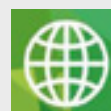


Særberetning

**EU's bistand  
til Tunesien**



4  
1977 - 2017



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)

Websted: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6965-2	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/818908	QJ-AB-17-002-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-6991-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/15052	QJ-AB-17-002-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6986-7	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/916389	QJ-AB-17-002-DA-E

© Den Europæiske Union, 2017  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Særberetning

## EU's bistand til Tunesien

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke områder i EU's budget eller særlige forvaltningsspørgsmål. For at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III, som har ansvaret for revision på udgiftsområderne foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed. Karel Pinxten, formand for denne afdeling, var ordførende medlem for beretningen og blev ved udarbejdelsen af den bistået af kabinetschef Gerard Madden, ledende administrator Alejandro Ballester Gallardo, opgaveansvarlig Nikolaos Zompolas samt revisorerne Thomas Haellstrom, Erika Soveges og Nicola Berloco.



*Fra venstre til højre: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco og Thomas Haellstrom.*

## Punkt

### Akronymer og forkortelser

### I-VIII Resumé

### 1-11 Indledning

### 1-6 Landekontekst

### 7-8 EU's samarbejdsramme

### 9-11 Udviklingsfinansiering

### 12-15 Revisionens omfang og revisionsmetoden

### 16-61 Bemærkninger

16-28 **EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen tacklede de fleste af de centrale udfordringer ved hjælp af betydelige supplerende midler i koordinering med de vigtigste donorer, men bistanden var ikke tilstrækkelig målrettet**

17-22 Midlerne blev øget væsentligt for at dække akutte behov

23-25 Midlerne var spredt over for mange områder

26-28 EU's aktioner var godt koordineret med de vigtigste donorer, men der var ingen fælles programmering med medlemsstaterne

29-61 **EU's foranstaltninger støttede i høj grad Tunesien, men der var mangler i Kommissionens gennemførelse af programmerne**

30-44 Den generelle budgetstøtte blev udbetalt hurtigt, men de tilknyttede betingelser var for fleksible

45-47 Det makrofinansielle bistandslån gav værdifuld adgang til finansiering trods forsinkelser og en lav udbetalingsrate

48-54 Programmerne for sektorbudgetstøtte var relevante, men manglede en troværdig strategi

55-61 Projekterne tog relevante spørgsmål op, men der var svagheder i udformningen og forsinkelser

62-73 **Konklusioner og anbefalinger**

**Bilag I — Oversigt over budgetstøtteprogrammer og makrofinansiel bistand**

**Bilag II — Oversigt over projekter**

**Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar**

**AFD:** Agence Française de Développement

**AfDB:** Den Afrikanske Udviklingsbank

**BSP:** Budgetstøtteprogram

**CRIS:** Det fælles Relexinformationssystem

**DAC:** Komitéen for Udviklingsbistand (under Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling)

**EBRD:** Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling

**EIB:** Den Europæiske Investeringsbank

**ENI:** Det Europæiske Naboskabsinstrument

**ENPI:** Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument

**EU-Udenrigstjenesten:** Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

**IMF:** Den Internationale Valutafond

**MFA:** Makrofinansiel bistand

**NIF:** Naboskabsinvesteringsfacilitet

**PAR:** Programme d'Appui à la Relance

I »Jasminrevolutionen« i Tunesien i januar 2011 anses for at være den første af en række af opstande under »det arabiske forår«. Siden da er Tunesien kommet langt med sin politiske overgang til demokrati i en usikker periode, der har været præget af politisk ustabilitet, social uro og terrorangreb. EU har ydet omfattende politisk og finansiel støtte for at hjælpe Tunesien med at håndtere de nye udfordringer. I perioden 2011 til 2015 bevilgede EU 1,3 milliarder euro i bilateral bistand til Tunesien.

II Vi vurderede, om den bistand, EU har ydet til Tunesien efter den arabiske forårsrevolution i 2011, er blevet anvendt hensigtsmæssigt. Vi konkluderer, at pengene generelt er blevet anvendt hensigtsmæssigt, da de i væsentlig grad har bidraget til overgangen til demokrati og til økonomisk stabilitet i Tunesien efter revolutionen. Der var imidlertid en række svagheder i Kommissionens forvaltning af bistanden.

III Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og Kommissionen reagerede hurtigt med finansiel støtte for at afhjælpe to af de største udfordringer: den økonomiske krise og overgangen til demokrati. Vi konstaterede, at Kommissionen forsøgte at dække for mange områder med det resultat, at bistandens potentielle virkning blev udvandet, og at det var vanskeligt at forvalte de mange aktioner. EU's aktioner var godt koordineret med de vigtigste donorer og inden for EU's institutioner og tjenester, men der var ingen fælles programmering med medlemsstaterne.

IV EU-finansieringen blev ydet på forskellige måder: som generel og sektorspecifik budgetstøtte, et makrofinansielt bistandslån samt enkeltstående projekter.



### V

Inden for rammerne af fire store budgetstøtteprogrammer blev der hurtigt overført betydelige midler og ydet støtte til de tunesiske modparter til at udforme en reformdagsorden. Udbetalingsvilkårene var imidlertid for fleksible og reducerede partnerens incitament til at iværksætte de foranstaltninger, der var fastsat i finansieringsaftalerne. Der har ikke været foretaget en vurdering af offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed (PEFA-vurdering) siden 2010. En sådan vurdering kunne ellers tjene som en ubestridelig test af, hvor langt man reelt er kommet med hensyn til reformer i den offentlige finanssektor. Den nye PEFA-vurdering forventes at foreligge i marts 2017.

### VI

Den langsomme gennemførelse var en væsentlig mangel, som kendetegnede det makrofinansielle bistandslån, størstedelen af sektorbudgetstøtten og projekterne. Det makrofinansielle bistandslån hjalp Tunesien med at få adgang til finansiering på gunstige vilkår. Der blev ydet sektorbudgetstøtte til tre sektorer, men to af disse manglede troværdige sektorstrategier. Både i forbindelse med sektorbudgetstøtten og projekterne fandt vi tilfælde, hvor aktionernes mål hverken var specifikke eller målelige.

### VII

De tunesiske myndigheder gennemførte en række væsentlige reformer, men i et meget langsomt tempo. Den langsomme gennemførelse skyldtes hovedsagelig de talrige regeringsændringer og de mange og vanskelige udfordringer, som landet stod over for. Kommissionen har forpligtet sig til fortsat at hjælpe Tunesien med at håndtere disse udfordringer såvel politisk som økonomisk.

### VIII

Beretningen indeholder en række anbefalinger, som har til formål at forbedre planlægningen af bistanden og forvaltningen af EU-aktionerne.

## Landekontekst

### 01

Tunesien er et lavere mellemindkomstland, der ligger i Nordafrika. I 2015 havde landet en befolkning på ca. 11 millioner og en bruttonationalindkomst pr. indbygger på 3 970 USD<sup>1</sup>. Efter 23 år ved magten blev præsident Zine El Abidine Ben Ali afsat i januar 2011 efter den tunesiske revolution, også kendt som »Jasminrevolutionen«. Den anses for at være den første af en række opstande, der tilsammen er kendt som det arabiske forår.

### 02

Tunesien er det land, som efter det arabiske forår er kommet længst med den politiske overgang til demokrati. I de seneste fire år har landet vedtaget en ny forfatning og afholdt frie og retfærdige valg. I 2015 fik den tunesiske kvartet for national dialog<sup>2</sup> tildelt Nobels fredspris for »sit afgørende bidrag til opbygningen af et pluralistisk demokrati i Tunesien i kølvandet på Jasminrevolutionen i 2011«.

### 03

Efter 2011 har landet været præget af betydelig usikkerhed, social uro og angreb på civile mål udført af bevæbnede militante. I denne periode har landet kæmpet for at bevare den makroøkonomiske stabilitet på kort sigt trods det vanskelige internationale økonomiske klima og den stigende regionale uro.

### 04

Styrkelsen af den økonomiske aktivitet er en af de største udfordringer for Tunesien, da dette er en forudsætning for, at landet på varig vis vil kunne tackle landets største socioøkonomiske problemer, som er den høje arbejdsløshed og de regionale uligheder. I perioden 2000-2010 havde Tunesien en gennemsnitlig økonomisk vækstrate på 4,4 %, som faldt med 1,9 % i 2011, året for revolutionen. Den samlede arbejdsløshed er høj. Efter at den i 2011 var steget til 19 %, faldt den til 15 % i 2015. Arbejdsløsheden er imidlertid særlig høj blandt kvinder (23 %), unge nyuddannede (67 %) og unge generelt (35 %)<sup>3</sup>.

### 05

Tunesien står over for en række udfordringer i relation til svag institutionel kapacitet, overdreven centralisering af beslutningsprocessen og korrupsion. I 2015 lå Tunesien som nr. 76 ud af 174 lande placeret midt på Transparency Internationals indeks for iagttaget korrupsion<sup>4</sup>. På World Justice Projects retsstatsindeks for 2015 er Tunesien samlet set nr. 43 og er blandt de bedst placerede lande i regionen.

- 1 Verdensbanken, World Data Bank, udviklingsindikatorer.
- 2 Den tunesiske kvartet for national dialog blev dannet i 2013 og omfatter fire tunesiske civilsamfundsorganisationer: Fagforeningen Union Générale Tunisienne du Travail, arbejdsgiverorganisationen Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, menneskerettighedsorganisationen La Ligue Tunisienne pour la Défense des Droits de l'Homme og det tunesiske advokatsamfund Ordre National des Avocats de Tunisie.
- 3 Den Internationale Valutafond, *Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility*, maj 2016.
- 4 Med hensyn til gennemsigtighed er Tunesiens pointtal faldet fra 41 i 2012 og 2013 til 40 i 2014 og 38 i 2015.

## 06

Sikkerhed er i stigende grad blevet en vigtig udfordring. Efter sammenstød med salafisterne (2012) og en række politiske mord (2013) var terrorangrebene på Bardomuséet, i Sousse og mod præsidentgarden i 2015 et hårdt slag for den tunesiske økonomi<sup>5</sup> og samfundet som helhed.

## EU's samarbejdsramme

## 07

Associeringsaftalen mellem EU og Tunesien fra juli 1995 danner grundlaget for de bilaterale forbindelser. I november 2006 udarbejdede Kommissionen et landestrategidokument, der fastlagde rammerne for EU's samarbejde med Tunesien i perioden 2007-2013. I november 2010 udarbejdede Kommissionen en midtvejsevaluering af strategien og det nationale vejledende program for perioden 2011 til 2013<sup>6</sup>, som omsatte denne strategi til praksis.

## 08

EU-samarbejdet ændrede sig betydeligt efter det arabiske forår i 2011. I marts 2011 forpligtede EU sig til at støtte alle de sydlige nabolande, som »kan og vil iværksætte sådanne reformer gennem et partnerskab for demokrati og fælles velstand«<sup>7</sup>. I maj 2011 fastlagde Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og Kommissionen en ny tilgang over for de seksten lande i det europæiske naboskabsområde<sup>8</sup>. Denne nye tilgang tog sigte på at styrke partnerskabet mellem EU og landene og samfundene i naboskabsområdet, opbygge og konsolidere sunde demokratier, forfølge bæredygtig økonomisk vækst og etablere forbindelser mellem borgerne og civilsamfundet i landene i regionen. På grundlag af den nye strategiske tilgang indgik EU i 2012 en politisk aftale med Tunesien om en handlingsplan for perioden 2013-2017, som oprettede et privilegeret partnerskab<sup>9</sup>. De vigtigste elementer i dette partnerskab er:

- a) et tættere politisk samarbejde, herunder en politisk dialog på højt plan, parlamentarisk samarbejde og samarbejde om sikkerhedsspørgsmål, demokrati og retfærdighed
- b) større social og økonomisk integration i Den Europæiske Union med henblik på opbygning af et fælles økonomisk område samt udvikling af den vidtgående og brede frihandelsaftale mellem EU og Tunesien
- c) et tættere partnerskab mellem befolkningerne ved at styrke individuelle og organisatoriske forbindelser inden for uddannelse, beskæftigelse, sundhed, kultur, indvandring og mobilitet.

- 5 I 2015 faldt turismen (valutaandtægterne) med 54 %.
- 6 EU-Udenrigstjenesten/ Europa-Kommissionen, nationalt vejledende program for Tunesien 2011-2013.
- 7 KOM(2011) 200 endelig af 8. marts 2011 »Et partnerskab for demokrati og fælles velstand med det sydlige Middelhavsområde«.
- 8 KOM(2011) 303 endelig af 25. maj 2011 »En ny tilgang til nabolande i forandring«.
- 9 EU-Udenrigstjenesten »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](https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf)

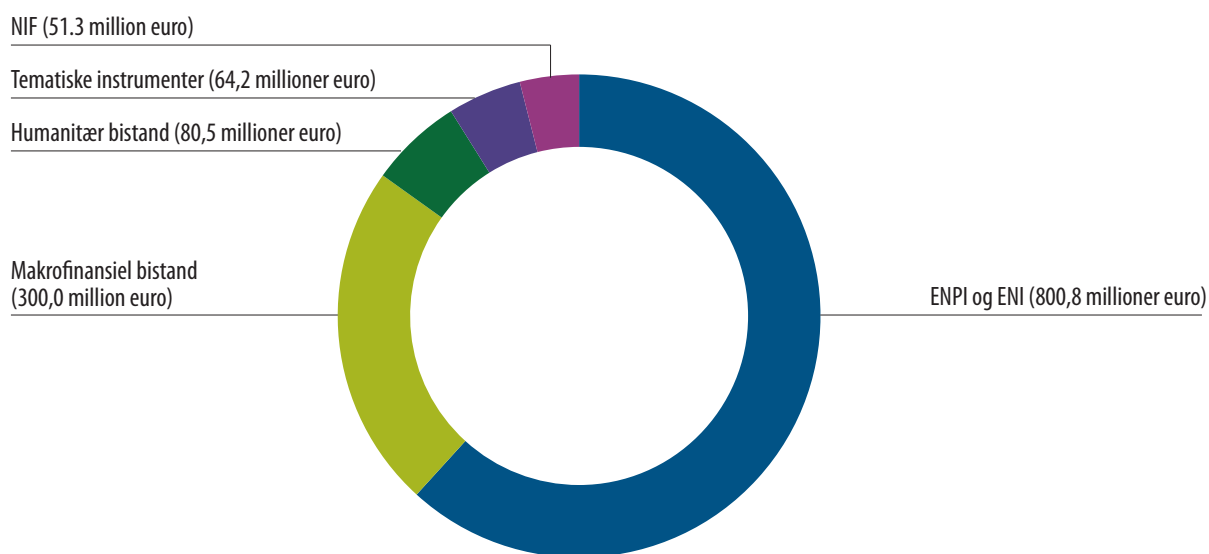
## Udviklingsfinansiering

### 09

I perioden 2011-2015 blev der ydet 1,3 milliarder euro i bilateral samarbejdsbistand til Tunesien. Finansieringen omfattede programmer under det europæiske nabolands- og partnerskabsinstrument (ENPI) og det europæiske nabolandsinstrument (ENI), tematiske instrumenter og programmer<sup>10</sup>, humanitær bistand, nabolandsinvesteringsfaciliteten (NIF) og en aftale om makrofinansiel bistand, der blev undertegnet i 2014 (jf. **figur 1**).

10 De tematiske instrumenter er Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder, der bidrager til stabilitet og fred, programmet for grænseoverskridende samarbejde (Italien-Tunesien) og programmet for ikke-statslige aktører og lokale myndigheder.

**Figur 1** Forpligtede beløb til Tunesien fra de forskellige finansieringsinstrumenter i perioden 2011-2015



Kilde: Den Europæiske Unions delegation i Tunesien, rapport 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie*, maj 2016 og CRIS-databasen (det fælles Relexinformationssystem).

## 10

I perioden fra 2011 til 2015 planlagde og gennemførte Kommissionen en række programmer for generel såvel som sektorspecifik budgetstøtte (jf. **tekstboks 1**), ydede et makrofinansiel bistandslån og gennemførte enkeltstående projekter. Programmerne for generel budgetstøtte bestod af en klynge med fem på hinanden følgende programmer<sup>11</sup>, der havde til formål at sætte ny gang i økonomien og omfattede foranstaltninger med henblik på strukturreformer på forskellige områder. Hovedparten af programmerne for sektorbudgetstøtte var blevet iværksat før 2011, men de fleste af midlerne blev udbetalt efter revolutionen. De gik til forskellige områder som f.eks. uddannelse, vand, miljø og reformen af statsbudgettet. Endvidere finansierede Kommissionen projekter om tjenesteydelser, bygge- og anlægsarbejder og indkøb af udstyr samt twinningprogrammer. Kommissionen indgik kontrakter med forskellige typer gennemførelsesorganer såsom FN-agenturer, nationale organer og civilsamfundsorganisationer.

11 PAR1 er en tværsektoriel budgettransaktion, og PAR2 og PAR5 er statsopbygningskontrakter. Statsopbygningskontrakter yder budgetstøtte i skrøbelige situationer og i overgangssituationer. De blev introduceret af Kommissionen i 2012, og i DAC-kodesystemet betragtes de som generel budgetstøtte.

### Budgetstøtte

Budgetstøtte indebærer, at der overføres finansielle ressourcer til statskassen i et partnerland, når dette har opfyldt de aftalte betalingsbetingelser. Der ydes ikke budgetstøtte til alle lande. Kriterierne for støtteberettigelse skal være opfyldt, før programmet iværksættes, og overholdes, mens det gennemføres, og en række betingelser skal være opfyldt, før der foretages betalinger.

Budgetstøtte indebærer dialog, overførsel af finansielle midler til statskassen i partnerlandet, vurdering af resultaterne og kapacitetsopbygning på basis af partnerskab og gensidig ansvarlighed.

Budgetstøtte udbetales i faste eller variable trancher. Faste trancher har en fast værdi, som er angivet på forhånd i finansieringsaftalen. De udbetales fuldt ud (når alle betingelser er opfyldt) eller slet ikke (hvis en eller flere betingelser ikke er opfyldt). Variable trancher har en maksimumværdi, som er angivet på forhånd i finansieringsaftalen. De udbetales enten helt eller delvist, idet det udbetalte beløb baseres på de resultater, der er opnået i forhold til de på forhånd fastlagte mål eller udpegede resultatindikatorer (forudsat, at alle de generelle betingelser samtidig er opfyldt).

*Uddrag af Kommissionens retningslinjer for budgetstøtte, september 2012.*

### 11

Frankrig og Tyskland er de andre store europæiske bilaterale donorer<sup>12</sup>. Den Europæiske Investeringsbank (EIB)<sup>13</sup> og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD)<sup>14</sup> er store långivere i Tunesien. Internationale finansielle institutioner stiller også betydelige midler til rådighed. Siden 2012 har Verdensbanken givet tilsagn om i alt 2,1 milliard USD. Den Internationale Valutafond (IMF) har også et omfattende engagement i Tunesien. I maj 2016 godkendte IMF et nyt landeprogram, en udvidet 48-måneders ordning til et beløb på 2,9 milliarder USD<sup>15</sup>.

- 12 Siden 2011 har de ydet henholdsvis 776 og 950 millioner euro i lån og gavebistand til Tunesien.
- 13 Siden 2011 er der i alt blevet ydet 1,5 milliarder euro til Tunesien (til finansiering i sektorer som industri, vand, transport, energi og tjenesteydelser).
- 14 Siden 2013 har EBRD finansieret 25 projekter og udbetalt i alt 300 millioner euro.
- 15 Dette er det andet IMF-program i Tunesien. I perioden fra 2013 til 2015 blev der udbetalt 1,6 milliarder USD til Tunesien fra et program under standby-aftalen.

# Revisionens omfang og revisionsmetoden

## 12

Revisorerne undersøgte, om den bistand, EU har ydet til Tunesien efter det arabiske forår i 2011, er blevet anvendt hensigtsmæssigt. For at kunne foretage denne vurdering undersøgte revisorerne bistandens effektivitet og produktivitet og fik svar på følgende underspørgsmål:

- i) Tog EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen fat på de centrale udfordringer, som Tunesien stod over for?
- ii) Gennemførte Kommissionen sine programmer hensigtsmæssigt?

## 13

Revisionen dækkede de udgifter, der blev afholdt gennem ENPI og ENI. Den havde fokus på de programmer, som var iværksat som reaktion på den økonomiske krise, og på EU's foranstaltninger vedrørende overgang til demokrati, regeringsførelse, retfærdighed og økonomisk vækst. Revisionen omfattede også makrofinansiel bistand.

## 14

Stikprøven dækkede 70 % af den bilaterale samarbejdsbistand, der var ydet til Tunesien fra 2011 til 2015<sup>16</sup>. Ud over det makrofinansielle bistandslån gennemgik vi syv budgetstøtteprogrammer og fjorten projekter. **Bilag I og II** giver mere detaljerede oplysninger om de EU-aktioner, som revisionen omfattede.

## 15

Revisionsarbejdet blev gennemført mellem marts og juli 2015. Det bevismateriale, som danner grundlag for vores vurdering, blev indsamlet via dokumentgennemgang og samtaler med EU-Udenrigstjenesten, Kommissionen, EU-delegationen i Tunis, de tunesiske myndigheder, civilsamfundsorganisationer samt internationale finansielle institutioner og andre donorer<sup>17</sup>. Vi aflagde også et to ugers besøg i Tunesien i maj 2016.

16 I perioden 2011-2015 blev der i alt ydet 1,3 milliarder euro i bilateral samarbejdsbistand. Dette beløb omfatter programmer under ENPI, ENI, de tematiske instrumenter, NIF og det makrofinansielle bistandslån.

17 IMF, Den Afrikanske Udviklingsbank, Verdensbanken og Agence Française de Développement.

## EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen tacklede de fleste af de centrale udfordringer ved hjælp af betydelige supplerende midler i koordinering med de vigtigste donorer, men bistanden var ikke tilstrækkelig målrettet

### 16

I dette afsnit undersøger vi, om prioriteringerne og tildelingen af midler blev behørigt tilpasset efter 2011 med henblik på at tackle de centrale udfordringer, Tunesien står over for. Vi undersøgte også, om der hurtigt blev taget fat på udfordringerne med velkoordinerede tiltag.

### Midlerne blev øget væsentligt for at dække akutte behov

### 17

I 2010, dvs. før revolutionen, havde Kommissionen et program for udviklingsbistand<sup>18</sup> på 240 millioner euro i perioden 2011 til 2013. Der var fastlagt følgende prioriterede områder for udviklingsbistanden: beskæftigelse, økonomiske reformer og støtte til den private sektor og retsvæsenet. Et tværgående mål var at udbrede anvendelsen af god regeringsførelse.

### 18

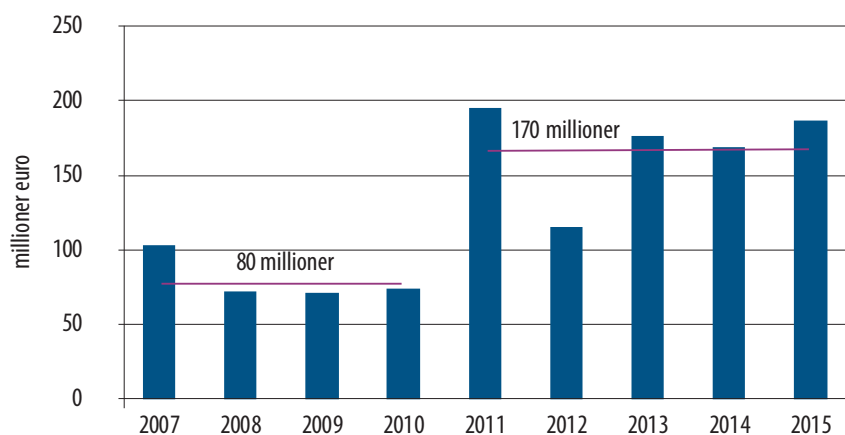
Efter revolutionen blev de tildelte midler forøget væsentligt, og fokus for EU's bilaterale samarbejde blev ændret. Bevillingerne for perioden 2011-2013 blev næsten fordoblet til 445 millioner euro. De gennemsnitlige årlige tildelinger fra ENPI og ENI<sup>19</sup> steg fra 80 millioner euro for perioden før revolutionen til 170 millioner euro i perioden 2011-2015 (jf. **figur 2**). Den væsentligt øgede finansiering blev navnlig ydet gennem den incitamentsbaserede mekanisme »mere for mere«, som stillede supplerende støtte til rådighed for de partnerlande, der viste vedvarende engagement og fremskridt med hensyn til reformer<sup>20</sup>.

- 18 Den flerårige strategi for udviklingsbistand for perioden 2007-2013 blev fastlagt i landestrategidokumentet. Det nationale vejledende program for 2011-2013 fastsatte mere detaljeret de tildelte midler og prioriteringerne. Det nationale vejledende program henviste til de midler, der var tildelt under ENPI.
- 19 Fra og med 2014 har ENI erstattet ENPI som det vigtigste instrument for udviklingssamarbejde med nabolandene.
- 20 Den incitamentsbaserede mekanisme »mere for mere« (inden for rammerne af ENPI kaldet SPRING (indtil 2013) og paraplyprogrammerne inden for rammerne af ENI (jf. også tabel 1 for så vidt angår de supplerende bidrag)).



Figur 2

## Forpligtede årlige beløb fra ENPI og ENI til Tunesien i perioden 2007-2015

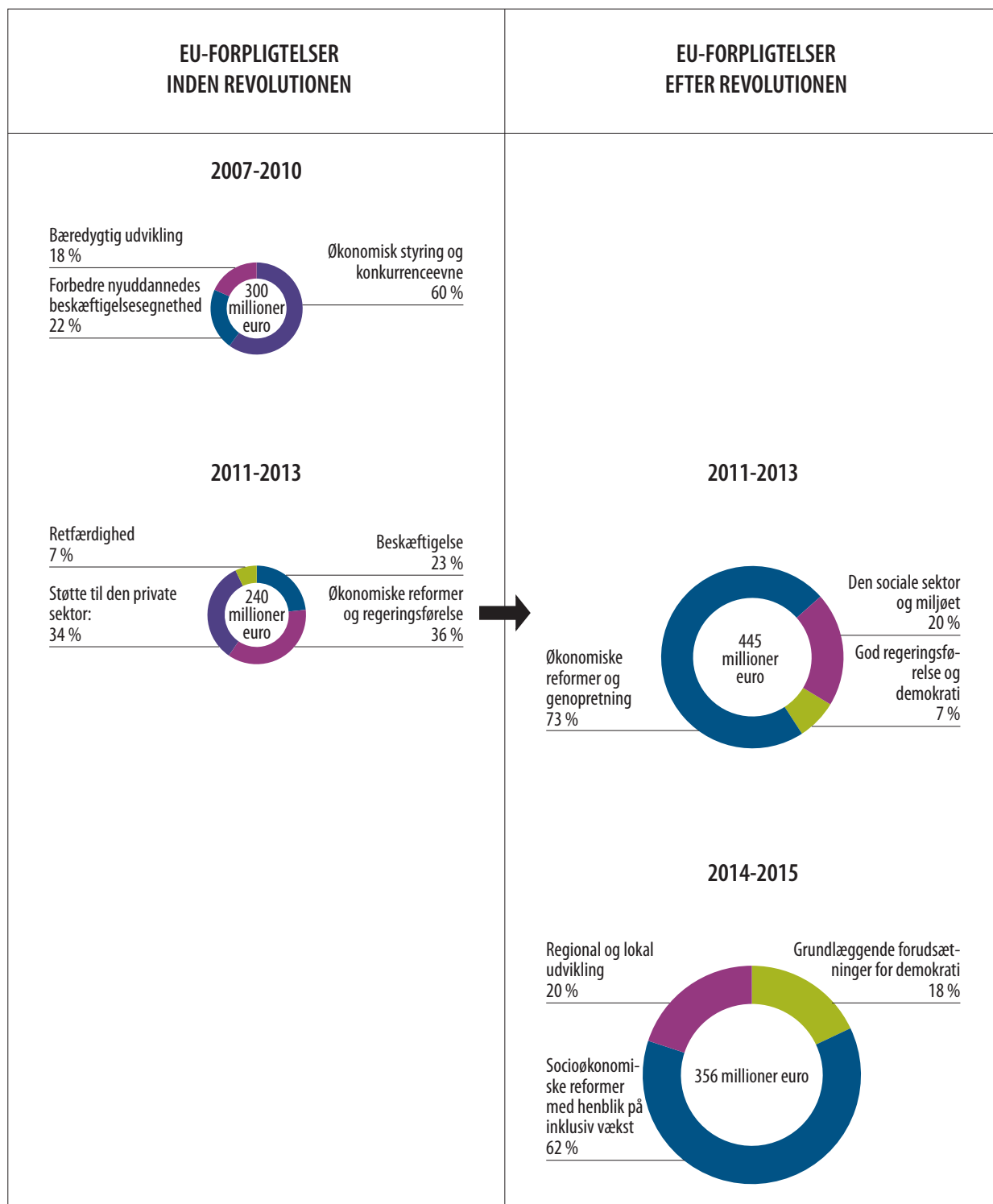


Kilde: CRIS-databasen

## 19

Siden 2011 har støtte til demokrati været et af de prioriterede støtteområder (jf. **figur 3**). EU's valgobservationsmissioner skulle sikre, at valgene blev afviklet korrekt. Der blev ydet yderligere støtte til den demokratiske overgang via programmer til støtte for civilsamfundet, retsvæsenet og det nye parlaments aktiviteter. Efter 2011 udarbejdede Kommissionen programmer, der havde til formål at mindske de regionale uligheder, som var blandt årsagerne til de sikkerhedsmæssige og sociale spændinger. Disse programmer ydede støtte til marginaliserede områder, rehabilitering af lavindkomstkvarterer og sundhedssektoren.

**Figur 3** Forpligtede beløb fra ENPI og ENI til Tunesien før og efter 2011, pr. prioriteret område (i forhold til de årlige tildelinger)



Kilde: Europa-Kommissionens nationale vejledende programmer og den aktuelle situation, oktober 2015.

## 20

De supplerende midler, der blev stillet til rådighed efter revolutionen, gjorde det muligt for EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen at yde omfattende støtte til det nationale program for økonomisk genopretning. I en skrøbelig og forværret makroøkonomisk situation fungerede PAR-programmet (Programme d'Appui à la Relance) som et stort genopretningsprogram, der samlede betydelige midler fra forskellige donorinstitutioner og finansielle institutioner med det formål at tilvejebringe hårdt tiltrængte midler, der kunne afhjælpe de presserende økonomiske behov. Kommissionens bidrag til PAR var dens største udgift i form af forpligtede midler i Tunesien. Finansieringen bestod af fem programmer for generel budgetstøtte, der på fem år indgik forpligtelser for 448 millioner euro, dvs. for mere end halvdelen af de midler, der var afsat under ENPI og ENI til perioden 2011 til 2015. Dette beløb blev suppleret med »mere for mere«-midlerne, som bidrog med yderligere 155 millioner euro i perioden 2011-2015 (jf. punkt 18 og **tabel 1**). Den generelle budgetstøtte var af særlig betydning for de tunesiske myndigheder, eftersom de fleste andre donormidler blev ydet i form af lån, som medførte udgifter til gældsbetjening og tilbagebetalingsforpligtelser.

Tabel 1

## »Mere for mere«-bevillingernes bidrag til PAR-programmerne

(millioner euro)

PAR-program	År	Tildelt beløb i alt	»mere for mere«-midler tildelt til PAR-programmerne	Tildelte »mere for mere«-midler i alt pr. år.
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
<b>I alt</b>		<b>448</b>	<b>155</b>	<b>276,8<sup>1</sup></b>

1 Saldoen for »mere for mere«-midler på 121,8 millioner euro blev brugt til projekter på en lang række områder, f.eks. retsområdet eller til renovering af infrastruktur i fattige kvarterer.

Kilde: EU-udenrigstjenesten og CRIS-databasen

## 21

Kommissionen søgte primært at afhjælpe landet økonomiske behov ved hjælp af PAR-programmerne, men der blev også ydet supplerende støtte i form af et makrofinansiel bistandslån og specifikke projekter. Efter anmodning fra de tunesiske myndigheder blev der i 2014 ydet et lån på 300 millioner euro som supplement til IMF's lån til støtte for regeringens økonomiske stabiliserings- og reformprogram.

## Bemærkninger

### 22

Mens de udfordringer, som de makroøkonomiske og demokratiske reformer gav anledning til, kunne løses forholdsvis hurtigt, var dette ikke tilfældet med reformen af sikkerhedssektoren. Den tunesiske regering anmodede første gang om EU-støtte til denne reform allerede i oktober 2011. Kommissionen reagerede omgående på anmodningen, men der gik to år, før de tunesiske myndigheder indvilligede i specifikationerne for en peer review-undersøgelse af sikkerhedssektoren i Tunesien. I december 2013 fremlagde tolv sikkerhedsekspertter fra EU's medlemsstater en peer review-rapport. Efter de tunesiske myndigheders godkendelse blev der i januar 2015 gennemført en identifikations- og formuleringsmission. Terrorangrebene i marts og juni 2015 fremskyndede den politiske dialog, og i november 2015 gav den tunesiske regering sin tilslutning til Kommissionens forslag til et program om reform af sikkerhedssektoren med et budget på 23 millioner euro. Dette var fire år efter den oprindelige anmodning. Efter godkendelsen af programmet blev der i juni 2016 underskrevet en kontrakt om genopbygning af sikkerhedsinfrastruktur og levering af udstyr.

### Midlerne var spredt over for mange områder

### 23

De tunesiske myndigheder formåede ikke at udvikle en pålidelig og omfattende national udviklingsplan. Det bevirkede, at donorerne ikke kunne få et generelt overblik over landets prioriteter, de midler, der var brug for, og de fremskridt, der var sket i forhold til nøgleindikatorerne. EU's foranstaltninger blev derfor udformet på grundlag af den løbende og intensive politikdialog med de tunesiske myndigheder, på rapporter udarbejdet inden for rammerne af forskellige behovsvurderinger og på undersøgelsesmissioner organiseret af EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen.

### 24

EU's indsats omfattede en meget bred vifte af aktiviteter. Efter revolutionen i 2011 var der en stærk efterspørgsel efter støtte på tværs af en lang række sektorer. Handlingsplanen for 2013-2017 for det privilegerede partnerskab (jf. punkt 8) fastsatte tretten prioriterede områder, som hvert især omfattede mange forskellige foranstaltninger. I lyset af forøgelsen af de disponible midler udvidede Kommissionen anvendelsesområdet for samarbejdet for at forsøge at opfylde denne efterspørgsel. I de strategiske dokumenter såsom det nationale vejledende program for 2011-2013 og den fælles støtteramme for 2014-2015 var der fastsat meget brede prioritetsområder. Det resulterede i, at der blev vedtaget afgørelser og planlagt projekter, som omfattede alt for mange områder. I den fælles støtteramme for 2014-2015 omfattede en af de prioriterede sektorer (grundlæggende elementer i et demokrati) seks særskilte komponenter, der dækkede en bred vifte af områder: retfærdighed, ligestilling, migration og grænseforvaltning, reform af medierne, reform af sikkerhedssektoren og støtte til kultursektoren<sup>21</sup>. EU-delegationens årlige beretning<sup>22</sup> omtaler aktioner, der er fordelt på mere end tyve udgiftsområder (herunder uddannelse, sundhed, landbrug, miljø, klimaændringer, transport, forskning og tematiske områder, såsom grænseoverskridende samarbejde).

21 Kommissionens Generaldirektorat for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger, *Tunisia Financial Assistance fiche, State of play*: Oktober 2015.

22 Den Europæiske Unions delegation i Tunesien, rapport 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie*.

### 25

De enormt mange forskellige aktivitetsområder var i strid med Kommissionens eget mål om at koncentrere støtten på et begrænset antal områder. Ifølge anerkendt bedste praksis ved tildeling af udviklingsbistand, som fastsat i den europæiske konsensus om udvikling<sup>23</sup> og Pariserklæringen om bistandseffektivitet<sup>24</sup>, bør EU-donorer forsøge at målrette deres aktive deltagelse i et bestemt land mod maksimalt tre sektorer hver. Ved ikke i tilstrækkelig grad at målrette sine bestræbelser udvandede Kommissionen finansieringens potentielle effekt og gjorde det vanskeligere at forvalte den.

### **EU's aktioner var godt koordineret med de vigtigste donorer, men der var ingen fælles programmering med medlemsstaterne**

### 26

EU's foranstaltninger var godt koordineret med de vigtigste internationale udviklingsaktører i Tunesien, f.eks. IMF, Verdensbanken, Den Afrikanske Udviklingsbank (AfDB) og Agence Française de Développement - (AFD). EU planlagde og gennemførte vigtige programmer sammen med andre donorer - især budgetstøtte og makrofinansiel bistand. Nogle EU-projekter blev gennemført af FN-agenturer, nationale udviklingsagenturer og udviklingsbanker. Pr. 2016 var der også ni igangværende twinningprojekter med et samlet budget på 12 millioner euro, som EU finansierede og medlemsstaterne gennemførte<sup>25</sup>.

### 27

EU er den donor, der giver det største beløb i tilskud til Tunesien, og Unionen er til stede på mange forskellige områder. EU-delegationen spiller derfor en vigtig rolle i donorsamfundet. Den fremmer aktivt koordineringen mellem donorerne, der mødes mindst en gang om måneden for i detaljer at drøfte planlægningen af programmerne og eventuelle problemer i forbindelse med gennemførelsen.

### 28

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen arbejdede tæt sammen med medlemsstaterne via regelmæssige høringer og hyppig udveksling af relevante oplysninger i alle faser af programcyklussen, navnlig inden for rammerne af ENI-udvalget. Dette samarbejde omfattede ikke fælles programmering med medlemsstaterne, hvilket ENI-forordningen ellers anbefaler<sup>26</sup>. EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen har igennem de sidste fire år ført drøftelser med medlemsstaterne med henblik på gradvis at påbegynde fælles programmering i Tunesien.

- 23 Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen (2006/C 46/01) Fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om »den europæiske konsensus om udvikling«
- 24 OECD, Pariserklæringen om bistandseffektivitet, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien, Nederlandene og Østrig.
- 26 Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 232/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et europæisk naboskabsinstrument (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 27).

**EU's foranstaltninger støttede i høj grad Tunesien, men der var mangler i Kommissionens gennemførelse af programmerne**

**29**

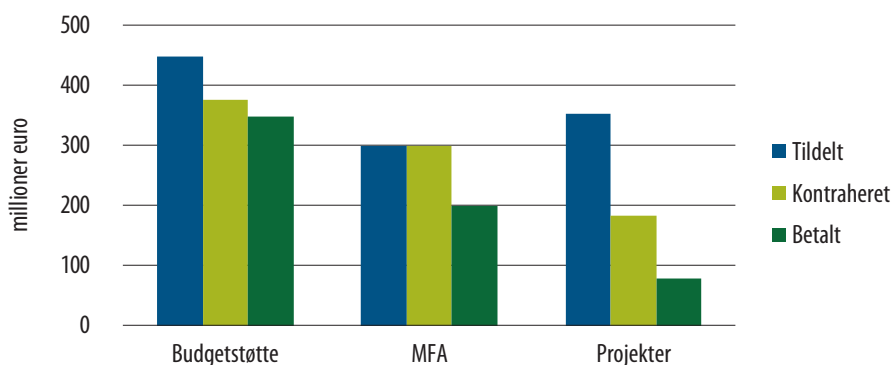
I dette afsnit undersøger vi, hvor godt Kommissionen har forvaltet sine programmer for bilateral udviklingsbistand. Vi vurderer fire typer af programmer: a) fire programmer for generel budgetstøtte, b) tre programmer for sektorbudgetstøtte, c) det makrofinansielle bistandslån og d) 14 projekter. Vi vurderer programmernes udformning og gennemførelse og de opnåede resultater.

**Den generelle budgetstøtte blev udbetalt hurtigt, men de tilknyttede betingelser var for fleksible**

**30**

PAR-programmerne (jf. punkt 20) tegnede sig for ca. 56 % af ENPI- og ENI-forpligtelserne. Disse programmer gjorde det muligt relativt hurtigt at kanalisere betydelige midler til Tunesien. Generelt gik der et til to år, fra programmet var udformet, og til størstedelen af det kontraherede beløb blev udbetalt. Ved udgangen af 2015 var 78 % af de beløb, som der var givet tilsagn om for perioden 2011-2015, blevet udbetalt under PAR-programmerne, mens tallene for det makrofinansielle bistandslån og projekterne var henholdsvis 67 % og 22 %. Ved udgangen af 2015 var der kun indgået kontrakter for 60 % af de disponible midler til projekterne, mens der var indgået kontrakter for henholdsvis 85 % og 100 % af bevillingerne til budgetstøtte og midlerne fra det makrofinansielle bistandslån (jf. **figur 4**).

**Figur 4 Tildelte, kontraherede og udbetalte beløb fordelt på bistandstype (pr. 31.12.2015, perioden 2011-2015)**



Kilde: CRIS-databasen

## Bemærkninger

### 31

EU's bistand havde til formål at kanalisere betydelige midler til at støtte den skrøbelige økonomi, fremme social samhørighed og tilskynde Tunesien til at »iværksætte reformer gennem et partnerskab for demokrati og fælles velstand<sup>27</sup>«. Heraf blev der i perioden 2011 til 2015 udbetalt ca. 350 millioner euro.

### 32

Det første PAR-program blev planlagt og gennemført sammen med Verdensbanken, Den Afrikanske Udviklingsbank og Agence Française de Développement<sup>28</sup>, mens det andet blev gennemført sammen med Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank. Det samlede budget for PAR1 var på 1 milliard euro i lån og tilskud (hvoraf EU bidrog med 100 millioner euro). Det samlede budget for PAR2 var på 720 millioner euro i lån og tilskud, hvoraf EU bidrog med 68 millioner euro. Den fælles planlægning og gennemførelse af disse programmer øgede donorerens muligheder for at tilskynde partnerlandet til at gennemføre reformer. Den sikrede også, at donorerne undgik dobbeltarbejde. De efterfølgende programmer (PAR3 og PAR4) blev udelukkende finansieret af EU.

### Udbetalingsvilkårene var for fleksible

### 33

EU's bidrag til PAR-programmerne blev ydet i form af generel budgetstøtte. Fra 2013 og fremefter blev støtten klassificeret som »statsopbygningskontrakter«. Dette er den mest fleksible form for budgetstøtte, som er beregnet på lande, der befinder sig i en skrøbelig situation eller er i en overgangsfase. Vilkårene for udbetaling af midler under denne form for budgetstøtte er mere fleksible, eftersom f.eks. støttebetingelsen om, at partnerlandene skal have en pålidelig og troværdig national udviklingsplan ikke nødvendigvis skal være opfyldt, så længe regeringen forpligter sig til at udarbejde én. Ifølge Kommissionens egne retningslinjer for budgetstøtte er det ikke meningen, at statsopbygningskontrakter skal løbe mere end et eller to år. For Tunesiens vedkommende er denne form for budgetstøtte allerede blevet ydet i tre år (PAR 3 og 4), og i det seneste PAR-program (PAR5) vil den igen blive anvendt, denne gang i yderligere tre år.

27 KOM(2011) 200 endelig.

28 Bidraget fra de tre meddonorer blev ydet i form af lån.

34

PAR-programmerne indebærer, at der udbetales en eller to rater over en periode på højst to år. Ifølge bedste praksis for budgetstøtteprogrammer indgår Kommissionen først en aftale om et reformprogram med partnerlandet. På grundlag af dette program fastlægger Kommissionen derefter udbetalingsvilkårene, undertegner finansieringsaftalen og giver partnerlandet tid til at gennemføre reformerne og dermed opfylde betingelserne for udbetalingen. I forbindelse med PAR-programmerne var betingelserne imidlertid i stor udstrækning opfyldt, inden finansieringsaftalen blev indgået, dvs. allerede i planlægningsfasen. I forbindelse med PAR-programmerne anvendte Kommissionen systematisk denne fremgangsmåde for at fremskynde betalingen af den første tranche. Således blev den første tranche af PAR1 udbetalt to måneder efter undertegnelsen af finansieringsaftalen, og for PAR2's og PAR3's vedkommende gik der kun to uger (jf. **tabel 2**).

Tabel 2

Gennemførelse af PAR-programmerne

PAR-programmer				Udnytteshastighed				
Program	Afgørelse - år«	Tildelt	Betalt	Dato for undertegnelse af finansieringsaftalen	Udbetalingsdato (1. tranche)	Udbetalingsdato (2. tranche)	Tidsrum mellem finansieringsaftalen og 1. betaling (i dage)	Tidsrum mellem finansieringsaftalen og 2. betaling (i dage)«
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	Ikke relevant	13	Ikke relevant
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	under behandling	150	under behandling

Kilde: CRIS-databasen (oktober 2016).

35

I ét tilfælde (PAR1) var foranstaltningerne vedrørende den anden tranche ikke fastsat, da kontrakten blev underskrevet, men blev det først et år senere. De foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde betingelserne for udbetalingen af alle programmernes trancher, skal være fastsat, når finansieringsaftalen underskrives, således at partnerlandet får tilstrækkelig tid til at gennemføre reformerne.



**36**

Eftersom de supplerende »mere for mere«-midler udgjorde næsten en tredjedel af programmernes budget, undersøgte vi, om de blev brugt som middel til at opstille nye betingelser og til at tilskynde de tunesiske myndigheder til at gennemføre nye foranstaltninger. Kun i forbindelse med PAR3 blev der fastsat yderligere betingelser i tilknytning til de ekstra midler – en variabel tranche med tre specifikke betingelser. Disse midler blev tildelt sidst i programplanlægningen (jf. **tekstboks 2**), og selv om dette uden tvivl var en komplicerende faktor, hindrede det ikke, at der blev fastsat betingelser og foranstaltninger.

## Tekstboks 2

**Proceduren for tildeling af supplerende »mere for mere«-midler**

Procedures forskellige trin:

- I december år n udarbejder EU-delegationen et første udkast til situationsrapport
- I marts måned år n + 1 udarbejder EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen en fælles note om de fremskridt, der er sket i alle nabolande
- I juni år n + 1 træffes der en afgørelse (som godkendes af ENI-udvalget). Der skal indgås forpligtelser for midlerne til specifikke programmer inden udgangen af år n + 1.

**37**

Udbetalingerne under PAR-programmerne var betinget af, at en lang række specifikke foranstaltninger, var gennemført. I gennemsnit omfattede hvert af de fire undersøgte programmer 27 specifikke foranstaltninger. Disse dækkede mange og vidtrækkende områder, nemlig: a) gennemsigtighed, demokratisk deltagelse, retfærdighed og bekæmpelse af korruption, b) offentlig finansiering, c) regionale uligheder, d) arbejdsløshed og social inklusion, e) mikrofinansiering og f) økonomisk vækst. Det store antal områder, som foranstaltningerne dækker, udvander fokus på den politiske dialog med partnerlandet.

**38**

Kommissionen traf afgørelse om betaling efter at have vurderet de samlede fremskridt og regeringens engagement i vedtagelsen af en national udviklingsplan, men vurderede ikke, om de tunesiske myndigheder havde gennemført de krævede foranstaltninger. I praksis betød dette, at Kommissionen vurderede de overordnede fremskridt som tilfredsstillende, selv om en række foranstaltninger ikke var blevet iværksat. Denne fremgangsmåde reducerede partnerens incitament til at iværksætte de foranstaltninger, der var fastsat i finansieringsaftalen, og svækkede Kommissionens mulighed for at få de tunesiske myndigheder til at gennemføre stærkt tiltrængte reformer.

### 39

På grund af den politiske ustabilitet i landet fokuserede Kommissionen på outputforanstaltninger frem for på langsigtede resultater. De fleste foranstaltninger i PAR-programmerne var udformet, således at de kunne gennemføres inden for en kort tidshorisont, og de havde ofte form af »regeringen skal vedtage dekret X« eller lignende. Et dekret kan imidlertid vedtages af regeringen, men bliver måske ikke gennemført hurtigt og korrekt af administrationen. En række strukturreformer gennemføres således fortsat utilfredsstillende eller langsomt selv på områder, hvor den tunesiske regering har truffet foranstaltninger.

### Vurderingen af forvaltningen af de offentlige finanser er forsinket

### 40

Der er ikke foretaget en samlet evaluering af PAR-programmerne. I betragtning af disse programmets størrelse og kompleksitet kunne en samlet evaluering have givet nyttig feedback om reformfremskridtene og vist, hvor der er svagheder i tilgangen.

### 41

Kommissionen gjorde brug af en række evalueringer, som forskellige internationale organisationer havde gennemført om specifikke forvaltningsforhold. Det var imidlertid ikke meningen, at disse skulle træde i stedet for PEFA-vurderingen, som er en meget omfattende og bredt respekteret samlet vurdering af forvaltningen af de offentlige finanser. I Kommissionens retningslinjer vedrørende budgetstøtte anbefales det, at der foretages en PEFA-vurdering hvert fjerde år, men den seneste vurdering fandt sted i 2010. Der blev indgået aftale om en ny vurdering i 2014, der skulle samfinansieres af EU, Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank. Der opstod imidlertid betydelige forsinkelser i forbindelse med indgåelsen af kontrakten med en ekspert og under drøftelserne med de tunesiske myndigheder om udkastet til rapport. Den nye PEFA-vurdering forventes at foreligge i marts 2017.

### 42

PEFA-vurderingen skulle ikke bare give sikkerhed med hensyn til alle aspekter af forvaltningen af de offentlige finanser, den var også nødvendig som en indikator for mulige svagheder, der måske vil skulle tackles hurtigst muligt. Af disse årsager og i betragtning af de meget betydelige beløb, der betales i budgetstøtte til den tunesiske statskasse, er det utilfredsstillende, at vurderingen ikke forelå inden for den frist, der er fastsat i retningslinjerne.

### Langsomt reformtempo

#### 43

Generelt er der gjort visse fremskridt på de områder, der er omfattet af programmerne, men reformtempoet har været langsomt.

- a) Med hensyn til gennemsigtighed og deltagelse er der sket fremskridt på områderne adgang til administrative oplysninger, foreningsfrihed, budgetmæssig gennemsigtighed og offentliggørelse af rapporterne fra Tunesiens overordnede revisionsorgan. Det er imidlertid stadig vanskeligt at få adgang til administrative oplysninger vedrørende regeringen og offentlige organisationer.
- b) For så vidt angår civilsamfundets deltagelse er det blevet nemmere at oprette en ikke-statslig organisation (NGO), men det er stadig en langvarig proces. Ifølge de retlige rammer skulle det kun tage et par uger at oprette en ny NGO, men i praksis tager det fra seks måneder til et år på grund af administrative flaskehalse.
- c) For så vidt angår forvaltningen af de offentlige finanser er det nødvendigt, at der vedtages en national udviklingsplan og en organisk lov om budgettet for at forbedre budgetgennemførelsen. Gennemførelsen af reformer vedrørende offentlig-private partnerskaber og offentlige indkøb har været en langsom proces. Der er vedtaget en ny lov om offentlige indkøb, som opfylder internationale standarder, og en handlingsplan, som skal erstatte de besværlige procedurer, er under udarbejdelse. Det er fortsat en stor udfordring at øge gennemsigtigheden, ansvarligheden og effektiviteten i den eksterne og interne revision.
- d) Med hensyn til de regionale uligheder har de foranstaltninger, der er truffet inden for rammerne af PAR-programmerne, øget kommunernes indtægter. Men som følge af en række strukturelle svagheder, såsom nedsat økonomisk aktivitet og manglende lokale skatter, har hovedparten af kommunerne økonomiske problemer, der kun kan løses gennem en omfattende omstrukturering af deres finanser, eventuelt som led i den decentraliseringsproces, der er planlagt til begyndelsen af 2017.
- e) Med hensyn til social inklusion har regeringen styrket det sociale sikkerhedsnet ved at øge beløbet for de månedlige ydelser og antallet af modtagere. Den har imidlertid ikke forbedret målretningen mod potentielle modtagere, hvilket først kan ske, når der er udarbejdet et fælles husstandsregister<sup>29</sup>.

29 Europa-Kommissionen, Orienterende note til Europa-Parlamentet og Rådet, MFA til Den Tunesiske Republik, udbetaling af anden tranche, 26.11.2015.

- f) Adgangen til mikrofinansiering er stadig begrænset, selv om de lovgivningsmæssige rammer opfylder de internationale standarder. Det ville også hjælpe, hvis de lovgivnings- og tilsynsmæssige rammer blev opgraderet, de eksisterende lofter på udlånsrenter blev fjernet, og der var hensigtsmæssige regnskabsnormer på dette område<sup>30</sup>. Det er vigtigt at bemærke, at Kommissionen gennemfører et projekt, der sigter mod at støtte indførelse af mikrofinansiering i landets mindre udviklede områder.
- g) For at sætte skub i den økonomiske vækst har parlamentet udarbejdet en ny investeringslov i overensstemmelse med målet om at beskytte markedsadgangen, mindske investeringsrestriktioner og rationalisere anvendelsen af undtagelser. Loven er endnu ikke vedtaget af parlamentet.

### 44

IMF noterede, at der var forsinkelser i gennemførelsen af de reformer, der kræves ifølge IMF's eget program for 2013-2015. I sin vurdering<sup>31</sup> anfører IMF, at kun ca. 60 % af de 46 strukturelle benchmarks, der var opstillet under programmet, var blevet opfyldt. IMF anførte endvidere, at det er afgørende, at myndighederne og et bredt spektrum af interessenterne engagerer sig i reformdagsordenen for at undgå tilbageslag i programgennemførelsen.

### Det makrofinansielle bistandslån gav værdifuld adgang til finansiering trods forsinkelser og en lav udbetalingsrate

### 45

I august 2013 anmodede den tunesiske regering EU om et makrofinansiel bistandslån. Tunesien havde på det tidspunkt et stort og presserende behov for ekstern finansiering. Der gik 21 måneder fra den oprindelige anmodning til den første udbetaling af denne støtte, som der var et presserende behov for (jf. **tabel 3**). Parlamentet og Rådet har erklæret, at EU bør være i stand til at yde makrofinansiel bistand med kort varsel, når omstændighederne kræver øjeblikkelig handling<sup>32</sup>. En stor del af forsinkelsen skyldes imidlertid forhold, der må anses at ligge uden for EU's kontrol, såsom den tid, det tog Tunesien at ratificere aftalememorandummet om den makrofinansielle bistand. Men i betragtning af, at der var tale om en anmodning om hastefinansiering, må det stadig siges, at det tog lang tid at behandle dette lån på EU-plan.

30 IMF, Tunesien, 2015, artikel IV-høring, sjette gennemgang under standby-aftalen, og anmodning om omlægning, oktober 2015.

31 IMF, Anmodning om udvidet arrangement under den udvidede lånefacilitet, Bilag I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes, juni 2016.

32 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 778/2013/EU af 12. august 2013 om yderligere makrofinansiel bistand til Georgien (EUT L 218 af 14.8.2013, s. 15).

## Tidslinje for den makrofinansielle bistand

Dato	Aktion	Måneder fra anmodningen om programmet
August 2013	Anmodning fra Tunesien	start
December 2013	Kommissionens forslag	4
Maj 2014	Vedtaget af Rådet og Parlamentet	9
Juli 2014	MFA-udvalget	11
August 2014	Aftalememorandum medunderskrevet af Tunesien	12
Marts 2015	Ratificeret af det tunesiske parlament	19
Maj 2015	1. tranche udbetalt	21
December 2015	2. tranche udbetalt	28
Oktober 2016	3. tranche under behandling	38

Kilde: Europa-Kommissionen:

## 46

EU bevilgede et lån på 300 millioner euro fordelt på tre trancher. Kommissionen finansierede lånet via lån fra finansieringsinstitutter. Afdrags- og rentevilkårene for Tunesien var de samme som de vilkår, Kommissionen fik fra finansieringsinstitutterne. Renten har hidtil været lav og ligget på mellem 0,498 % og 1,125 %. Tilbagebetalingsrisikoen i forbindelse med lånet blev dækket af Garantifonden for aktioner i forhold til tredjeland, der finansieres over EU's budget.

## 47

Udover adgang til finansiering til lav rente indebar det makrofinansielle bistandslån specifikke reformer gennem de udbetalingsbetingelser, der blev fastsat i låneaftalen. Lånet blev udformet i samarbejde med IMF. Den vigtigste udbetalingsbetingelse var, at IMF-programmet blev gennemført tilfredsstillende<sup>33</sup>. Derudover var der ni betingelser (der svarede til betingelserne for udbetaling under budgetstøtteprogrammerne): fire betingelser vedrørende den anden udbetaling og fem vedrørende den tredje. Kommissionen sørgede for, at lånet var godt koordineret med PAR-programmerne og den tekniske bistand, som EU og andre donorer yder. MFA-programmet stillede meget tiltrængt finansiering til rådighed til lave omkostninger. Med et begrænset antal betingelser og overvågning af gennemførelsen heraf gjorde programmet det muligt at fremme vedtagelsen af yderligere reformer. Kommissionen, som er ved at forberede et nyt lån på 500 millioner euro, har i denne forbindelse konstateret: »Overordnet set er der gjort begrænsede fremskridt med reformerne, hvilket delvist skyldes den skrøbelige politiske transition, men den seneste tids positive momentum virker opløftende, og regeringen er fortsat opsat på at fortsætte en positiv reformkurs«<sup>34</sup>.

33 Programmet under standby-aftalen 2013-2015

34 COM(2016) 67 final af 12. februar 2016: »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om yderligere makrofinansiell bistand til Tunesien«.

### Programmerne for sektorbudgetstøtte var relevante, men manglede en troværdig strategi

#### Der manglede troværdige strategier og robuste betingelser

#### 48

De sektorspecifikke budgetstøtteprogrammer var relevante, fordi de opfyldte nogle af partnerlandets behov. To af de tre programmer, vi reviderede, og som vedrørte vandsektoren og støtte til kommunerne, var imidlertid ikke baseret på en troværdig strategi for disse sektorer. Der forelå en del planer og undersøgelser, men der var ikke en detaljeret og sammenhængende plan, som viste prioriteterne, og hvorledes disse skulle tackles.

#### 49

Tunesien, der i øjeblikket nyder godt af statsopbygningskontrakter, hovedsagelig fordi landet ikke har en overordnet national udviklingsplan med sektorstrategier, modtager også midler under sektorspecifikke budgetstøtteprogrammer. Denne praksis afviger fra bedste praksis ifølge Kommissionens retningslinjer.

#### 50

Der var problemer med formuleringen af betingelserne. De vigtigste svagheder er beskrevet i **tekstboks 3**:

- a) Udgangssituationen var ikke kendt, da programmet blev underskrevet
- b) Visse betingelser var ikke hensigtsmæssige
- c) Visse støtteberettigelseskriterier var ikke opfyldt, da finansieringsaftalen blev underskrevet.

### Eksempler på de svagheder, der blev konstateret i udformningen af programmer for sektorbudgetstøtte

- a) I programmet BS6 (vand) blev der opstillet en række indikatorer og relevante resultatkræterier, uden at udgangssituationen var fastlagt. For at få udbetalt den variable tranche på 5 millioner euro var det for eksempel en betingelse, at antallet af volumetriske målere til dybe brønde blev øget med 300 det første år, med 700 det andet år og med 1 200 det tredje. Men da aftalen blev indgået, var det ifølge Kommissionen ikke klart, hvor mange brønde der var udstyret med volumetriske målere, og omfanget af det problem, som betingelsen skulle afhjælpe, var således ikke kendt. En anden betingelse for udbetalingen af den variable tranche, der vedrører statens opkrævning af gebyrer for oppumpning af grundvand, var endnu ikke blevet opfyldt.
- b) I BS6-programmet var der opstillet betingelser, som det var for nemt at opfylde. For eksempel var det en betingelse for udbetalingen af den variable tranche på 2,5 millioner euro, at antallet af tekniske medarbejdere i en relevant afdeling blev øget med 5 personer det første år, med 10 det andet år og med 25 det tredje. Af rapporten fra afdelingen fremgik det imidlertid, at det tekniske personale var steget med 71 personer det første år. I dette tilfælde var betalingsbetingelsen ikke baseret på en korrekt analyse af personalebehovene. Det samme gjorde sig gældende i den modsatte situation, når andre betingelser var for vanskelige at opfylde og derfor forsinkede den samlede gennemførelse af programmerne.
- c) For BS5's og BS6's vedkommende var alle støttekræterier ikke opfyldt, da finansieringsaftalen blev undertegnet. Ifølge finansieringsaftalen for BS5 var det kun den anden og den tredje tranche, der var omfattet af de generelle betalingsbetingelser (støtteberettigelseskræterier). Støtteberettigelseskræterierne blev således ikke anvendt i forbindelse med den første tranche på 9 millioner euro, som blev udbetalt udelukkende på grundlag af undertegnelsen af budgetstøtteaftalen. Finansieringsaftalen vedrørende BS6 blev undertegnet, selv om en af betingelserne for støtteberettigelse kun delvis var opfyldt. Ifølge retningslinjerne for budgetstøtte afhænger anvendelsen af denne støtteform af resultatet af en vurdering af, hvorvidt støtteberettigelseskræterierne er opfyldt.

## 51

I forbindelse med et program (BS7) vurderede Kommissionen, at betalingen var berettiget, hvis der **samlet set** var sket »tilfredsstillende fremskridt« med hensyn til betalingsbetingelserne i matrixen. Denne praksis mindsker partnerens incitament til at gennemføre alle enkeltforanstaltninger (jf. punkt 38). Det rejser også spørgsmålet om, hvorfor visse betalingsbetingelser var blevet fastsat, hvis de ikke skulle anvendes.

## Forsinkelser i programgennemførelsen

## 52

I forbindelse med to af de tre programmer, vi reviderede, var der betydelige forsinkelser i gennemførelsen. I ét tilfælde (BS5) er gennemførelsesperioden blevet forlænget med 70 % i forhold til den oprindeligt fastsatte tidsplan (fra 60 måneder til 102 måneder gennem fire på hinanden følgende ændringer) og i et andet tilfælde (BS6) med 33 % (yderligere 24 måneder). Forsinkelserne skyldtes enten programmets kontekst (dvs. politisk ustabilitet, institutionel modstand mod forandring) eller svagheder i udformningen (jf. punkt 50).

### 53

Parallelt med de vigtigste programmer for sektorbudgetstøtte blev der udformet projekter om teknisk bistand for at hjælpe administrationen med at gennemføre det aftalte reformprogram. Alligevel opstod der i to tilfælde (BS5 og BS6) forsinkelser i forbindelse med indgåelsen af kontrakter om de tekniske bistandsprojekter, og for BS7's vedkommende var der ingen teknisk bistand, som var direkte knyttet til gennemførelsen af programmets foranstaltninger.

### 54

I flere tilfælde blev programmernes virkning stærkt begrænset af, at det gik langsomt med at få iværksat de krævede reformer. Med hensyn til BS5 (afgørelse truffet i 2007) var et vigtigt forventet resultat af programmet for eksempel reformen af det årlige budget. Der forventedes væsentlige fremskridt med denne reform efter udarbejdelsen af en lov. Men loven er endnu ikke vedtaget af parlamentet, og når den er vedtaget, vil det tage yderligere fem år, før reformen er gennemført fuldt ud.

### Projekterne tog relevante spørgsmål op, men der var svagheder i udformningen og forsinkelser

#### En række svagheder i udformningen gjorde det vanskeligt at vurdere projektresultaterne

### 55

Udformningen af halvdelen af projekterne i vores stikprøve<sup>35</sup> led under en eller flere af følgende svagheder (jf. eksemplerne i **tekstboks 4**):

- a) Der manglede relevante, specifikke og målbare målsætninger
- b) Der manglede indikatorer, hvilket gjorde, at det ikke var muligt at måle resultaterne og overvåge aktiviteterne korrekt og iværksætte rettidige korrigerende foranstaltninger
- c) Der manglede udgangsindikatorer, hvilket gjorde det vanskeligt at sammenligne situationen før og efter projektet.



### Eksempler på svagheder i udformningen af de undersøgte projekter

- a) Projekt 12 var et projekt om teknisk bistand, der havde til formål at styrke den institutionelle kapacitet i de tunesiske advokaters øverste faglige organ. Som beskrivelse af et specifikt mål, hvis opfyldelse skulle evalueres på et senere tidspunkt, var denne formulering vag. I kontrakten var der opstillet indikatorer såsom antallet af krænkelser af menneskerettighederne og den gennemsnitlige varighed af civil- og strafferetlige søgsmål. Men disse indikatorer var kun marginalt og indirekte knyttet til projektet og var ikke de mest hensigtsmæssige benchmarks til at vurdere opfyldelsen af projektets mål.
- b) Formålet med projekt 14 var at støtte overgangen til demokrati i Tunesien. Projektet tog sigte på at indføre gode praksis, styrke parlamentsmedlemmernes kapacitet og forbedre Parlamentets administrative kapacitet. Selv om kontrakten indeholdt en beskrivelse af de vigtigste aktiviteter, var der ingen indikatorer, der gjorde det muligt at måle resultaterne og vurdere projektets merværdi.
- c) Formålet med projekt 13 var at støtte civilsamfundet i Tunesien. Målet og indikatorerne var vagt formuleret, og der var snare tale om en beskrivelse af en række aktiviteter end om specifikke indikatorer. Da der ikke var nogen indikatorer, der viste situationen i civilsamfundet før og efter foranstaltningen, var det endvidere vanskeligt at vurdere projektets merværdi.

## 56

I fire<sup>36</sup> af de fjorten undersøgte projekter var en række vigtige elementer ikke medtaget i kontrakterne (jf. **tekstboks 5**), og budgetterne var ikke tilstrækkeligt detaljerede til, at der kunne foretages en korrekt vurdering af, om omkostningerne var rimelige, og dermed gøre det lettere at vurdere effektiviteten.

36 Projekt 6, 7, 8 og 10.

### Eksempel på et projekt, hvor kontrakten ikke var tilstrækkelig detaljeret

Kontrakten vedrørende projekt 10 blev undertegnet på grundlag af en meget generel beskrivelse og foreløbige overslag over de arbejder, der skulle udføres. Større byggearbejder på domstolen i Nabeul var en af projektleverancerne. Oprindeligt omfattede procedurerne (forundersøgelse, udformning, teknisk undersøgelse, udførelsesdokument, specifikationer og udbudsmateriale) reoveringen af hele domstolen. Men støtte-modtageren gennemførte kun én af de tre dele af kontrakten, fordi budgettet ikke var tilstrækkeligt stort til at finansiere alle tre dele. Det er meningen, at de resterende to dele (omkring 30 % af det samlede budget) skal gennemføres på et senere tidspunkt af de tunesiske myndigheder. I dette tilfælde var det ikke muligt at foretage en korrekt vurdering af projektets effektivitet og produktivitet, fordi der ikke var en detaljeret beskrivelse af projektets omfang i kontrakten.

57

For så vidt angår de to projekter, hvor kontrakten var indgået med en mellemmand<sup>37</sup>, forpligtede Kommissionen sig til at betale denne mellemmand ca. 1,2 millioner euro i administrationsgebyr. Planlægningsdokumenterne omfattede ikke en analyse af merværdien ved at anvende en mellemmand i stedet for at indgå kontrakten direkte med den endelige modtager<sup>38</sup>.

Væsentlige forsinkelser i projektgennemførelsen

58

I ti af de fjorten projekter i stikprøven var gennemførelsesperioden blevet væsentligt forlænget (jf. **tabel 4**). I seks tilfælde<sup>39</sup> blev gennemførelsesperioden forlænget med mere end 50 % af den aftalte periode. Forsinkelserne i gennemførelsen skyldtes i stor udstrækning, at man oprindeligt havde undervurderet den tid, det tog at nå visse resultater. I de fleste tilfælde førte forlængelser af tidsfristerne til forøgelse af visse omkostningskategorier, såsom personaleomkostninger, som skal finansieres over Kommissionens faste bidrag<sup>40</sup>. Der vil dermed være færre midler til at finansiere projektets kerneaktiviteter. Disse kontrakter blev indgået efter 2011, og Kommissionen var således klar over den vanskelige situation i landet, men den tilpassede ikke projekternes tidsplan og omfang i overensstemmelse hermed.

- 37 Projekt 7 og 8, der med et samlet budget på 41 millioner euro havde til formål at mindske sociale uligheder og regionale skævheder i byområder og forstæder via infrastrukturarbejder, som forbedrede livskvaliteten, skabte jobs og gav adgang til mikrofinansiering.
- 38 Som EIB har gjort i forbindelse med samme foranstaltning.
- 39 Projekt 1, 2, 6, 8, 12 og 14.
- 40 Revisionsrettens særberetning nr. 3/2011 »Produktiviteten og effektiviteten af EU-bidrag, der kanaliseres gennem De Forenede Nationers organisationer i konfliktramte lande« (<http://eca.europa.eu>).

Tabel 4

Forlængelse af projekternes gennemførelsesperiode

(i måneder)

Projekt	Kontraktår	Oprindelig varighed	Varighed		Forlængelse
			1. ændring	2. ændring	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Den oprindelige kontraktperiode løber stadig
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

Kilde: CRIS-databasen

### 59

I tre af de undersøgte projekter<sup>41</sup> konstaterede vi, at virkningen og bæredygtigheden af de resultater, der hidtil er opnået, ikke var sikret gennem en hensigtsmæssig exitstrategi. I disse tilfælde skabte projekterne primært midlertidige job, men der er behov for yderligere midler og politiske tiltag for at sikre, at disse opretholdes. Eftersom den tunesiske modpart ikke havde de nødvendige midler og den nødvendige kapacitet til at vedligeholde den infrastruktur, projekterne havde leveret, afhænger bæredygtigheden af yderligere støtte fra donorer.

### 60

Effekten af fire projekter<sup>42</sup> blev væsentligt begrænset, fordi det gik langsomt med at få iværksat de krævede reformer. F.eks. blev der i 2012 brugt ca. 2,5 millioner euro til at forsyne de tunesiske institutioner med særligt udstyr, der gør det muligt at teste, om elektroniske produkter er i overensstemmelse med EU's regler. Dette udstyr er dog til begrænset nytte, fordi Tunesien endnu ikke har vedtaget de relevante EU-standarder som fastsat i aftalen om overensstemmelsesvurdering og godkendelse af industrivarer.

### 61

To faktorer, svagheder i projektudformningen og langsom projektgennemførelse, gjorde det vanskeligt at vurdere projekterne, men alligevel afhjalp projekterne reelle behov i landet og bidrog til en række vigtige fremskridt på relevante områder. F.eks. leverede projekterne til fordel for små og mellemstore virksomheder nyttig støtte til 700 virksomheder. To andre projekter bidrog væsentligt til saneringen af fattige bydele, og projektet vedrørende parlamentet forbedrede infrastrukturen og styrkede samarbejdet med Europa-Parlamentet.

41 Projekt 6, 7 og 8.

42 Projekt 3, 4, 11 og 12.

## 62

EU-finansieringen bidrog væsentligt til overgangen til demokrati og til økonomisk stabilitet i Tunesien. Vi konkluderer, at EU's midler i perioden efter revolutionen i 2011 generelt er blevet anvendt hensigtsmæssigt. Der blev stillet ekstra midler til rådighed til at klare de nye udfordringer, og Kommissionen arbejdede tæt sammen med andre donorer om at organisere kanaliseringen af midlerne. Der blev imidlertid konstateret en række svagheder i EU's forvaltning af bistanden.

## 63

Der er sket fremskridt, men de er sket langsomt, hvilket hovedsagelig skyldes en række faktorer som for eksempel de mange regeringsskift, og at der manglede en overordnet national udviklingsplan. At der manglede en sådan plan fra de tunesiske myndigheder gjorde det i høj grad kompliceret at målrette Kommissionens bistand effektivt (jf. punkt 23).

## 64

Generelt var Kommissionens tilgang meget ambitiøs, idet den forsøgte at tilgode for mange prioritetsområder. Den brede vifte af emner, der blev behandlet, og de mange forskellige aktiviteter, der blev gennemført ved hjælp af budgetstøtte, projekter og det makrofinansielle bistandslån, er i modstrid med Kommissionens egen politik om at koncentrere støtten om et lille antal vigtige områder og aktiviteter (jf. punkt 24 og 25).

## 65

Koordineringen med andre donorer på tværs af en bred vifte af aktiviteter var god, selv om der ikke var fælles programmering med medlemsstaterne (jf. punkt 26 til 28).

### Anbefaling 1 - Styrke programmeringen og EU-bistandens fokus

---

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen bør:

- a) anvende politisk dialog og politikdialog for at sikre, at de tunesiske myndigheder vedtager en omfattende national udviklingsplan
- b) for så vidt angår næste planlægningsperiode opstille et begrænset antal specifikke prioriteter og reducere antallet af foranstaltninger for at styrke EU-bistandens fokus og potentielle virkning
- c) sikre, at der gennemføres fælles programmering med medlemsstaterne for at styrke bistandens fokus og koordinering.

## Konklusioner og anbefalinger

### 66

Der blev ydet støtte via en række bistandsformer, som primært bestod i generel budgetstøtte (statsopbygningskontrakter), sektorbudgetstøtte (sektorreformkontrakter), et makrofinansiel bistandslån og en række projekter. Tunesien nød også i høj grad godt af »mere for mere«-initiativet, som væsentligt øgede de midler, der var til rådighed til generel budgetstøtte (jf. punkt 30 til 31).

### 67

Den generelle budgetstøtte blev ydet gennem PAR-programmerne, som i de første år også i væsentlig grad blev finansieret af Verdensbanken og med IMF-lån. Denne form for støtte hjalp regeringen med at udforme reformdagsordenen og gav inden for rammerne af statsopbygningskontrakter mulighed for større fleksibilitet end traditionel budgetstøtte. Denne støtte er imidlertid beregnet til at være kortsigtet (et til to år) og er ikke udformet med henblik på at udgøre en langsigtet løsning (jf. punkt 32 til 33).

### 68

Da finansieringsaftalerne vedrørende budgetstøtteprogrammerne blev underskrevet, var nogle af betingelserne deri allerede opfyldt, eller de blev opfyldt kort efter. Dette reducerede væsentligt støttens tilskyndelsesvirkning. Gennemførelsen af de mange foranstaltninger i finansieringsaftalerne blev vurderet som helhed, hvilket resulterede i, at der blev afholdt betalinger, selv om nogle af de relevante foranstaltninger ikke var gennemført (jf. punkt 34 til 39).

### 69

Beslutningen om at tildele »mere for mere«-midler blev truffet på et meget sent stadium, hvilket gjorde det vanskeligt at planlægge, hvordan støtten kunne anvendes bedst muligt. Det fremgik ikke klart, hvilken yderligere virkning der forventedes opnået ved hjælp af de betydelige overførsler af »mere for mere«-midler (jf. punkt 36).

### 70

PEFA-vurderingen er en internationalt anerkendt omfattende vurdering af et lands offentlige økonomiske forvaltning. Ifølge Kommissionens egne retningslinjer for budgetstøtte bør der foretages en sådan vurdering hvert fjerde år. I betragtning af de store beløb, der udbetales i form af budgetstøtte, og betydningen af PEFA som et overvågnings- og planlægningsværktøj, er det utilfredsstillende, at der ikke er gennemført en PEFA-vurdering siden 2010. Den nye PEFA-vurdering forventes at foreligge i marts 2017 (jf. punkt 40 til 42).

### Anbefaling 2 - Styrke gennemførelsen af EU's budgetstøtteprogrammer

---

Kommissionen bør:

- a) i forbindelse med fremtidige budgetstøtteprogrammer reducere antallet af foranstaltninger, der kræves for at opfylde de betingelser, der er knyttet til budgetstøtte, og sikre, at disse foranstaltninger er væsentlige. For at tilskynde de tunesiske myndigheder til at gøre betydelige fremskridt med hensyn til deres reformer bør Kommissionen gøre udbetalingerne betinget af en tilfredsstillende gennemførelse af individuelle foranstaltninger og opfyldelse af resultatindikatorer og ikke udelukkende basere dem på en vurdering af de samlede fremskridt.
- b) i betragtning af PEFA-vurderingens betydning som overvågnings- og planlægningsredskab bestræbe sig på at sikre, at der som minimum foretages en sådan vurdering hvert fjerde år.

## 71

Det tog næsten to år at få oprettet det makrofinansielle lån på 300 millioner euro, som de tunesiske myndigheder havde et presserende behov for. Noget af forsinkelsen blev ikke forårsaget på EU-plan, men det tog stadig over 11 måneder at behandle lånet på EU-niveau (jf. punkt 45 til 47).

### Anbefaling 3 - Fremsætte forslag med henblik på at fremskynde proceduren for godkendelse af makrofinansielle bistandslån

---

Kommissionen bør sammen med sine medlovgivere undersøge mulighederne for at fremskynde procedurerne for godkendelse af fremtidige MFA-programmer, navnlig når der er tale om nødfinansiering.

## 72

Der blev i langt mindre omfang udbetalt sektorbudgetstøtte end generel budgetstøtte. For to af de tre programmer, vi undersøgte, var der ingen indlysende troværdig sektorstrategi. Programmernes effekt blev hæmmet af forsinkelser og generelt langsomme fremskridt i gennemførelsen af de krævede reformer (jf. punkt 48 til 54).

### 73

Der blev gennemført en del vigtige projekter, men med mange forsinkelser. Fordi der ikke var fastsat klare mål og indikatorer, var det i mange tilfælde vanskeligt at vurdere de fremskridt, der var sket. I mange tilfælde var projekterne for ambitiøse, og tidsplanen var overoptimistisk. Dette førte til en stigning i generalomkostningerne (jf. punkt 55 til 61).

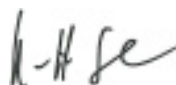
#### **Anbefaling 4 - Forbedre projekternes planlægning**

---

Når Kommissionen fremover planlægger projekter i Tunesien, bør den opstille klare mål og indikatorer, som er realistiske under de særlige omstændigheder, der gør sig gældende for det pågældende projekt.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 14. februar 2017.

*På Revisionsrettens vegne*



Klaus-Heiner Lehne  
*Formand*

## Oversigt over budgetstøtteprogrammer og makrofinansiel bistand

(euro)

Antal	Afgørelse - nr.	Afgørelse - år	Metode	Titel	Tildelt beløb	Kontraheret beløb	Udbetalt beløb
MFA	Ikke relevant	2013	MFA	MFA	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 og 23279	2011	BSP	Programme d'Appui à la Relance og Støtte til partnerskaber, reformer og inklusiv vækst - SPRING (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	Tunisien - PRAL - tidligere Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374



## Oversigt over projekter

(euro)

Antal	Afgørelse - nr.	Kontraktår	Titel	Kontraheret beløb	Udbetalt beløb
PJ1	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisiennes - »Coaching technique et non technique«	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Acquisition et installation d'une chambre semi anechoïque pour essais de comptabilité electromagnétiques de dix metres avec cages annexes	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité Electromagnétiques	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Program for støtte til små virksomheder i servicesektoren i Tunisien	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

## Resumé

### III

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er enige i vurderingen af den hurtige reaktion, men vil gerne understrege, at der var adskillige områder, som skulle håndteres på grund af de mange socioøkonomiske behov og nødsituationer, den tunesiske regering stod over for efter revolutionen. I den forbindelse blev EU opfordret til at bistå Tunesien med at reagere på disse behov, hvilket lige så meget var et spørgsmål om politisk troværdighed som en operationel nødvendighed. De resultater, der blev opnået i perioden, er gode, da EU's bistand i væsentlig grad bidrog til landets økonomiske og politiske stabilitet efter revolutionen, især ved opfølgning på større socioøkonomiske og politiske reformer.

Kommissionen er derfor ikke af den opfattelse, at bistanden blev udvandet. Den var snarere en reaktion på det enorme antal nødreformer, som Tunesien uundgåeligt stod over for i tiden efter revolutionen.

Desuden skal det understreges, at alle projekter, der er vedtaget siden 2014, vedrørte én af de tre kernesektorer, som er nedfældet i den fælles støtteramme (SSF) for 2014-16 (socioøkonomiske reformer til inklusiv vækst, grundlæggende elementer i forbindelse med demokrati og bæredygtig regional og lokal udvikling).

Kommissionen erkender, at de tunesiske myndigheder kan have haft problemer med at forvalte al bistanden på grund af situationen efter revolutionen og hyppige udskiftninger af regeringer og i forvaltningen. Det skal dog også understreges, at absorptionshastigheden for EU's projekter er højere end for andre donorerers vedkommende.

Den fælles programmeringsproces har været sat i bero på grund af forsinkelser fra regeringens side med hensyn til at formulere og vedtage en ny femårsudviklingsplan. Dette giver EU bedre mulighed for at tilpasse programmeringsprocessen til de prioritetsområder, der er i planen, således at man kan forbedre arbejdsdelingen blandt donorerne, herunder medlemsstaterne.

Sideløbende med programmeringsmissionen mellem EU-Udenrigstjenesten og GD for Naboskabspolitik og Udviklingsforhandlinger i oktober 2016 fandt der en fælles programmeringsmission sted. En konsulent tager sig i øjeblikket af koordineringen med alle medlemsstaterne, og den fælles programmeringsproces vil sandsynligvis være operationel i 2017.

Via EU's makrofinansielle bistand (MFA) ydes der betalingsbalancestøtte for at håndtere Tunesiens akutte behov for ekstern finansiering og som støtte for det finansielle bistandsprogram, der er aftalt med IMF. Det giver Tunesien mulighed for at foretage den nødvendige økonomiske tilpasning på en mindre drastisk og pludselig måde og har til formål at bidrage til at genskabe den økonomiske bæredygtighed. Med MFA-betingelserne fokuseres der derfor på en række prioritetsområder på adskillige tæt forbundne strukturreformområder som en bred tilgang til støtte for et økonomisk tilpasningsprogram.

Kommissionen mener, at bistanden til Tunesien, herunder MFA, har været koncentreret omkring et begrænset antal sektorer. Desuden var det på adskillige støtteområder (som f.eks. statistikker, forvaltning af de offentlige finanser og god forvaltningspraksis i Revisionsretten) helt afgørende at sikre tæt koordinering med andre donorer og inden for forskellige af Kommissionens tjenestegrene for at tilføje det yderligere bidrag fra MFA med henblik på at gennemføre vigtige reformer fuldt ud.

## Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

### V

I en situation præget af politisk ustabilitet var det altafgørende at finde den rette balance mellem hurtigtvirkende foranstaltninger og langsigtede processer og med samtidig brug af redskaberne i Kommissionens budgetstøttepolitik. Instrumentet »statsopbygningskontrakt« er en mere fleksibel budgetstøttemetode, der er specialudviklet til skrøbelige situationer og situationer efter kriser. Selv om Kommissionen valgte at anvende denne mere fleksible metode i Tunesien, blev udbetalingsbetingelserne for hver af de fire budgetstøtteprogrammer ikke desto mindre vurderet grundigt. Endvidere vidner stabiliseringen af situationen og Tunesiens fremskridt om den succes, som transaktionerne har været, efterhånden som de blev udarbejdet og gennemført. Nedenfor er der en mere detaljeret analyse af dette punkt, fra punkt 30 og fremefter.

Kommissionen kan bekræfte, at den igangværende PEFA-vurdering faktisk blev sat i gang i 2014, dvs. fire år efter den sidste PEFA-vurdering. Den nuværende PEFA-vurdering blev forsinket på grund af faktorer, som Kommissionen ikke havde nogen indflydelse på, hovedsagelig på grund af spørgsmål om metoderne og konsekvenserne deraf. Det skal understreges, at der i 2015 er undersøgt en ny metode vedrørende PEFA-processen. Der er ved at blive lagt sidste hånd på den nye PEFA-rapport om Tunesien.

### VI

Kommissionen understreger, at et reformprogram ikke altid kan sammenfattes i et enkelt, omfattende og sammenhængende politik- eller strategidokument. I sådanne tilfælde er analysen baseret på de forskellige foranstaltninger og på den reformproces, som regeringen følger for at styrke systemet.

For så vidt angår den nævnte sektorspecifikke budgetstøtte, vurderede Kommissionen, at de sektorspecifikke politikker var færdigudarbejdet samt relevante og troværdige. Disse sektorspecifikke budgetstøtetransaktioner var blevet vedtaget inden revolutionen; og senere blev programmerne tilpasset den nye situation for at stabilisere de resultater, der blev støttet via transaktionerne.

Kommissionen mener, at de sene udbetalinger af MFA-lån ikke skyldtes langsom gennemførelse af bistanden, men en kombination af en række faktorer. Det tog Parlamentet og Rådet mere end fem måneder at vedtage Kommissionens forslag efter den almindelige lovgivningsprocedure. Desuden tog det de tunesiske myndigheder mere end 6 måneder at ratificere aftalememorandummet mellem EU og Tunesien, som indeholder MFA-betingelserne. Den anden udbetaling blev forsinket, fordi tuneserne ikke havde opfyldt alle betingelser til tiden.

## Indledning

### 09

Kommissionen mener, det er værd at nævne, at MFA-I-transaktionen på 300 mio. EUR, da den blev vedtaget i april 2014, udgjorde den største bistand i form af MFA, der nogensinde er givet til et land blandt de sydlige nabolande, indtil Kommissionen foreslog en ny MFA-transaktion, også til Tunesien, på 500 mio. EUR i februar 2016, og denne blev vedtaget i juli 2016. Formålet med den anden MFA-transaktion er yderligere at støtte den økonomiske overgang, især i kølvandet på terrorangrebene i 2015 og den negative indvirkning deraf på den økonomiske aktivitet.

## Bemærkninger

### 20

Kommissionen understreger, at PAR1 var en tværsektoriel budgettransaktion, og PAR2 til PAR5 er transaktioner vedrørende statsopbygningskontrakter.

### 22

Kommissionen påpeger, at den altid har handlet rettidigt, hver gang der var brug for handling fra dens side midt i en vanskelig politisk og sikkerhedsmæssig sammenhæng. Kommissionen gør også opmærksom på, at handlingsdokumentet i SSR-programmet blev afsluttet på teknisk niveau den 18. juni 2015 (møde i kvalitetsstøttegruppen) inden terrorangrebet i juni 2015. Der er i denne periode også iværksat adskillige andre tiltag på sikkerhedsområdet (regionale projekter, projekter finansieret via stabilitetsinstrumentet, instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred osv.) inden eller samtidig med udarbejdelsen af SSR-programmet.

### 23

Kommissionen konstaterer, at koordineringen blandt donorerne i de første år efter revolutionen skete på grundlag af en økonomisk genopretningsplan fra de tunesiske myndigheder og regeringens udviklingsbreve. Disse dokumenter medførte adskillige pakker med finansiel donorstøtte i henhold til de såkaldte Programmes d'Appui à la Relance (PAR), hvoraf der for nogles vedkommende endda blev anvendt en fælles politikmatrix. Efterfølgende blev koordineringen blandt donorerne, herunder EU via budgetstøtte og MFA-transaktioner, gjort lettere med aftalen mellem IMF og de tunesiske myndigheder om et omfattende program bestående af makroøkonomisk tilpasning og strukturreformer.

### 24

Kommissionen vil gerne understrege, at midlerne ikke blev spredt ud over for mange områder, og at hjælpen i tilstrækkelig grad var målrettet.

Selv om EU's hjælp rent faktisk berørte en lang række sektorer, var det i første omgang i erkendelse af de enorme udfordringer og behov i Tunesien i tiden efter revolutionen. EU gjorde det ligeledes som reaktion på, at de tunesiske myndigheder specifikt bad om bistand på et tidspunkt, hvor regeringen havde hårdt brug for international støtte. Faktisk blev der mellem 2011 og 2013 vedtaget »nødtransaktioner«, som var målrettet mod de mest nødvendige tjenesteydelser for at underbygge overgangen til demokrati og følge op på processen med socioøkonomiske reformer.

Så snart situationen så ud til gradvis at stabilisere sig (omtrent fra 2014 og fremefter), arbejdede EU hårdt på at koncentrere bistanden. Denne indsats kom til udtryk i den fælles støtteramme for 2014-2016, hvor man pegede på tre indgrebsområder (socioøkonomiske reformer til inklusiv vækst, grundlæggende elementer i forbindelse med demokrati og bæredygtig regional og lokal udvikling) i et forsøg på at kanalisere bistanden. Disse tre områder blev der systematisk taget hensyn til ved udarbejdelsen af de årlige handlingsprogrammer til fordel for Tunesien.

### 25

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten understreger, at deres afgørelser ikke førte til en udvanding af midlerne eller til problemer med forvaltningen. Forsinkelser og forvaltningsproblemer var direkte og primært forbundet med eksterne faktorer (dvs. politisk ustabilitet og landets vanskelige økonomiske situation).

Kommissionen understreger, at der med MFA-betingelserne fokuseres på et begrænset antal prioritetsområder på adskillige tæt forbundne strukturreformområder som en bred tilgang til støtte for et økonomisk tilpasningsprogram. Dette skal ikke ses som en afvigelse fra Kommissionens politik med at koncentrere bistanden på et begrænset antal områder. Desuden var det på adskillige støtteområder (som f.eks. statistikker, forvaltning af de offentlige finanser og god forvaltningspraksis i Revisionsretten) helt afgørende at sikre tæt koordinering med andre donorer og inden for forskellige af Kommissionens tjenestegrene med henblik på at gennemføre vigtige reformer fuldt ud.

### 26

Kommissionen bemærker, at EU's tiltag var godt koordineret med medlemsstaterne og de vigtigste internationale donorer, men den fælles programmering med medlemsstaterne blev ikke gennemført på grund af den sene vedtagelse af den nationale udviklingsplan. Der var regelmæssig koordinering og tæt kommunikation med medlemsstaterne, og forløbet var konstruktivt.

### 28

Den fælles programmeringsproces har været sat i bero for at tilpasse processen til femårsudviklingsplanen med henblik på at forbedre arbejdsdelingen blandt donorerne, herunder medlemsstaterne.

Sideløbende med programmeringsmissionen mellem EU-Udenrigstjenesten og GD for Naboskabspolitik og Udviklingsforhandlinger i oktober 2016 fandt der en fælles programmeringsmission sted. En konsulent tager sig i øjeblikket af koordineringen med alle medlemsstaterne, og den fælles programmeringsproces vil sandsynligvis være operationel i 2017.

### 29

Kommissionen bemærker at EU's tiltag i væsentlig grad hjalp Tunesien, men der blev konstateret nogle mindre mangler ved Kommissionens gennemførelse af programmerne.

Kommissionen vil gerne gentage, at PAR1-programmet var en tværsektoriel budgettransaktion, og PAR2 til PAR5 er transaktioner vedrørende statsopbygningskontrakter. Metodeforskellen har konsekvenser for analysen af programmerne.

### 32

Kommissionen vil gerne understrege, at selv om PAR3 og PAR4 kun var finansieret af EU, blev disse programmer og de deri fastsatte foranstaltninger koordineret med andre donorer.

### 33

Kommissionen vil gerne fremhæve, at Programme d'Appui à la Relance 1 (PAR1) var en tværsektoriel budgetstøtte, og at man ved de efterfølgende PAR-transaktioner anvendte statsopbygningskontraktmetoden, der er blevet specialudviklet til at give EU mulighed for at støtte partnerlande i skrøbelige situationer og situationer efter kriser.

Selv om den anvendte statsopbygningskontraktmetode giver mulighed for en vis fleksibilitet, jf. den politik, som blev vedtaget i 2011, har Kommissionens tjenestegrenes gennemførelse deraf altid været skrap. De anvendte resultatindikatorer blev defineret efter en langvarig og omfattende politikdialog med myndighederne. Disse indikatorer har givet mulighed for at drive vigtige reformprocesser fremad i den undersøgte periode. Den akutte situation, som EU skulle reagere på, og den kortsigtede karakter af den valgte metode til gennemførelse af statsopbygningskontrakterne bør ikke give det indtryk, at der er »fleksibilitet« vedrørende udbetalingsbetingelserne.

Kommissionen understreger, at det er muligt og forudset i de pågældende retningslinjer for budgetstøtte at forny statsopbygningskontrakter, især når overgangen til andre budgetstøtteinstrumenter endnu ikke kan lade sig gøre.

Det er værd at huske på, at retningslinjerne for budgetstøtte vedrørende statsopbygningskontrakter var nye (2012), og metoden uprøvet, da de første gang blev anvendt i et mellemindkomstland, der gennemgik et kæmpestort politisk skifte, som f.eks. Tunesien. Disse erfaringer i Tunesien, der også blev bekræftet ved gennemførelsen af statsopbygningskontrakter i andre lande, har fået Kommissionen til at revidere vejledningen vedrørende varigheden af statsopbygningskontrakter og muligheden for at vedtage statsopbygningskontrakter samtidig med sektorspecifikke budgetstøttetransaktioner. En revision af retningslinjerne for budgetstøtte vil dokumentere de indhøstede erfaringer.

### 34

Kommissionen erklærer, at visse indikatorer/foranstaltninger i et begrænset antal tilfælde blev opfyldt/gennemført, inden finansieringsaftalerne blev underskrevet. Dette afspejler dog snarere, at Kommissionens langvarige administrative proces, der leder op til vedtagelsen af finansieringsafgørelser, ikke er tilpasset til den type nødransaktion, Kommissionen og andre donorer (Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank) arbejdede hårdt på at få igennem i Tunesien på det pågældende tidspunkt med henblik på at reagere på en særlig ustabil politisk og socioøkonomisk situation.

Faktisk var disse foranstaltninger blevet formelt godkendt af myndighederne mange måneder inden underskrivelsen af finansieringsaftalen. I det tidsrum, der gik, fra foranstaltningen blev aftalt til finansieringsafgørelsen blev vedtaget af Kommissionen, havde regeringen imidlertid faktisk vedtaget/gennemført foranstaltningen. Denne succes var også resultatet af en intens politisk dialog med myndighederne og ville dermed ikke have fundet sted i samme omfang eller inden for den samme tidshorisont, hvis budgetstøttetransaktionerne ikke havde været der.

### 35

I den finansieringsafgørelse, der blev fremlagt for medlemsstaterne, og den finansieringsaftale, der blev underskrevet med regeringen i Tunesien, stod der tydeligt, at resultatindikatorerne for den anden tranche ville blive udpeget i programmets andet år. En sådan ordning er ikke i modstrid med retningslinjerne og er nyttig i omskiftelige situationer, hvor det er vanskeligt at formulere en fiks og færdig programmering over adskillige år, som f.eks. i Tunesien i 2011 (dvs. forretningsministerium og nært forestående valg).

### 36

Kommissionen gør opmærksom på, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten, selv om meddelelsen om »mere for mere«-midler formelt først kommer i maj eller juni i år N+1, allerede havde foretaget en vurdering af situationen i de forskellige lande i regionen og havde en klar fornemmelse – ret tidligt på året (generelt i januar/februar) – af det »mere for mere«-beløb, hvert land ville få. Ved forhandling om programmerne og matrixen for indikatorerne tillod Kommissionens repræsentanter derfor et vist råderum og tog højde for enten yderligere programmer eller i visse tilfælde et højere beløb end det, der officielt var tilgængeligt ved forhandlingernes påbegyndelse.

### 37

Kommissionen pointerer, at EU's bistand var baseret på de tunesiske myndigheders anmodninger, og behovene blev drøftet bilateralt, aftalt og vurderet. De mange foranstaltninger i PAR1-3 skal ses i lyset af de fælles budgetstøttetransaktioner, som blev gennemført af tre budgetstøtteagenturer, og de finansielle forpligtelser på mere end en mia. USD pr. transaktion.

Hvis man tager højde for, at der var adskillige donoragenturer (som bidrog med den allerbedste ekspertise) involveret, og at beløbet for disse transaktioner var betydeligt, er antallet af foranstaltninger således faktisk tæt på standarden for sådanne typer transaktioner.

PAR-programmerne var genstand for opmærksomhed på højt plan med regelmæssige kabinetsmøder, der handlede om at undersøge gennemførelsen af programmerne (dette var ikke tilfældet for et mindre program), og man bør nøje bemærke sig, at langt de fleste af disse foranstaltninger blev gennemført.

### 38

Kommissionen er af den opfattelse, at vurderingen af betingelserne for hver af PAR1-4-matricerne blev foretaget med lige stor grundighed.

Kommissionen understreger, at der ved anvendelsen af meddelelsen fra 2011 og de dermed forbundne konklusioner fra Rådet i 2012 om »EU's fremtidige tilgang til budgetstøtte til tredjelande« fortsat vil blive anvendt en dynamisk tilgang vedrørende udvælgelseskriterier. Denne tilgang blev specialtilpasset i betragtning af den ustabile politiske situation, der var fremherskende på daværende tidspunkt og anvendelsen – for første gang i Tunesien – af en statsopbygningskontrakt.

Denne tilgang er i overensstemmelse med bestemmelserne i retningslinjerne for budgetstøtte vedrørende transaktioner for statsopbygningskontrakter. Denne metode har været med i retningslinjerne for budgetstøtte i 2012 til anvendelse i krisituationer og skrøbelige situationer samt situationer efter kriser. Det er derfor en mere fleksibel metode. Ikke desto mindre er Kommissionens vurdering af udbetalingsdokumenterne lige så grundig som for alle andre budgetstøttemetoder.

Det skal tilføjes, at man i sidste ende opnåede alle de forventede resultater, bortset fra nogle få (ret marginale). Flexibiliteten for PAR3 og PAR4 synes således ikke at have ført til ringere resultater/virkning på mellemlang sigt.

### 39

Kommissionen bemærker, at gennemførelsen af visse strukturelle økonomiske reformer fortsat sker langsomt eller skal forbedres kraftigt, mens reformer som opfølgning på overgangen til demokrati er forløbet mere tilfredsstillende. Vedtagelsen af resultatorienterede foranstaltninger eller indikatorer ville ikke have været muligt i forbindelse med statsopbygningskontrakter på ét til to år, sådan som det er indregnet i retningslinjerne for budgetstøtte, hvor der står, at »resultatindikatorer ... hovedsagelig vil være procesindikatorer« (s. 99).

Komplementære indgreb i form af teknisk bistand var sikret og understøttede således myndighederne ved udarbejdelsen og vedtagelsen af lovgivning/bestemmelser (eller administrative procedurer), som er nødvendig for at operationalisere en given lov eller et givet dekret. På grund af politiksammensætningen førte de fleste af de foranstaltninger, som EU havde udpeget, til konkrete resultater.

Ligesom det er tilfældet med andre processer i kølvandet på en revolution, vil det tage noget tid, inden det fulde omfang af de gennemgribende politiske og institutionelle ændringer, der i øjeblikket sker i Tunesien, kan ses.

### 40

Kommissionen vil gerne understrege, at en hastigt udviklende situation med en konstant skiftende administrativ og politisk situation præget af overbelastning (seks regeringer mellem 2011 og 2015) ville have gjort opgaven med at gennemføre en objektiv evaluering af høj kvalitet særlig vanskelig at foretage i denne periode. Med hensyn til evalueringsmetode ville det også have været for tidligt at vurdere virkningerne.

Den seneste helt færdige evaluering af budgetstøttetransaktioner skete i 2010. Disse evalueringer foretages normalt over en periode på 10 år. Det er nødvendigt at træde et skridt tilbage for at kunne vurdere situationen objektivt.

Der foretages dog en evaluering af GD NEAR for programmer med fokus på økonomisk styring, hvilket omfatter alle de budgetstøtteprogrammer, der er gennemført i Tunesien, undtagen BS6.

Desuden holdt Kommissionen nøje øje med output og resultater i denne periode og gjorde fuldt ud brug af instrumenter til at vurdere resultaterne af specifikke budgetstøtteforanstaltninger og gjorde også brug af forskellige evalueringer, som blev foretaget af forskellige internationale organisationer.

### 41

Kommissionen vil gerne understrege, at den nye PEFA-vurdering er blevet foretaget efter den nye metode, der er vedtaget af PEFA-sekretariatet, hvilket har resulteret i adskillige modstridende konklusioner i forhold til PEFA-vurderingen fra 2010 og forsinkelser med hensyn til de tunesiske myndigheders godkendelse deraf, dvs. forsinkelser, som Kommissionen, Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank ingen indflydelse har på.

Ikke desto mindre bekræfter Kommissionen, at den igangværende PEFA-vurdering faktisk blev sat i gang i 2014, dvs. fire år efter den sidste PEFA-vurdering blev foretaget, og derfor i henhold til de interne retningslinjer for budgetstøtte.

Ud over PEFA-processen foretog Kommissionen i december 2013 som et indledende trin til afgørelsen om at yde MFA-støtte en fuld og omfattende operationel vurdering af de administrative og finansielle kredsløb i finansministeriet og centralbanken i Tunesien.

### 42

Kommissionen vil gerne understrege, at PEFA er et nyttigt redskab, men at det ikke er en bindende forpligtelse og desuden kræver landets engagement og fulde samarbejde.

Efter 2011 har Tunesien (og dets partnere) på trods af den manglende nye PEFA fået gavn af en halv snes højkvalitative vurderinger af landets forvaltningssystem til offentlige finanser i den undersøgte periode. Disse vurderinger blev foretaget inden for rammerne af Kommissionens programmer og af uafhængige organisationer som f.eks. IMF, OECD og »Open Budget Survey«.



Disse forskellige vurderinger gav dybdegående oplysninger om de forskellige dimensioner vedrørende forvaltningen af de offentlige finanser (budgetformulering, budgetgennemførelse, regnskabsførelse, indkøb, intern og ekstern kontrol, forvaltning af aktiver, gennemsigtighed, reformdagsorden osv.).

Til trods for at PEFA blev sat i gang med visse forsinkelser i 2014, forventes resultaterne at være klar i begyndelsen af 2017 og vil blive brugt til at vurdere landets fremskridt vedrørende forvaltningen af de offentlige finanser.

### 43

Kommissionen vil gerne fremhæve, at Tunesien under de omstændigheder, landet har været i siden 2011, og med de betydelige udfordringer, man skulle reagere på (politiske, økonomiske, sociale og sikkerhedsmæssige udfordringer), fortsat er et forbillede i regionen. Overgangsprocessen er lang og vanskelig og vil stadig kræve en stor ekstrainsats fra denne partner.

#### a)

Kommissionen er af den opfattelse, at fremskridtene, selv om der stadig er udfordringer på nogle områder, i forhold til situationen i 2011 har været ubetinget positive og vedvarende. Finansministeriets hjemmeside vedrørende åbent budget er et godt eksempel på den enorme indsats, der gøres i så henseende (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Sammenlignet med andre lande i denne indkomstmæssige/regionale kategori har Tunesien nu en førerposition i uafhængige undersøgelser af budgetgennemsigtighed eller statistikformidling (international budgetundersøgelse 2011, 2015, hjemmeside for statistikformidling).

Den nylige kundgørelse af en organisk lov om informationsfrihed peger, sammenholdt med civilsamfundets store iver for allerede nu at drage fordel af disse nye rettigheder, i retning af yderligere fremskridt i de kommende år.

#### b)

EU's program til støtte for civilsamfundet (PASC) bidrog til at løse problemer i forbindelse med etableringen af 180 NGO'er i guvernoratet Tozeur. Via programmet indgik man en aftale med den tunesiske regerings tjenester med ansvar for organisationer om at hjælpe organisationer i civilsamfundet med at udarbejde deres registreringsansøgninger. Desuden omfatter programmet teknisk bistand for at hjælpe de tunesiske myndigheder med at etablere et IT-baseret system til NGO-afdelingen, som kan fremskynde sagsbehandlingen, herunder registreringen af NGO'er.

#### c)

Selv om gennemførelsen af reformer vedrørende offentlig-private partnerskaber og offentlige indkøb har mødt voldsom modstand i visse kredse af administrationen, er alle de dermed forbundne gennemførelsesbestemmelser blevet vedtaget, og den faktiske gennemførelse af lovene er for alvor ved at komme i gang. Man kan allerede nu registrere de første positive resultater, især vedrørende offentlige indkøb, med den igangværende digitalisering af alle indkøbsprocedurer.

Med hensyn til ekstern revision forventes den kommende vedtagelse af en organisk lov, som giver fuld uafhængighed for Revisionsretten (en PAR4-foranstaltning), at markere en milepæl i udførelsen af ekstern revision i Tunesien. Kommissionen vil fortsat yde teknisk bistand til Retten for at sikre, at den fuldt ud griber disse nye muligheder.

Med hensyn til intern revision er der stadig noget arbejde, der skal gøres med hensyn til at rationalisere de institutionelle rammer. Dette er planlagt i PAR5-programmet.

### d)

De foranstaltninger, der er med i PAR-programmerne, havde til formål at stabilisere de kommunale finanser, som var genstand for en uholdbar finansieringsbyrde på grund af et voldsomt fald i de lokale indtægter efter revolutionen. Det er i programmet *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 mio. EUR) blevet efterfulgt af en mere strukturel tilgang i forbindelse med decentralisering. Men det sidste punkt havde ikke kunnet gennemføres uden succes for det første punkt og inden den politiske beslutning om at gå i gang med en decentraliseringsproces.

### e)

Fremskridtene med hensyn til målretning mod modtagerne har faktisk været skuffende til trods for EU's, IMF's og Verdensbankens konstante opfordring til myndighederne om at reagere. Dette afspejler dybtliggende politiske problemer med at styrke udvælgelseskriterierne for sådanne programmer. På trods af disse tilbageslag er det vigtigt at blive ved med at insistere på disse reformer i betragtning af deres afgørende bidrag til de offentlige finansers bæredygtighed. Dette sker fortsat i fællesskab mellem IMF, Verdensbanken og EU (MFA). Det forventes dog, at den nye database over sociale registreringsnumre og evalueringen af de nuværende sociale bistandsprogrammer samt det foreslåede pointsystem vil forbedre målretningen for disse programmer.

### f)

Kommissionen mener, at der nu på grund af udbetalingsbetingelserne i PAR3-budgetstøtten og donorenes koordinerede politiske dialog med finansministeriet findes et gunstigt retsgrundlag i Tunesien vedrørende udviklingen af mikrofinansiering. Sidstnævnte tiltag har gjort det muligt at etablere syv mikrofinansieringsinstitutioner, som dækker mindre udviklede ubetjente områder, herunder to (Microcred og Taysir), som støttes finansielt af EU, AFD, EIB og EBRD. Ifølge de seneste årsrapporter fra Microcred og Taysir har man betjent 7 684 mikroiværksættere med finansielle tjenester og teknisk bistand siden man begyndte i 2015, hvoraf 4 205 er kvinder, og 3 338 er unge.

### g)

Parlamentet vedtog en ny investeringslov i september 2016 i forbindelse med forberedelserne til *Tunesien 2020-konferencen*. Denne lov bør sammen med nylig vedtaget lovgivning om konkurrence, konkurser og offentlig-private partnerskaber betyde, at der kommer et meget bedre investeringsklima.

## 45

Kommissionen mener, det er vigtigt at bemærke, at der, inden den første MFA-udbetaling kan finde sted, skal tages flere forskellige proceduremæssige skridt. Inden der fremsættes forslag om en MFA-transaktion, vurderer Kommissionen soliditeten af de finansielle kredsløb i bestemmelsesstaten ved hjælp af en operationel vurdering, der tager mindst en måned. Da Kommissionens forslag til MFA er underkastet den almindelige lovgivningsprocedure ifølge artikel 212 i TEUF, skal de vedtages af Parlamentet og Rådet. Efter denne vedtagelse skal et aftalememorandum (MOU), som indeholder MFA-betingelserne, godkendes af et medlemsstatsudvalg og underskrives af bestemmelsesstaten. Desuden skulle Tunesien ratificere aftalememorandummet.

Efterfølgende skal Kommissionen låne midlerne til udbetalingen på markedet, hvilket normalt tager omkring en måned. For Tunesiens vedkommende skal det nævnes, at der blev spildt én måned i den almindelige lovgivningsprocedure, fordi godkendelsen på Parlamentets plenarmøde i sidste øjeblik blev flyttet til april II-plenarmødet, hvilket betyder, at Kommissionens forslag var fem måneder om at blive godkendt af medlovgiverne. Desuden skal det bemærkes, at tunesernes undertegnelse og ratificering af MOU'et tog mere end syv måneder.

### 47

Kommissionen mener, at MFA-programmet har været centralt for at drive de hårdt tiltrængte reformer i Tunesien fremad i tæt koordinering med andre internationale donorer og regeringens egne reformplaner, navnlig i en vanskelig overgangssituation. Det nye MFA-program bringer den samlede MFA-støtte til Tunesien til dato op på 800 mio. EUR og sikrer fortsatte reformer, samtidig med at man skal håndtere et nyt sæt foranstaltninger, der har til formål at støtte Tunesiens bestræbelser på at bevæge sig hen imod en mere bæredygtig økonomisk model.

### 48

Kommissionen mener, at udvælgelseskriterierne, herunder gennemførelsen af en relevant og troværdig politik, er blevet opfyldt i det øjeblik, hvor hvert program er godkendt, samt inden hver udbetaling.

For så vidt angår de nævnte BS5- og BS6-sager, bemærker Kommissionen, jf. retningslinjerne for budgetstøtte: »Et reformprogram kan ikke altid sammenfattes i et enkelt, omfattende og sammenhængende politik- eller strategidokument. I sådanne tilfælde vil analysen være baseret på de forskellige foranstaltninger og på den reformproces, som regeringen følger for at styrke systemet.« Ved anvendelsen af vejledningen vurderede Kommissionen, at de sektorspecifikke politikker var færdigudarbejdet samt relevante og troværdige.

### 49

Kommissionen vil gerne gøre det klart, at de tre sektorspecifikke budgetstøtteprogrammer var vedtaget inden revolutionen og i henhold til de på daværende tidspunkt gældende udvælgelseskriterier, mens statsopbygningskontrakterne blev vedtaget efter revolutionen som reaktion på en fuldstændig ny situation, der krævede en ny tilgang og gjorde Tunesien støtteberettiget til et sådant instrument. Det skal også bemærkes, at Kommissionen i øjeblikket er ved at revidere retningslinjerne for budgetstøtte, så der tages højde for vedtagelsen af statsopbygningskontrakter og sektorspecifik budgetstøtte på samme tid.

### 50

#### a)

Se svar på tekstboks 3 a)

#### b)

Se svar på tekstboks 3 b)

### **Tekstboks 3 – Eksempler på de svagheder, der blev konstateret i udformningen af programmer for sektorbudgetstøtte**

#### a)

Kommissionen er til dels enig. Da projektet blev udformet, var det vanskeligt at måle referenceværdierne for alle indikatorer. For at tage hånd om denne situation blev målene for visse indikatorer derfor udtrykt som absolutte enheder for fremskridt og ikke i forhold til referenceværdierne.

Med hensyn til målet for volumetriske målere er det værd at bemærke, at det udgjorde en stigning på 10 % i forhold til værdien af borer med lovlige koncessioner, hvilket blev anset for at være signifikant. Målet blev overskredet, fordi de volumetriske målere for borer, for hvilke der ikke kræves lovlige koncessioner (overfladevand eller i ringe dybde), er taget med. For indikator D var der store ændringer i regeringens ansættelsespolitik efter 2011, hvilket ikke kunne forudses, da programmet blev udarbejdet. Efter to årtier med en konservativ ansættelsespolitik i vandsektoren kan stigningen i antallet af medarbejdere betragtes som positivt.

Da programmet blev underskrevet i 2011, var det vanskeligt at forudsige, at den nye regering fra 2012 ikke ville prioritere opkrævning af gebyrer på oppumpning af grundvand højt, hvilket var et mål for den tidligere regering. Denne undladelse skyldes snarere en ændring af den politiske vilje, end at én enhed har stoppet sine aktiviteter.

### b)

Kommissionen påpeger følgende punkter for BS6: For indikator D var der store ændringer i regeringens ansættelsespolitik efter 2011, hvilket ikke kunne forudses, da programmet blev udarbejdet. Efter to årtier med konservativ ansættelsespolitik i vandsektoren vurderede man, at det var meget positivt med flere menneskelige ressourcer.

### c)

Med hensyn til BS6 understreger Kommissionen, jf. retningslinjerne for budgetstøtte: »Et reformprogram kan ikke altid sammenfattes i et enkelt, omfattende og sammenhængende politik- eller strategidokument. I sådanne tilfælde vil analysen være baseret på de forskellige foranstaltninger og på den reformproces, som regeringen følger for at styrke systemet.« Ved anvendelsen af denne vejledning vurderede Kommissionen, at de sektorspecifikke politikker var færdigudarbejdet, relevante og troværdige.

Med hensyn til BS5 vil Kommissionen gerne fremhæve, at denne finansieringsaftale blev underskrevet i 2008 under andre betingelser og former for praksis. Ikke desto mindre har Kommissionen for de efterfølgende programmer og udbetalinger anvendt retningslinjerne for budgetstøtte meget grundigt.

## 51

Kommissionen understreger, at den nævnte matrix blev udviklet af regeringen som en kortfattet beskrivelse af de foranstaltninger, man havde til hensigt at gennemføre for at genoprette de tunesiske kommuners finansielle styrke.

Som led i vurderingen af regeringens strategi gav matrixen den bedst tilgængelige beskrivelse af den detaljerede handlingsplan.

Der var ikke på forhånd en opfattelse af, at nogle foranstaltninger ikke ville blive gennemført, men som i alle strategier kan nogle foranstaltninger være vigtigere end andre (i det mindste set ud fra Kommissionens synspunkt). Vurderingen af støtteberettigelsesbetingelserne inden for offentlig politik indebærer en evaluering af regeringens overordnede handlingsplan og ikke kun de tiltag, som Kommissionen anser for at være af afgørende betydning.

Kommissionen bemærker endvidere, at ud over den nævnte overordnede matrix af foranstaltninger var de tre vigtigste formål med programmet – voldsom indtægtsstigning, fastfrysning af de vigtigste drivkræfter for øgede udgifter (ansættelser) og forøgelse af udførelse af lokale udviklingsinvesteringsprojekter – indeholdt i resultatindikatorerne i programmets anden tranche.

Set i bakspejlet var gennemførelses hastigheden for disse foranstaltninger særlig høj, hvilket tyder på, at betingelserne var både relevante og gennemførlige.

### 52

Kommissionen er enig, men understreger, at betingelserne var mange (BS5) og særlig vanskelige for begge programmer. For BS6 blev programmets varighed forlænget fra 72 til 96 måneder for at kunne reagere på de problemer, den nye regering og navnlig landbrugsministeriet, stod over for efter de politiske begivenheder i 2011. Hovedformålet med denne forlængelse var at sikre, at de komplementære foranstaltninger til gnidningsløs gennemførelse af programmet kunne sættes i værk.

Hastigheden for programmets gennemførelse var stærkt afhængig af udefrakommende faktorer, som havde med situationen efter revolutionen at gøre.

### 53

Kommissionen er enig og bemærker, at forsinkelserne ved indgåelse af kontrakter om bestanddelene i den tekniske bistand for projekt BS5 og BS6 var fuldt ud berettiget som følge af de støttede sektors kompleksitet og behovet for dybdegående strategiske og politiske drøftelser for at identificere modtagernes behov korrekt på baggrund af de rette vurderinger.

Kommissionen vil gerne gøre det klart, at der, selv om der ikke var nogen teknisk bistand under BS7, blev der ydet teknisk bistand inden for rammerne af andre igangværende programmer. Den støtteberettigede kontraktperiode ifølge de finansielle bestemmelser var udløbet på det tidspunkt, hvor programindholdet blev undersøgt, hvilket forhindrede kontraktindgåelse om yderligere teknisk bistand.

### 54

Kommissionen er enig og erkender, at lovgivningsprocessen har været temmelig langsom siden revolutionen, da forfatningsmæssige og andre (f.eks. sikkerhed, korruption) prioritetsområder har haft forrang for sager som f.eks. budgetlovgivning. Loven forventes at blive vedtaget i første kvartal i 2017.

Det skal dog understreges, at der er konstateret væsentlige fremskridt med hensyn til budgetprocedurerne selv inden vedtagelse af loven. I dag har 22 ud af 26 ministerier vedtaget programbudgetter og inkluderer resultatindikatorer vedrørende deres mål for den offentlige politik (ud over budgetdata) i deres budgetforelæggelser for parlamentet.

Stigningen i antallet af point fra »International Budget Survey« understreger de forbedringer, der er foretaget på disse områder.

I den forbindelse vil kundgørelsen af budgetloven markere afslutningen på snarere end iværksættelsen af denne resultatbaserede reform.

### 55

Kommissionen bemærker, at halvdelen af projekterne ikke havde nogen svagheder i udformningen. For den anden halvdel vedkommende vil Kommissionen gerne fremsætte følgende bemærkninger (se nedenfor):

#### a)

Kommissionen vil gerne understrege, at målene vedrørende de pågældende projekter var tilstrækkeligt relevante, specifikke og målbare.

Med hensyn til PJ7 og PJ8 mener Kommissionen, at »*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*« er et tilstrækkeligt relevant og specifikt mål, der kan måles via antallet af basisinfrastrukturer og udstyr til uformelle områder inden for rammerne af programmet.

Med hensyn til PJ11 mener Kommissionen, at twinningprogramformålet til fordel for Revisionsretten i Tunesien »*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*« sammen med detaljerede forventede resultater og objektivt verificerbare indikatorer er specifikke og målbare.

Desuden anser Kommissionen de fire mål i PJ14 for at være særdeles relevante og specifikke med hensyn til at støtte etableringen af et moderne, dygtigt og velfungerende parlament i overgangsperioden til demokrati. Sådanne mål er i sammenhæng med de forventede resultater tilstrækkeligt målbare.

**c)**

Rettens iagttagelser henviser til en specifik sag (PJ13), for hvilken der findes nogle forklaringer under punkt c) nedenfor.

### **Tekstboks 4 – Eksempler på svagheder i udformningen af de undersøgte projekter**

**a)**

Retten henviser til indikatorer, der er fastsat til at måle de generelle mål for projektet. I projektgennemførelsesfasen blev indikatorerne ændret en smule for bedre at afspejle de opnåede resultater.

**b)**

Kommissionen vil gerne pege på, at standardbidragsaftaleskabelonen ikke kræver logiske rammer. Som bilag til kontrakten er der vedlagt nogle resultat- og ressourcerammer, som svarer til logiske rammer. Kommissionen mener derfor, at indikatorerne fulgte et passende format for projekter under delegeret ledelse.

**c)**

Kommissionen understreger, at det inden revolutionen var umuligt at støtte civilsamfundet i Tunesien. Udenlandsk finansiering var forbudt, og civilsamfundets aktiviteter var meget begrænset og under regeringens strenge kontrol. Der fandtes derfor ingen indikatorer til at vurdere denne sektor med inden 2011.

Indikatorerne er blevet defineret i henhold til de på daværende tidspunkt tilgængelige oplysninger for at hjælpe med at måle graden af gennemførelse af aktiviteterne.

Kommissionen bemærker, at der, selv om indikatorerne ikke er særlig detaljerede, via projektet blev arrangeret 435 workshops med dialog/høring i de 24 guvernorater, 120 workshops med repræsentanter fra civilsamfundets organisationer og offentlige aktører, samarbejdet med 3 500 foreninger og skabt 36 foreningsnetværk. Det skal også bemærkes, at EUD foretog en grundig undersøgelse af civilsamfundets situation i Tunesien.

Den endelige evaluering af programmet sker i februar 2017 og giver mulighed for en grundig vurdering af virkningen af dette ambitiøse program.

Desuden vil Kommissionen gerne fremhæve, at dette projekt anses for at være et flagskibsprojekt og et enestående eksempel i hele den sydlige naboregion.

### 56

Kommissionen bemærker, at alle projekterne omfattede dokumenter, skabeloner og det detaljeniveau, der kræves i sådanne tilfælde.

Kommissionen understreger, at budgetfordelingen for projekt PJ 6, 7, 8 og 10 giver tilstrækkelige oplysninger til at vurdere oplysningerne. Programmets effektivitet blev vurderet via en række statusrapporter, jf. definitionen i kontrakten.

### 57

Kommissionen vil gerne gentage (med hensyn til merværdien ved uddelegering af forvaltningen af midler til mellemløbet i forhold til en indirekte forvaltning foretaget af det pågældende tunesiske offentlige organ), at mellemløbet på tidspunktet for vedtagelse af de to projekter var den førende donor inden for rehabilitering af uformelle områder og havde i årevis støttet gennemførelsen af det tunesiske nationale rehabiliteringsprogram. De administrative gebyrer, som opkræves af mellemløbet (2,9 % af de samlede midler for begge projekter), er meget lavere end udgifterne i forbindelse med de projektforsvaltningsenheder, der er brug for ved indirekte forvaltning.

Desuden ville valgmuligheden med indirekte forvaltning have været meget mere tidskrævende, hvilket fører til forsinkelser i gennemførelsen, idet det ville have været nødvendigt med en indlæringsperiode for at gøre de tunesiske modtagere bekendt med EU's regler og procedurer.

### 58

Kommissionen understreger, at de bevilgede forlængelser ikke førte til nogen stigning i de samlede omkostninger. Dette var »gratis« forlængelser, idet det samlede budget for programmerne ikke kan forhøjes.

En »gratis« forlængelse kan resultere i en omfordeling af visse omkostninger til ugunst for andre, men sådanne aspekter er en del af de risici, der er forbundet med at operere i disse omgivelser. Under forhandlinger om »gratis« forlængelse gør Kommissionen imidlertid sit yderste for at sikre, at alle yderligere personaleomkostninger som følge af sådanne forlængelser holdes på et minimum, således at der ikke skabes usikkerhed om projektets succes. Overgangen til demokrati i Tunesien tog længere tid, end det forventedes umiddelbart efter revolutionen i 2011, hvor de undersøgte projekter blev underskrevet.

### 59

Med hensyn til resultaternes virkning og bæredygtighed vil Kommissionen gerne fremhæve, at det specifikke mål med PJ6, jf. finansieringsaftalen, på den ene side var at skabe midlertidige job og på den anden side at forbedre lavtuddannede arbejdstageres beskæftigelsesegnet ved at sørge for erhvervsuddannelser. Kommissionen mener, at begge mål blev opfyldt. Desuden er der i 2016 blevet vedtaget en anden fase af projektet (integreret lokalt udviklingsprogram) med den samme gennemførelsespartner. Sidstnævnte vil maksimere virkningen og sikre resultaternes bæredygtighed.

Med hensyn til PJ7 og PJ8 vil de finansielle problemer med at sikre opretholdelsen af offentlig infrastruktur i uformelle områder blive håndteret lige så godt inden for rammerne af det samme nye program, der er ved at blive udarbejdet, hvor ét af de forventede resultater er udvikling af en ordentlig national strategi med hensyn til kontrol med og udvikling af uformelle områder, herunder vedligeholdelse af offentlig infrastruktur.

### 60

Kommissionen vil gerne påpege, at det udstyr, der blev leveret under projekterne PJ3 og PJ4, allerede blev til gavn for eksportorienterede tunesiske SMV'er, idet man tillod dem at teste deres produkter i Tunesien i overensstemmelse med EU's regler til en meget lavere pris end i udlandet. Dette førte til lavere produktionsomkostninger og en efterfølgende bedre konkurrenceevne i forhold til andre producenter.

Leveringen af dette udstyr har allerede en positiv virkning med hensyn til adgang til EU's indre marked for tunesiske SMV'er, selv om der endnu ikke er indgået en aftale om overensstemmelsesvurdering og godkendelse af industrivarer (ACAA).

For PJ11 var næsten alle de planlagte aktiviteter gennemført inden udløbet af twinningaftalen. I betragtning af at formålet med twinningaftalen var at støtte Revisionsretten i Tunesien i at udarbejde et udkast til en organisk lov og foretage en omstrukturering for at gennemføre bestemmelserne i loven, når den er vedtaget, havde forsinkelserne ikke nogen væsentlig betydning.

Ikke alt lovgivning, der er udarbejdet inden for rammerne af PH12 kunne gennemføres inden projektets afslutning på grund af de hyppige regeringsskifter og udnævnelser af forskellige direktører (4 på 3 år).

## Konklusioner og anbefalinger

### 63

I de første år efter den tunesiske revolution skete koordineringen blandt donorerne for det meste på grundlag af de såkaldte Programmes d'Appui à la Relance (PAR), som understøttede myndighedernes økonomiske genopretningsplan, og efterfølgende på grundlag af IMF's omfattende program.

### 64

Kommissionen bemærker, at adskillige områder skulle håndteres på grund af de socioøkonomiske udfordringer, Tunesien stod over for efter revolutionen. De resultater, der er opnået indtil nu, er gode, da EU's bistand bidrog markant til at forbedre den socioøkonomiske og politiske stabilitet i landet efter revolutionen. Kommissionen understreger, at den har fulgt sin egen politik med at koncentrere bistanden. På trods af at der blev foretaget en meget bred vifte af aktiviteter i den undersøgte periode, var disse faktisk i overensstemmelse med de tre hovedsektorer, som blev udpeget i SSF 2014-16.

Som nævnt under punkt 43 bør man tage højde for situationen i Tunesien siden 2011 og de vigtige anmodninger om at støtte den overgangsproces, der fulgte efter revolutionen, på mange forskellige områder. EU havde iværksat alle sine tilgængelige instrumenter for at bistå Tunesien i denne komplekse proces, hvilket førte til vedtagelsen af en ny forfatning, der fik enstemmig ros, samt frie og retfærdige valg.

Via EU's makrofinansielle bistand ydes der betalingsbalancestøtte for at hjælpe Tunesien med det akutte behov for ekstern finansiering og som støtte for det finansielle bistandsprogram, man har aftalt med IMF. Det giver Tunesien mulighed for at foretage den nødvendige økonomiske tilpasning på en mindre drastisk og pludselig måde og har til formål at bidrage til at genskabe den økonomiske bæredygtighed, hvilket er en forudsætning for varig social udvikling. Med MFA-betingelserne fokuseres der derfor på en række prioritetsområder på adskillige tæt forbundne strukturreformområder som en bred tilgang til støtte for et økonomisk tilpasningsprogram. Kommissionen mener ikke, at dette er nogen afvigelse fra Kommissionens politik med at koncentrere bistanden på et begrænset antal områder. Desuden var det på adskillige støtteområder (som f.eks. statistikker, forvaltning af de offentlige finanser og god forvaltningspraksis i Revisionsretten) helt afgørende at sikre tæt koordinering med andre donorer og inden for forskellige af Kommissionens tjenestegrene for at tilføje det yderligere bidrag fra MFA med henblik på at gennemføre vigtige reformer fuldt ud.



### 65

Kommissionen vil gerne understrege, at den fælles programmeringsproces havde været sat i bero i afventning af regeringens fremlæggelse af dens femårsudviklingsplan. Det er Kommissionens og medlemsstaternes hensigt at tilpasse programmeringsprocessen til femårsudviklingsplanen for at forbedre arbejdsdelingen og koordineringen.

Den fælles programmeringsproces bliver genoptaget i 2017.

### Anbefaling 1 – Styrke programmeringen og EU-bistandens fokus

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer anbefalingen.

#### a)

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil fortsat anvende politisk dialog og politikdialog for at sikre, at de tunesiske myndigheder vedtager en omfattende national udviklingsplan og specifikke reformstrategier. Disse forhold er blevet gentaget under kommissær Hahns og HR/NF Mogherinis besøg i Tunesien og også under den tunesiske præsidents besøg her i Bruxelles i november og december 2016.

#### b)

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil forberede de fælles strategiske rammer for 2017-20 i henhold til EU's retningslinjer, som kræver fokusering af bistanden på tre prioritetsområder for at maksimere hjælpens virkning.

#### c)

Den fælles programmering bliver genoptaget i 2017.

### 68

Kommissionen erklærer, at visse indikatorer/foranstaltninger i et begrænset antal tilfælde blev opfyldt/gennemført, inden finansieringsaftalerne blev underskrevet. Faktisk var disse foranstaltninger blevet formelt godkendt af myndighederne mange måneder inden underskrivelsen af finansieringsaftalen og var gennemført af regeringen på det tidspunkt, finansieringsafgørelsen blev vedtaget af Kommissionen. Dette skal ses som en succes og som resultatet af en intens politikdialog med myndighederne og ville dermed ikke have fundet sted i samme omfang eller inden for den samme tidshorisont, hvis budgetstøtten ikke havde været der.

### 69

EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen er enige om, at der er behov for at være på forkant med »mere for mere«-afgørelserne.

### 70

Kommissionen vil gerne understrege, at PEFA er et nyttigt redskab, men det er ikke en bindende forpligtelse og kræver desuden partnerlandets engagement og fulde samarbejde. Efter 2011 har Tunesien (og dets partnere) draget nytte af 12 høj kvalitative vurderinger af landets forvaltningssystem til offentlige finanser. De blev foretaget inden for rammerne af Kommissionens programmer og af anerkendte organisationer som f.eks. IMF, OECD og »Open Budget Survey«. Desuden foretog Kommissionen i december 2013 inden tildelingen af MFA-støtte en fuld og omfattende operationel vurdering af de administrative og finansielle kredsløb i finansministeriet og centralbanken i Tunesien. Derfor mener Kommissionen, at der var omfattende og relevante oplysninger til rådighed, og de blev anvendt.

Kommissionen bekræfter at den nuværende PEFA-vurdering blev iværksat i 2014 og vil være afsluttet i 2017. Forsinkelser med færdiggørelsen skyldes metodemæssige problemer, som Kommissionen ikke har nogen indflydelse på.

### Anbefaling 2 – Styrke gennemførelsen af EU's budgetstøtteprogrammer

Kommissionen accepterer anbefalingen.

#### a)

Med den nuværende mere stabile politiske situation i Tunesien og i betragtning af den tætte koordinering med andre donorer er Kommissionen enig i, at resultatindikatorerne nu kan målrettes yderligere med henblik på fremtidige transaktioner. Der vil dog stadig være en dynamisk tilgang til udvælgelseskriterierne i overensstemmelse med bestemmelserne i retningslinjerne for budgetstøtte. I forbindelse med Tunesien blev der anvendt individuelle foranstaltninger som benchmarks til at vurdere regeringens overordnede fremskridt med gennemførelsen af det nationale reformprogram (ét ud af de fire udvælgelseskriterier), og denne praksis viste sig særlig effektiv.

Vedrørende den sidste sætning »... gøre udbetalingerne betinget af en tilfredsstillende gennemførelse af individuelle foranstaltninger og ikke udelukkende basere dem på en vurdering af de samlede fremskridt«, understreger Kommissionen, at denne dynamiske tilgang ved anvendelsen af meddelelsen fra 2011 og Rådets dermed forbundne konklusioner fra 2012 om »EU's fremtidige tilgang til budgetstøtte til tredjelande« skal finde anvendelse på udvælgelseskriterierne. Kommissionen forbinder udbetalingen med resultatindikatorer, der først forhandles og aftales med partnerregeringen, efter at alle udvælgelseskriterier er blevet opfyldt, hvorved der påvises tilfredsstillende overordnede fremskridt ved gennemførelsen af programmet.

#### b)

Kommissionen erkender betydningen af PEFA som et planlægnings- og overvågningsredskab, men Kommissionen understreger, at PEFA-vurderingen ikke ensidigt kan pålægges partnerregeringen. Kommissionen vil ikke desto mindre fortsat samarbejde med partnerregeringen om at bestræbe sig på at foretage en PEFA-vurdering med de anbefalede tidsintervaller.

### 71

Tidsrummet på 11 måneder mellem den tunesiske anmodning om MFA og underskrivelsen af aftalememorandummet (MOU) mellem EU og Tunesien, som indeholder MFA-betingelserne, kan forklares som følger.

Inden vedtagelsen af Kommissionens forslag om en MFA-transaktion foretog Kommissionen en omfattende operationel vurdering af soliditeten af de finansielle kredsløb i Tunesien for at overholde kravene i EU's finansforordning. Kommissionens forslag skulle derefter godkendes af Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure i henhold til artikel 212 i TEUF. Selv om medlovgiverne nåede at vedtage Kommissionens forslag i løbet af 5 måneder uden et trepartsmøde, blev der spildt én måned, fordi godkendelsen på Parlamentets plenarmøde i sidste øjeblik blev flyttet til april II-plenarmødet. Efter vedtagelsen af MF-transaktionen skulle forhandlingerne om udkastet til MOU afsluttes, inden MOU'et skulle godkendes af et medlemsstatsudvalg og kunne underskrives af EU i juli 2014 (11 måneder efter den tunesiske anmodning). Det tog derefter de tunesiske myndigheder mere end 6 måneder at ratificere MOU'et i marts 2015. Den første udbetaling af MFA kunne ske straks efter ratificeringen i maj 2015, mens den anden udbetaling først kunne foretages i december 2015 som følge af de tunesiske myndigheders manglende overholdelse af MFA-betingelserne.

### Anbefaling 3 – Fremsætte forslag om at fremskynde proceduren for godkendelse af makrofinansielle bistandslån

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen bemærker, at der, selv om der er opnået væsentlige fremskridt med hensyn til hastigheden for Parlamentets og Rådets vedtagelse af MFA-afgørelser, stadig er plads til forbedringer. Der kan f.eks. opnås en hurtig vedtagelse, hvis antallet af møder i Udvalget om International Handel i Europa-Parlamentet (INTA) inden en INTA-afstemning kunne reduceres, hvis Parlamentets godkendelse systematisk fandt sted på plenarmødet (herunder miniplenarmøder) umiddelbart efter INTA-afstemningen, hvis miniplenarmøder kunne anvendes til at få underskrifter fra formanden for Parlamentet og formanden for Rådet, og hvis Rådet også i givet fald vil gøre brug af den skriftlige vedtagelsesprocedure.

Kommissionen bemærker også, at den i 2011 efter tidligere anbefalinger fra Revisionsretten og en afgørelse om MFA i Parlamentet i 2003 foreslog en rammeforordning for MFA, der bl.a. skulle være målrettet mod at fremskynde beslutningstagningen ved at erstatte de lovgivningsmæssige afgørelser med gennemførelsesretsakter. Da medlovgiverne imidlertid besluttede at bevare de lovgivningsmæssige retsakter og den almindelige lovgivningsprocedure, trak Kommissionen dette forslag tilbage i 2013.

### 73

Kommissionen understreger, at de bevilgede forlængelser ikke førte til nogen stigning i de samlede omkostninger. Dette var »gratis« forlængelser, idet det samlede budget for programmerne ikke kan forhøjes.

En »gratis« forlængelse kan resultere i en omfordeling af visse omkostninger til ugunst for andre, men sådanne aspekter er en del af de risici, der er forbundet med at operere i disse omgivelser. Under forhandlinger om anmodninger om »gratis« forlængelse gør Kommissionen imidlertid sit yderste for at sikre, at alle yderligere personaleomkostninger som følge af sådanne forlængelser holdes på et minimum, således at der ikke skabes usikkerhed om projektets succes. Overgangen til demokrati i Tunesien tog længere tid, end det forventedes umiddelbart efter revolutionen i 2011, hvor de undersøgte projekter blev underskrevet.

### **Anbefaling 4 – Forbedre projekternes planlægning**

Kommissionen accepterer anbefalingen.

## SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

### Gratis publikationer:

- et eksemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:  
hos Den Europæiske Unions repræsentationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_da.htm](http://ec.europa.eu/represent_da.htm))  
hos delegationerne i ikke-EU-lande ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_da.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm))  
ved at kontakte Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_da.htm](http://europa.eu/europedirect/index_da.htm))  
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (\*).

(\*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

### Betalingspublikationer:

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

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	1.3.2016
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	1.12.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	14.2.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	2.3.2017

Vi vurderede, om den støtte, EU leverede til Tunesien efter den arabiske forårsrevolution i 2011, var blevet brugt tilfredsstillende. Vi konkluderede, at pengene generelt var blevet brugt godt, eftersom de i væsentlig grad bidrog til overgangen til demokrati og økonomisk stabilitet i Tunesien efter revolutionen.

Vi konstaterede dog en række svagheder i EU's forvaltning af bistanden. Med henblik på at afhjælpe disse svagheder kommer Retten med en række anbefalinger til EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen om at koncentrere bistanden på et lille antal sektorer, styrke gennemførelsen af budgetstøtteprogrammer, forbedre planlægningen af programmerne og øge gennemførelsestempoet.

4  
1977 - 2017



DEN  
EUROPEISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret