, че помощта от ЕС е била отпусната въз основа на искания от страна на органите в Тунис и че нуждите са били обсъдени, договорени и подложени на оценка на двустранно равнище. Големият брой мерки, включени в PAR 1—3, трябва да се разглеждат от гледна точка на съвместните операции за бюджетна подкрепа, изпълнявани от три агенции за бюджетна подкрепа при финансови ангажименти от над един милиард долара за операция.

Следователно като се вземат предвид участието на няколко донорски организации (които допринасят със съвременни експертни познания) и значителният размер на тези операции, броят на мерките всъщност е близо до стандартния брой при такива видове операции.

Програмите PAR се ползваха с внимание на високо равнище по време на редовни срещи на Министерския съвет, посветени на прегледа на тяхното изпълнение (а това не би било така за по-малка програма), и следва да бъде надлежно отбелязано, че по-голямата част от предвидените мерки бяха изпълнени.

38

Комисията е на мнение, че подходът към оценяването на условията за всяка една от матриците по PAR I—PAR IV е бил еднакво стриктен.

Комисията подчертава, че в приложение на съобщението от 2011 г. и на съответните заключения на Съвета от 2012 г., озаглавени „Бъдещият подход към бюджетната подкрепа от ЕС за трети държави“, към критериите за допустимост ще продължи да се прилага динамичен подход. Този подход беше адаптиран по-специално предвид нестабилната политическа ситуация, която преобладаваше по време на използването — за първи път в Тунис — на договор за държавно изграждане.

Той е в съответствие с разпоредбите на насоките за бюджетна подкрепа относно операциите по линия на договора за държавно изграждане. Този начин на действие беше включен в насоките за бюджетната подкрепа от 2012 г., за да бъде прилаган в кризисна или следкризисна ситуация, или в ситуация на нестабилност. Следователно той осигурява по-голяма гъвкавост. Независимо от това обаче Комисията оценява досиетата за изплащането на средствата също толкова обстойно, колкото и по отношение на всяка друга бюджетна подкрепа.

Следва също така да се добави, че в крайна сметка бяха отбелязани едва няколко (сравнително незначителни) от очакваните резултати. Следователно предвидената за PAR III и PAR IV гъвкавост, изглежда, не е довела до по-лоши резултати/по-слабо въздействие в средносрочен план.

39

Комисията отбелязва, че изпълнението на някои структурни икономически реформи продължава да бъде бавно или се нуждае от съществено подобрение, докато реформите, придружаващи демократичния преход, са по-задоволителни. Приемането на ориентирани към резултатите мерки или показатели не би било възможно в контекста на договори за държавно изграждане с продължителност от една до две години, както се припомня в насоките за бюджетна подкрепа, които предвиждат, че „показателите за изпълнението [...] ще бъдат предимно показатели за процеса“ (стр. 99).

Осигурена е била допълнителна намеса под формата на техническа помощ, която е била от полза за компетентните органи при изготвянето и приемането на законодателни/нормативни актове (или административни процедури), необходими за привеждане в действие на даден закон или постановление. Благодарение на съчетание от политики повечето от мерките, набелязани от ЕС, са довели до конкретни резултати.

Както и при други следреволюционни процеси ще е необходимо време, преди дълбоките политически и институционални промени, които се осъществяват понастоящем в Тунис, да дадат цялостни резултати.

40

Комисията би искала да подчертае, че бързите развития в съчетание с една наситена със събития и непрекъснато променяща се административна и политическа ситуация (шест правителства в периода между 2011 и 2015 г.) са затруднили чувствително висококачественото и обективно оценяване през този период. По отношение на методологията на оценяване е било прекалено рано да се направи оценка на въздействието.

Последната цялостна оценка на операциите за бюджетна подкрепа е била извършена през 2010 г. Такива оценки обикновено се извършват за 10-годишен период. За да се направи обективна оценка на ситуацията е необходимо тя да се погледне от дистанцията на времето.

При все това ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ извършва понастоящем оценка на програмите, насочени към икономическото управление, като тази оценка обхваща всички програми за бюджетна подкрепа, изпълнявани в Тунис, с изключение на програма BS6.

Освен това Комисията проследи внимателно крайните продукти и услугите, резултатите и постиженията през този период и използва пълноценно инструментите, за да оцени резултатите от конкретни мерки за бюджетна подкрепа, и също така използва разнообразни оценки, извършени от различни международни организации.

41

Комисията би искала да подчертае, че новата оценка PEFA е извършена по новата методология, приета от секретариата на PEFA, която доведе до редица противоречиви заключения по отношение на оценката PEFA за 2010 г. и до забавянето на нейното одобрение от страна на тунизийските власти, което е извън контрола на Комисията, Световната банка или Африканската банка за развитие.

Въпреки това Комисията потвърждава, че текущото оценяване PEFA всъщност е започнало през 2014 г., т.е. четири години след последната оценка PEFA, и следователно е взело предвид вътрешните насоки за бюджетна подкрепа.

В допълнение към оценката PEFA, като стъпка, предхождаща приемането на решение за предоставяне на МФП, през декември 2013 г. Комисията извърши цялостна и подробна оперативна оценка на административните и финансовите процедури на Министерството на финансите и на Централната банка на Тунис.

42

Комисията би желала да подчертае, че оценката PEFA е полезен инструмент, но не е задължително изискване, и освен това изисква ангажираността и пълното сътрудничество на държавата.

След 2011 г. Тунис (и неговите партньори), въпреки липсата на скорошна оценка PEFA, са се възползвали от дузина висококачествени оценки на системата за управление на публичните финанси на държавата през разглеждания период. Тези оценки бяха извършени в рамките на програмите на Комисията и от независими организации като МФФ, ОИСР и инициативата „Изследване на „отворен бюджет“ (Open Budget Survey).

Тези различни оценки предоставиха подробна информация за различните измерения на управлението на публичните финанси (изготвяне на бюджета, изпълнение на бюджета, счетоводство, възлагане на обществени поръчки, вътрешен и външен контрол, управление на активите, прозрачност, програма за реформи и др.).

Независимо от факта, че оценяването PEFA започна с известно забавяне през 2014 г., резултатите от него се очакват в началото на 2017 г. и ще се използват за оценка на напредъка при управлението на публичните финанси в държавата.

43

Комисията би искала да подчертае, че при обстоятелствата, пред които е изправен Тунис от 2011 г. насам, и важните предизвикателства, които трябваше да посрещне (политически, икономически, социални или такива, свързани със сигурността), страната продължава да бъде пример в региона. Процесът на преход е дълъг и труден и все още изисква предприемането на допълнителни съществени усилия от страна на този партньор.

а)

Комисията е на мнение, че въпреки факта, че в някои области все още има предизвикателства, напредъкът, постигнат в сравнение със ситуацията през 2011 г., е недвусмислено положителен и траен. Уебсайтът за „отворен бюджет“ на Министерството на финансите е добър пример за огромните усилия, положени в това отношение (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Независимите проучвания на прозрачността на бюджета или за разпространение на статистически данни (международно изследване на бюджета от 2011 и от 2015 г., уебсайт за разпространение на статистически данни) понастоящем класират Тунис начело в групите от държави със съпоставим доход/в неговия регион.

Неотдавнашното обнародване на органичен закон за свободата на информацията, в съчетание с едно жизнено гражданско общество, което силно желае вече да се възползва от тези нови права, е показател за постигането на по-нататъшен напредък през следващите години.

б)

Програмата на ЕС в подкрепа на гражданското общество (PASC) допринесе за решаване на проблемите, свързани със създаването на 180 НПО в провинция Tozeur. Програмата е сключила споразумение с тунизийските държавни служби, отговарящи за това, организациите да помогнат на кандидатстващите организации на гражданското общество да подготвят своите заявки за регистрация. Освен това програмата включва компонент за техническа помощ, за да помогне на тунизийските власти да създадат информационна система за службата, отговаряща за неправителствените организации, с която да се ускори обработката на документите, включително тези, необходими за регистрацията на НПО.

в)

Въпреки че изпълнението на реформите по отношение на публично-частните партньорства и обществените поръчки срещна силна съпротива от страна на някои кръгове от администрацията, всички свързани правила за прилагане са приети и законите вече наистина се прилагат ефективно. Вече са налице първите положителни резултати, по-специално по отношение на обществените поръчки с продължаващата цифровизация на всички процедури за възлагане на обществени поръчки.

По отношение на външния одит се очаква предстоящото приемане на органичен закон, предоставящ пълна независимост на Сметната палата (мярка от програмата PAR IV), да отбележи повратен момент в процеса на провеждане на външен одит в Тунис. Комисията ще продължи да предоставя техническа помощ на Сметната палата, така че тя да може пълноценно да се възползва от тези нови възможности.

По отношение на вътрешния одит все още предстои работа във връзка с рационализиране на институционалната рамка. Това е планирано в програмата PAR V.

г)

Мерките, включени в програмите PAR, бяха насочени към стабилизиране на местните бюджети, които бяха подложени на непосилен финансов натиск, дължащ се на рязък спад в местните приходи след революцията. Те бяха последвани от по-структурен подход във връзка с децентрализацията в програмата *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (За децентрализация и развитие на териториите)(43 млн. EUR). Този подход обаче не би могъл да бъде приложен без успеха на предишния подход и преди да се вземе политическо решение за започване на процес на децентрализация.

д)

Постигнатото по отношение на определянето на бенефициентите наистина е разочароващо, независимо от настоятелните призови на ЕС, МВФ и Световната банка към властите да предприемат необходимите действия в тази насока. Това отразява дълбоко вкоренените политически трудности във връзка с укрепването на критериите за допустимост по тези програми. Важно е въпреки тези трудности твърдо да се настоява за извършване на реформи предвид решаващия им принос за устойчивостта на публичните финанси. МВФ, Световната банка и ЕС (МФП) съвместно продължават да го правят. Очаква се все пак, че новата база данни с идентификационни номера за целите на социалното осигуряване и оценката на текущите програми за социално подпомагане, както и предложената система за оценяване, ще подобрят целевото насочване на тези програми.

е)

Комисията счита, че благодарение на условията за плащане, определени в програмата за бюджетна подкрепа PAR III, и на координирания политически диалог на донорите с Министерството на финансите в Тунис понастоящем е налице регулаторна рамка, благоприятстваща развитието на микрофинансирането. Тази рамка е позволила създаването на седем институции за микрофинансиране, обслужващи по-слабо развити необслужвани региони, в това число две (Microcred и Taysir) с финансовата подкрепа на ЕС, AFD, ЕИБ и ЕБВР. Според последните годишни доклади на Microcred и Taysir от началото на функционирането им през 2015 г. насам финансова и техническа помощ са получили 7684 микропредприемачи, от които 4205 жени и 3338 млади хора.

ж)

През септември 2016 г. в контекста на подготовката на *Конференцията за Тунис през 2020 г.* парламентът прие нов закон за инвестициите. Този закон, наред с неотдавна приетото законодателство относно конкуренцията, несъстоятелността и публично-частното партньорство (ПЧП), следва да създаде условия за изграждането на по-добър инвестиционен климат.

45

Комисията счита за важно да се отбележи, че преди да може да се осъществи първото изплащане на МФП, трябва да се предприемат множество процедурни стъпки. Преди да предложи операция за МФП, Комисията прави оценка на надеждността на финансовите потоци в държавата бенефициент посредством оперативна оценка, която продължава най-малко един месец. Тъй като към предложенията на Комисията за МФП се прилага обикновената законодателна процедура съгласно член 212 от ДФЕС, те трябва да бъдат одобрени от Парламента и Съвета. След това приемане комитет на държавите членки трябва да одобри, а държавата бенефициент да подпише Меморандум за разбирателство (МР), съдържащ условията за МФП. Освен това Тунис трябваше да ратифицира Меморандума за разбирателство.

След това средствата за изплащане трябва да бъдат заети от Комисията на финансовите пазари, което обикновено отнема около месец. Трябва да се спомене, че за Тунис беше загубен един месец в рамките на обикновената законодателна процедура поради това, че одобрението от Парламента на пленарното заседание бе преместено в последния момент за втората месечна сесия през април, което означава, че бяха необходими пет месеца, за да може предложението на Комисията да бъде одобрено от съзаконодателите. Освен това следва да се отбележи, че за подписването и ратификацията на Меморандума за разбирателство от Тунис вече бяха нужни повече от седем месеца.

47

Комисията счита, че програмата за МФП е от ключово значение, за да се даде тласък на така необходимите реформи в Тунис, в тясна координация с другите международни донори и собствените планове на правителството за реформи, особено в трудните условия на преход. С новата програма за МФП общата стойност на МФП за Тунис към днешна дата достига 800 млн. EUR и осигурява непрекъснатост на реформите, като същевременно се търси нов набор от мерки, които имат за цел да подкрепят усилията на Тунис да се премине към по-устойчив икономически модел.

48

Комисията счита, че критериите за допустимост, включително осъществяването на подходяща и надеждна политика, са били изпълнени към момента на одобряване на всяка програма, както и преди всяко плащане.

В посочените случаи с програмите BS5 и BS6 Комисията отбелязва, че както е видно от насоките за бюджетна подкрепа, една „програма за реформи невинаги може да бъде обобщена в единен, всеобхватен и последователен политически или стратегически документ. В такива случаи анализът ще се основава на различните мерки и процеса на реформа, следван от правителството за заздравяване на системата.“ Прилагайки насоките, Комисията оцени секторните политики като пълни, подходящи и надеждни.

49

Комисията би желала да поясни, че трите програми за секторна бюджетна подкрепа бяха приети преди революцията, като следваха критериите за допустимост към момента, докато договорите за държавно изграждане бяха приети след революцията, при напълно нови обстоятелства, които изискваха нов подход и при които Тунис вече отговаряше на критериите за допустимост за такъв инструмент. Следва също да се отбележи, че Комисията е в процес на преразглеждане на насоките за бюджетна подкрепа, за да се даде възможност за приемане едновременно на договори за държавно изграждане и секторна бюджетна подкрепа.

50.

а)

Вж. отговора за каре 3 а).

б)

Вж. отговора за каре 3 б).

Каре 3 — Случаи на установени слабости в модела на програмите за секторна бюджетна подкрепа

а)

Комисията е съгласна отчасти. Към момента на разработването на проекта се оказа трудно да се измерят изходните нива за всички показатели. Поради това, за да се преодолее тази ситуация, целите за някои показатели не са изразени спрямо стойностите за изходните нива, а като абсолютни единици на напредък.

Във връзка с целта по отношение на измервателните устройства заслужава да се отбележи 10 % увеличение на стойността на сондажите със законни концесии, което беше сметено за значително. Преизпълнението се дължи на въвеждането на измервателни устройства за сондажи, за които не са необходими законни концесии (на повърхностни или плитки води). За показател D са настъпили значителни промени в правителствената политика за набиране на персонал след 2011 г., които не е могло да бъдат предвидени при изготвянето на програмата. След две десетилетия на консервативна политика за наемане на персонал в сектора на водите увеличаването на човешките ресурси може да бъде оценено като положително развитие.

При подписването на програмата през 2011 г. беше трудно да се предвиди, че новото правителство, поело функциите през 2012 г., няма да даде приоритет на събирането на такси за изпомпване на подземни води, което беше една от целите на предишното правителство. Това непридържане към предишната цел може да се дължи повече на промяна в политическата воля, отколкото на временно прекратяване на функциите от една единица.

б)

Комисията изтъква, че що се отнася до BS6: За индикатор D са настъпили значителни промени в правителствената политика за набиране на персонал след 2011 г., които не е могло да бъдат предвидени при изготвянето на програмата. След две десетилетия на консервативна политика за наемане на персонал в сектора на водите увеличаването на човешките ресурси може да бъде оценено като много положително развитие.

в)

В случая с програма BS6 Комисията подчертава, че както е видно от насоките за бюджетна подкрепа, една „програма за реформи невинаги може да бъде обобщена в единен, всеобхватен и последователен политически или стратегически документ. В такива случаи анализът ще се основава на различните мерки и процеса на реформа, следван от правителството за заздравяване на системата.“ Именно прилагайки тези насоки, Комисията оцени секторните политики като пълни, подходящи и надеждни.

В случая с програма BS5 Комисията би искала да подчертае, че настоящото споразумение за финансиране е подписано през 2008 г. при различни условия и практики. Все пак за следващите програми и изплащания Комисията напълно е прилагала насоките за предоставяне на бюджетна подкрепа.

51

Комисията подчертава факта, че споменатата матрица е била разработена от правителството като кратко описание на мерките, които то е възнамерявало да предприеме, за да възстанови финансовата стабилност на тунизийските общини.

Като част от оценката на стратегията на правителството матрицата предостави най-доброто налично описание на подробния план на дейностите на правителството.

Така не беше направена предварителна преценка, че някои мерки няма да бъдат изпълнени, а се смяташе, че като във всички стратегии някои мерки могат да бъдат по-значими от други (поне от гледна точка на Комисията). При все това оценката на условието за допустимост, свързано с публичната политика, включва оценка на цялостния план за действие на правителството, а не само на действията, които се считат за критични от Комисията.

Освен това Комисията отбелязва, че в допълнение към цялостната матрица от споменати мерки трите основни цели на програмата — драстично повишаване на приходите, замразяване на основния фактор за увеличаване на разходите (наемането на персонал) и изпълняване на повече инвестиционни проекти за местно развитие — са отразени от показателите за изпълнение във втория транш на програмата.

При един поглед назад се установява, че степента на реализация на тези мерки е била особено висока, което предполага, че условията са били едновременно подходящи и осъществими.

52

Комисията е съгласна, но подчертава, че условията са били многобройни (BS5) и особено трудни за двете програми. Срокът на действие на програма BS6 е бил удължен от 72 на 96 месеца, така че да се вземат под внимание трудностите, срещани от новото правителство, и по-специално от Министерството на земеделието, след политическите събития от 2011 г. Основната цел на това удължаване на срока беше да се осигури възможност за въвеждане на допълнителните мерки за успешното изпълнение на програмата.

Темповете на изпълнение на програмата силно зависеха от външни фактори, свързани със ситуацията след революцията.

53

Комисията е съгласна и отбелязва, че закъсненията при сключването на договори във връзка с компоненти за техническа помощ на проекти BS5 и BS6 бяха надлежно обосновани от сложността на подпомаганите сектори и необходимостта от участие в задълбочено стратегическо и политическо обсъждане с цел добре да се определят нуждите на бенефициентите въз основа на правилни оценки.

Комисията би искала да поясни, че независимо от факта, че програма BS7 не предвижда техническа помощ, такава помощ беше предоставена в рамките на други текущи програми. Договорният срок на допустимост в съответствие с финансовите разпоредби беше изтекъл към момента, когато беше преразгледано съдържанието на програмата, което възпрепятства договарянето на допълнителна техническа помощ.

54

Комисията е съгласна и признава, че законодателният процес е сравнително бавен от революцията насам, доколкото на конституционни и други въпроси (напр. сигурност, корупция) се даваше по-голям приоритет в сравнение с въпроси като бюджетното законодателство. Очаква се законът да бъде приет през първото тримесечие на 2017 г.

Следва да се подчертае обаче, че е отбелязан значителен напредък по отношение на бюджетните процедури, дори преди приемането на закона. Към днешна дата 22 от 26 министерства са приели бюджети по програмите и са включили показатели за изпълнение, свързани с целите на публичната политика (освен бюджетните данни) в документите по бюджета, внесени в Парламента.

Увеличението на оценката, дадена от Международното проучване на бюджета, подчертава подобренията, направени в тези области.

Във връзка с това обнародването на Закона за бюджета ще отбележи приключването, а не началото на тази реформа за бюджетиране, основано на изпълнението.

55

Комисията отбелязва, че при половината от проектите не е имало слабости в разработката. По отношение на другата половина Комисията би искала да направи следните коментари (вж. по-долу):

a)

Комисията би искала да подчертае, че целите, свързани с въпросните проекти, са уместни, конкретни и достатъчно измерими.

Що се отнася до PJ7 и PJ8, Комисията счита, че *„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“* представлява достатъчно уместна и конкретна цел, която може да бъде измерена чрез броя на основните инфраструктури и съоръжения, предоставени за неформалните райони в рамките на програмата.

Що се отнася до PJ11, Комисията счита, че целта на туининг програмата в полза на Сметната палата на Тунис — „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*“, съчетана с подробни очаквани резултати и обективно проверими показатели, е конкретна и измерима.

Освен това Комисията счита, че четирите цели на PJ14 са много уместни и конкретни предвид насочеността им към подпомагане на създаването на модерен, пълноценен и добре функциониращ парламент през периода на преход към демокрация. Тези цели, свързани с очакваните резултати, са достатъчно измерими.

в)

Констатацията на Сметната палата се отнася до конкретен случай (PJ13), във връзка с който са дадени подробни обяснения в буква в) по-долу.

Каре 4 — Примери за концептуални слабости на разгледаните проекти

а)

Сметната палата се позовава на показателите, определени за измерване на общите цели на проекта. На етапа на изпълнение на проекта показателите бяха леко променени, за да отразяват по-добре постигането на резултатите.

б)

Комисията би желала да подчертае, че съгласно образаца на стандартно споразумение за финансово участие не се изисква логическа рамка. Към договора е приложена рамка на резултатите и ресурсите, която е равностойна на логическа рамка. Поради това Комисията счита, че са били налице показатели в съответствие с подходящия формат за проекти с делегирано управление.

в)

Комисията подчертава, че подкрепата за гражданското общество в Тунис беше невъзможна преди революцията. Чуждестранното финансиране беше забранено и дейностите на гражданското общество бяха много ограничени и подложени на строг контрол от страна на правителството. Поради тази причина преди 2011 г. не съществуваха показатели за оценка на този сектор.

Показателите бяха определени съгласно наличната информация по онова време, за да се подпомогне измерването на степента на изпълнение на дейностите.

Комисията отбелязва, че въпреки че показателите не са много подробни, в рамките на проекта бяха организирани 435 работни срещи за консултация/диалог в 24 провинции, 120 работни срещи с участието на представители на организации на гражданското общество и публични органи, както и беше извършена съвместна работа с 3 500 сдружения и бяха създадени 36 мрежи от сдружения. Следва също да се отбележи, че делегацията на ЕС осъществи задълбочено проучване на положението на гражданското общество в Тунис.

Окончателната оценка на програмата ще се проведе през февруари 2017 г. и ще даде възможност за задълбочена оценка на въздействието на тази амбициозна програма.

Освен това Комисията би искала да подчертае, че този проект е считан за водещ проект и за отличен пример в целия регион на южното съседство.

56

Комисията отбелязва, че по всички проекти бяха налични документи, образци и изискваната в такива случаи подробна информация.

Комисията подчертава, че разбивката на бюджета за проекти PJ 6, 7, 8 и 10 дава достатъчно информация за оценка на разходите. Ефикасността на програмата беше оценена чрез поредица от доклади за напредъка, както е определено в договора.

57

Комисията би искала да повтори (по отношение на добавената стойност от делегирането на управлението на средства на посредника в сравнение с непрякото управление от страна на съответния тунизийски публичен орган), че по времето на приемане на двата проекта посредникът бе водещият донор в областта на възстановяването на неформални райони и в продължение на години беше подкрепял изпълнението на тунизийската национална програма за възстановяване. Административните такси, събирани от посредника (2,9 % от общия размер на финансовите средства, ангажирани в двата проекта), са много по-ниски от разходите, свързани с функционирането на звената за управление на проекти, необходими в случай на непряко управление.

Освен това вариантът с непряко управление щеше да отнеме много повече време, което щеше да доведе до забавяния при изпълнението, тъй като щеше да бъде необходимо време, през което тунизийският бенефициент да се запознае с правилата и процедурите на ЕС.

58

Комисията подчертава, че удължаванията на периодите на изпълнение не доведоха до никакво увеличаване на общите разходи. Тези удължавания не са свързани с увеличаване на разходите, тъй като общият бюджет на програмите не може да бъде увеличаван.

Удължаване, което не е свързано с увеличаване на разходите, може да доведе до преразпределяне на някои разходи за сметка на други, но тези аспекти са част от рисковете, свързани с работата в такава среда. По време на преговорите по искания за удължаване без увеличаване на разходите обаче Комисията се стреми да гарантира, че всички допълнителни разходи за персонал, произтичащи от такова удължаване, се запазват минимални, така че да не бъде застрашен успехът на проекта. Демократичният преход в Тунис продължи по-дълго в сравнение с очакванията, които съществуваха в периода непосредствено след революцията от 2011 г., когато бяха подписани проектите от извадката.

59

По отношение на въздействието и устойчивостта на резултатите Комисията би искала да подчертае, че конкретната цел на PJ6, както е посочено в споразумението за финансиране, бе създаването на временни работни места, от една страна, и подобряването на пригодността за заетост на нискоквалифицираните работници чрез предоставяне на професионално обучение, от друга страна. Комисията счита, че и двете цели са постигнати. Освен това през 2016 г. бе приет вторият етап на проекта (Програма за интегрирано местно развитие) със същия партньор по изпълнението. Този етап ще увеличи максимално въздействието и ще осигури устойчивост на резултатите.

Що се отнася до PJ7 и PJ8, финансовите затруднения във връзка с осигуряването на поддържането на обществената инфраструктура, предоставяна на неформалните райони, ще бъдат разгледани и в рамките на същата нова програма, която понастоящем се изготвя и в която създаването на подходяща национална стратегия по отношение на контрола и развитието на неформалните райони, включително поддържането на обществена инфраструктура, е предвидено като един от очакваните резултати.

60

Комисията би желала да посочи, че оборудването, доставено по проекти PJ4 и PJ3, вече носи ползи за експортно ориентирани тунизийски МСП, тъй като то им дава възможност да извършват изпитвания на продукти в Тунис в съответствие с правилата на ЕС при много по-ниски разходи, отколкото в чужбина. Това доведе до намаляване на производствените разходи и последващо увеличение на конкурентоспособността спрямо други производители.

Доставката на това оборудване вече оказва положително въздействие от гледна точка на достъпа на тунизийските МСП до вътрешния пазар на ЕС, дори все още да не е сключено споразумение за оценка на съответствието и приемане на промишлени продукти.

Що се отнася до PJ11, почти всички планирани дейности бяха изпълнени до края на туининг проекта. Освен това, като се има предвид, че целта на туининг проекта беше да се окаже подкрепа на Сметната палата на Тунис, за да изготви проект на органичен закон и да реорганизира структурата си предвид прилагането на разпоредбите на закона след неговото приемане, закъсненията нямаха съществено въздействие.

Що се отнася до PJ12, поради честите промени в правителството и назначаването на различни директори (четирима за три години) изпълнението на всички законодателни актове, изготвени в рамките на проекта, не можа да се осъществи преди края на проекта.

Заклучения и препоръки

63

През първите години след революцията в Тунис координацията между донорите се осъществяваше най-вече въз основа на т.нар. програми за възстановяване (programmes d'appui à la relance — PAR), които подкрепяха плана на органите за икономическо възстановяване, и впоследствие — въз основа на всеобхватната програма на МВФ.

64

Комисията отбелязва, че бяха необходими действия в няколко области поради социално-икономическите предизвикателства, пред които беше изправен Тунис след революцията. Постигнатите досега резултати са добри, тъй като помощта от ЕС допринесе значително за подобряване на социално-икономическата и политическата стабилност в страната след революцията. Комисията подчертава, че е следвала своята собствена политика за съсредоточаване на помощта. В действителност, независимо че през разглеждания период бяха предприети различни дейности, те бяха в съответствие с трите основни сектора, определени в ЕРП за периода 2014—2016 г.

Както бе споменато в точка 43, следва да се отчетат положението на Тунис от 2011 г. насам и значителните нужди от подкрепа за процеса на преход в много различни области след революцията. ЕС използва всичките си налични инструменти, за да съдейства на Тунис през този сложен процес, който доведе до приемането на нова конституция, която всички оценяват високо, и до свободни и честни избори.

Макрофинансовата помощ от ЕС осигурява подкрепа за платежния баланс на Тунис, насочена да подпомогне страната при удовлетворяването на острите нужди от външно финансиране и да подкрепи програмата за финансова помощ, която Тунис е договорил с МВФ. Тя дава възможност на Тунис да извърши необходимите икономически корекции по такъв начин, че ефектът от тях да не е толкова тежък и внезапен, и има за цел да допринесе за възстановяването на икономическата устойчивост на страната, което е предпоставка за трайно социално развитие. Ето защо условията за отпускане на МФП като цялостен подход за подкрепа на дадена програма за икономически корекции са насочени към редица приоритети в няколко взаимосвързани области на структурната реформа. Комисията смята, че това не е отклонение от нейната политиката на съсредоточаване на помощта върху ограничен брой сектори. Освен това в няколко области на подкрепа (например статистиката, управлението на публичните финанси и доброто управление на Сметната палата) силната координация с други донори и в рамките на различните служби на Комисията беше от решаващо значение за реализирането на добавената стойност от МФП за цялостното провеждане на важни реформи.

65

Комисията би искала да подчертае, че процесът на съвместно програмиране бе спрял в очакване на представянето от правителството на неговия петгодишен план за развитие. Комисията и държавите членки възнамеряват да съгласуват процеса на програмиране с петгодишния план за развитие, за да подобрят разпределението на задачите и координацията.

Процесът на съвместно програмиране ще бъде възобновен през 2017 г.

Препоръка 1 — Подобряване на програмирането и насочеността на помощта от ЕС

Комисията и ЕСВД приемат препоръката.

а)

Комисията и ЕСВД ще продължат да използват политически диалог и диалог относно политиките, за да се осигури приемане на всеобхватен национален план за развитие от тунизийските органи. Тези въпроси бяха засегнати отново по време на посещенията на ВП/ЗП Могерини и комисар Хан в Тунис, както и по време на посещението на президента на Тунис в Брюксел през ноември и декември 2016 г.

б)

Комисията и ЕСВД ще изготвят единната стратегическа рамка за периода 2017—2020 г. в съответствие с насоките на ЕС, съгласно които помощта от ЕС трябва да бъде насочена в три приоритетни сектора с цел постигане на максимално въздействие от нея.

в)

Съвместното програмиране ще бъде възобновено през 2017 г.

68

Комисията посочва, че в ограничен брой случаи показателите/мерките бяха изпълнени преди подписването на споразуменията за финансиране. Всъщност тези мерки бяха официално одобрени от органите много месеци преди подписването на споразумението за финансиране и към момента, в който бе прието решението за финансиране от страна на Комисията, те вече бяха изпълнени от правителството. Тези резултати следва да се разглеждат като успех и като следствие от интензивен диалог относно политиките с органите и следователно не биха били осъществени в същата степен или в същата времева рамка при отсъствието на бюджетната подкрепа.

69

ЕСВД и Комисията са съгласни, че е необходимо решенията за отпускане на средства по механизма „повече за повече“ да бъдат приемани на по-ранен етап.

70

Комисията би желала да подчертае, че оценката PEFA е полезен инструмент, но не е задължително изискване и освен това изисква ангажираността и пълното сътрудничество на държавата партньор. След 2011 г. Тунис и неговите партньори са се възползвали от дузина висококачествени оценки на системата за управление на публичните финанси на страната. Тези оценки бяха извършени в рамките на програмите на Комисията и от признати организации като МФФ, ОИСР и Open Budget Survey. Освен това, преди да предостави МФП, Комисията извърши през декември 2013 г. цялостна и подробна оперативна оценка на административните и финансовите процедури на Министерството на финансите и на Централната банка на Тунис. Ето защо Комисията счита, че е била налична цялостна и актуална информация и че тази информация е била използвана.

Комисията потвърждава, че текущото оценяване PEFA бе започнато през 2014 г. и ще бъде приключено през 2017 г. Забавянията при приключването на оценката се дължат на методологични проблеми и са извън контрола на Комисията.

Препоръка 2 — Подобряване на изпълнението на програмите на ЕС за бюджетна подкрепа

Комисията приема препоръката.

а)

Комисията е съгласна, че при наличието понастоящем на по-стабилен политически контекст и с оглед на координацията с другите донори показателите за изпълнението могат да бъдат по-добре насочени при бъдещи операции. Прилагането на динамичен подход спрямо критериите за допустимост обаче ще продължи в съответствие с разпоредбите на насоките за бюджетна подкрепа. В контекста на Тунис отделни мерки бяха използвани като референтни критерии при оценката на общия напредък на правителството в изпълнението на неговата национална програма за реформи (един от четирите критерия за допустимост) и тази практика се оказва особено ефективна.

Що се отнася до последното изречение, че плащанията на средства следва да бъдат обвързани със задоволителното изпълнение на отделни мерки, а не с постигането на цялостен напредък, Комисията подчертава, че в приложение на съобщението от 2011 г. и свързаните с него заключения на Съвета от 2012 г., озаглавени „Бъдещият подход към бюджетната подкрепа от ЕС за трети държави“, този динамичен подход трябва да се прилага спрямо критериите за допустимост. Комисията обвързва плащанията на средства със показателите за изпълнение, относно които са били водени преговори и е било постигнато съгласие с правителството партньор, едва след като са изпълнени всички критерии за допустимост, което е доказателство за задоволителен цялостен напредък при изпълнението на програмата.

б)

Комисията признава значението на оценката PEFA като инструмент за планиране и мониторинг, но подчертава, че тя не може едностранно да бъде наложена на правителството партньор. Независимо от това Комисията ще продължи да си сътрудничи с правителството партньор за полагане на усилия за извършването на оценка PEFA съгласно препоръчаната периодичност.

71

Периодът от 11 месеца между отправянето на искане от Тунис за МФП и подписването на меморандума за разбирателство между ЕС и Тунис, съдържащ условията за отпускане на МФП, може да се обясни по следния начин.

Преди да приеме своето предложението за операция за МФП, Комисията направи цялостна оперативна оценка на надеждността на финансовите потоци в Тунис с оглед спазването на изискванията на Финансовия регламент на ЕС. След това предложението на Комисията трябваше да бъде одобрено от Парламента и Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура в съответствие с член 212 от ДФЕС. Въпреки че съзаконодателите успяха да приемат предложението на Комисията в рамките на 5 месеца без тристранна среща, един месец беше загубен поради факта, че одобрението на предложението на пленарно заседание на Парламента беше преместено в последния момент за втората месечна сесия през април. След приемането на операцията за МФП преговорите по проекта на меморандум за разбирателство трябваше да бъдат приключени преди меморандумът за разбирателство да може да бъде одобрен от комитет на държавите членки и да бъде подписан от ЕС през юли 2014 г. (11 месеца след искането на Тунис). След това на тунизийските органи бяха необходими повече от 6 месеца за ратификацията на меморандума за разбирателство през март 2015 г. Първото плащане на средства по линия на МФП бе извършено през май 2015 г. скоро след ратификацията, а второто плащане бе възможно едва през декември 2015 г. поради неспазване от страна на тунизийските органи на условията за отпускане на МФП.

Препоръка 3 — Да бъдат направени предложения за ускоряване на процеса на одобряване на МФП

Комисията приема препоръката.

Комисията отбелязва, че макар да е постигнат значителен напредък по отношение на бързината на приемане от Парламента и Съвета на решенията за МФП, все още са възможни подобрения. Приемането би могло да бъде ускорено, например ако броят на заседанията на комисията по международна търговия на Европейския парламент (INTA) преди гласуването в нея бъде намален, ако одобрението от страна на Парламента редовно се дава по време на пленарните сесии (включително мини пленарни сесии), следващи непосредствено гласуването в INTA, ако мини пленарните сесии се използват за получаване на подписите на председателите на Парламента и на Съвета и ако Съветът също така използва писмената процедура за приемане при необходимост.

Комисията отбелязва също така, че вследствие на предишни препоръки на Сметната палата и резолюция на Парламента от 2003 г. относно МФП Комисията предложи през 2011 г. рамков регламент за МФП с цел, наред с другото, да се ускори вземането на решения чрез замяна на законодателните решения с актове за изпълнение. Комисията обаче оттегли това предложение през 2013 г., тъй като съзаконодателите решиха да запазят законодателните актове и обикновената законодателна процедура.

73

Комисията подчертава, че удължаванията на периодите на изпълнение не доведоха до никакво увеличаване на общите разходи. Тези удължавания не са свързани с увеличаване на разходите, тъй като общият бюджет на програмите не може да бъде увеличаван.

Удължаване, което не е свързано с увеличаване на разходите, може да доведе до преразпределяне на някои разходи за сметка на други, но тези аспекти са част от рисковете, свързани с работата в такава среда. По време на преговорите по искания за удължаване без увеличаване на разходите обаче Комисията се стреми да гарантира, че всички допълнителни разходи за персонал, произтичащи от такова удължаване, се запазват минимални, така че да не бъде застрашен успехът на проекта. Демократичният преход в Тунис продължи по-дълго в сравнение с очакванията, които съществуваха в периода непосредствено след революцията от 2011 г., когато бяха подписани проектите от извадката.

Препоръка 4 — Подобряване на планирането на проектите

Комисията приема препоръката.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	1.3.2016
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	1.12.2016
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	14.2.2017
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	2.3.2017

Сметната палата извърши оценка на това дали помощта от ЕС, предоставена на Тунис след арабската пролет от 2011 г, е добре използвана. Сметната палата заключи, че като цяло средствата са били добре изразходвани, тъй като в голяма степен са допринесли за демократичния преход и икономическата стабилност на Тунис след революцията. Установени са обаче редица недостатъци в управлението на помощта от страна на ЕС. С цел преодоляване на тези недостатъци Сметната палата отправя препоръки към Европейската служба за външна дейност и към Комисията. По-конкретно, Сметната палата препоръчва фокусиране на помощта в малко на брой сектори, подобряване на изпълнението на програмите на ЕС за бюджетна подкрепа, и на последно място, подобряване на планирането на програмите и ускоряване на тяхното изпълнение.

4
1977 - 2017



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации