

Speciaal verslag

**EU-bijstand
aan Tunesië**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6990-4	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/46294	QJ-AB-17-002-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6951-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/748314	QJ-AB-17-002-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6950-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/72021	QJ-AB-17-002-NL-E

© Europese Unie, 2017

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag

EU-bijstand aan Tunesië

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door ERK-kamer III, die verantwoordelijk is voor de controle van de uitgaventerreinen externe maatregelen, veiligheid en justitie. De heer Karel Pinxten, de deken van deze kamer, is het rapporterende lid. Bij de voorbereiding van dit verslag werd hij ondersteund door Gerard Madden, zijn kabinetschef; Alejandro Ballester Gallardo, hoofdmanager controle; Nikolaos Zompolas, taakleider; Thomas Haellstrom, Erika Soveges en Nicola Berloco, controleurs.



Van links naar rechts: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

Paragraaf

Acroniemen en afkortingen

I-VIII Samenvatting

1-11 Inleiding

1-6 Achtergrond van het land

7-8 Kader voor samenwerking met de EU

9-11 Financiering voor ontwikkeling

12-15 Reikwijdte en aanpak van de controle

16-61 Opmerkingen

16-28 **De EDEO en de Commissie hebben het merendeel van de belangrijke uitdagingen aangepakt door in samenwerking met de belangrijkste donoren aanzienlijke extra middelen in te zetten, maar de steun was niet gericht genoeg**

17-22 De middelen werden aanzienlijk verhoogd om tegemoet te komen aan dringende behoeften

23-25 De middelen waren over te veel terreinen versnipperd

26-28 De EU-maatregelen werden goed gecoördineerd met de belangrijkste donoren, maar een gezamenlijke programmering met de lidstaten kwam niet tot stand

29-61 **De EU-maatregelen hebben Tunesië aanzienlijk geholpen, maar er waren tekortkomingen in de uitvoering van de programma's door de Commissie**

30-44 Algemene begrotingssteun werd snel uitbetaald maar de daaraan verbonden voorwaarden waren te flexibel

45-47 De lening voor macrofinanciële bijstand bood, ondanks vertragingen en een laag uitbetalingstempo, waardevolle toegang tot financiering

48-54 Sectorale programma's voor begrotingssteun waren relevant, maar een geloofwaardige strategie ontbrak

55-61 Met projecten werden relevante kwesties aangepakt, maar de opzet ervan kende vertragingen en gebreken

62-73 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage I — Lijst van programma's voor begrotingssteun en macrofinanciële bijstand

Bijlage II — Lijst van projecten

Antwoorden van de Commissie en van de EDEO

AFD: Agence Française de Développement

AfDB: Afrikaanse Ontwikkelingsbank (African Development Bank)

BSP: Programma's voor begrotingssteun (Budget Support Programmes)

CRIS: gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (Common Relex Information System)

DAC: Commissie voor ontwikkelingsbijstand (van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)

EBWO: Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

EIB: Europese Investeringsbank

ENI: Europees nabuurschapsinstrument

ENPI: Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument

EUD: delegatie van de Europese Unie (European Union Delegation)

IMF: Internationaal Monetair Fonds

MFB: macrofinanciële bijstand

NIF: investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (Neighbourhood Investment Facility)

NIP: nationaal indicatief programma

PAR: programma ter ondersteuning van het herstel (programme d'appui à la relance)

PEFA: overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht (Public Expenditure and Financial Accountability)

SBC: overeenkomsten voor staatsopbouw (State Building Contracts)

SPRING: steun voor partnerschap, hervormingen en inclusieve groei (Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth)

SSF: integraal steunkader (Single Support Framework)

I De Tunesische „Jasmijnrevolutie” van januari 2011 wordt beschouwd als de eerste in de reeks opstanden van de „Arabisch-lente”. Sindsdien heeft Tunesië substantiële vooruitgang geboekt met de politieke overgang naar democratie in een periode van onzekerheid die wordt gekenmerkt door politieke instabiliteit, sociale onrust en terroristische aanslagen. De EU heeft Tunesië aanzienlijke politieke en financiële steun geboden om het land te helpen de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. In de periode 2011-2015 heeft de EU een bedrag van 1,3 miljard euro aan bilaterale bijstand toegewezen aan Tunesië.

II Wij hebben beoordeeld of de EU-bijstand aan Tunesië na de revolutie van de Arabische lente van 2011 goed is besteed. Wij concluderen dat het geld over het algemeen goed werd besteed aangezien daarmee een aanzienlijke bijdrage is geleverd aan de democratische overgang en de economische stabiliteit van Tunesië na de revolutie. Het beheer van de bijstand door de Commissie vertoonde echter een aantal tekortkomingen.

III De Europese dienst voor extern optreden (EDEO) en de Commissie hebben snel gereageerd door financiële steun te bieden voor de aanpak van twee van de belangrijkste uitdagingen: de economische crisis en de overgang naar de democratie. Wij hebben vastgesteld dat de Commissie heeft geprobeerd te veel gebieden aan te pakken, met als resultaat dat de potentiële impact van de steun verwaterde en het moeilijk was om de talrijke acties te beheren. De EU-maatregelen werden goed gecoördineerd met de belangrijkste donoren en binnen de EU-instellingen en -afdelingen, maar een gezamenlijke programmering met de lidstaten is niet tot stand gekomen.

IV De EU-financiering werd op verschillende wijzen verstrekt, zoals door middel van algemene en sectorale begrotingssteun, een lening voor macrofinanciële bijstand (MFB), en zelfstandige projecten.

V

In het kader van vier grote programma's voor begrotingssteun werd een aanzienlijke hoeveelheid middelen snel overgedragen en werden de Tunesische ambtgenoten geholpen bij het vormgeven van een hervormingsagenda. Desondanks waren de uitbetalingsvoorwaarden te flexibel en verminderden ze de stimulans voor de partner om de in de financieringsovereenkomsten gespecificeerde maatregelen te nemen. De PEFA-beoordeling inzake overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht, waarmee de daadwerkelijke vorderingen op het gebied van de hervormingen in de sector overheidsfinanciën onbetwistbaar kunnen worden getoetst, is sinds 2010 niet verricht. De nieuwe PEFA-beoordeling wordt naar verwachting in maart 2017 afgerond.

VI

De trage uitvoering was een belangrijke tekortkoming voor zowel de MFB-lening als het overgrote deel van de sectorale begrotingssteun en projecten. De MFB-lening heeft Tunesië geholpen om toegang te krijgen tot financiering tegen gunstige voorwaarden. Aan drie sectoren werd sectorale begrotingssteun verleend, maar voor twee daarvan ontbraken geloofwaardige sectorale strategieën. Zowel bij sectorale begrotingssteun als bij projecten hebben wij gevallen aange troffen waarin de doelstellingen van de maatregelen specifiek noch meetbaar waren.

VII

De Tunesische autoriteiten hebben een aantal belangrijke hervormingen doorgevoerd, maar in een zeer traag tempo. Deze langzame uitvoering was voornamelijk te wijten aan de talrijke regeringswisselingen en de ingrijpende aard en het aanzienlijke aantal van de bestaande uitdagingen. De Commissie heeft zich ertoe verbonden om Tunesië zowel politieke als financiële steun te blijven verlenen om deze uitdagingen aan te pakken.

VIII

Het verslag bevat een aantal aanbevelingen om de planning van de bijstand en het beheer van de EU-maatregelen te verbeteren.

Achtergrond van het land

01

Tunesië is een lagermiddeninkomensland in Noord-Afrika. In 2015 had het land ongeveer 11 miljoen inwoners en een bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking van 3 970 Amerikaanse dollar¹. Na 23 jaar aan de macht te zijn geweest, werd president Zine El Abidine Ben Ali in januari 2011 afgezet na de Tunesische revolutie, ook bekend als de „Jasmijnrevolutie“. Dit wordt beschouwd als de eerste van de opstanden die nu bekend staan als de Arabische lente.

02

Vergeleken met de andere landen waarin een revolutie heeft plaatsgevonden tijdens de Arabische lente is de politieke overgang in Tunesië het verst gevorderd. In de afgelopen vier jaar heeft het land een nieuwe grondwet aangenomen en vrije en eerlijke verkiezingen gehouden. De Nobelprijs voor de vrede van 2015 werd toegekend aan het kwartet voor nationale dialoog² vanwege zijn doorslaggevende bijdrage tot de opbouw van een pluralistische democratie in Tunesië als uitvloeisel van de Jasmijnrevolutie van 2011.

03

Na 2011, beleefde het land grote onzekerheid, sociale onrust en aanvallen op civiele doelen door gewapende rebellen. In deze periode had het grote moeite om de macro-economische stabiliteit voor de korte termijn te bewaren in het licht van de moeilijke internationale economische omstandigheden en de toegenomen regionale onrust.

04

De versterking van de economische activiteit is een van de grootste uitdagingen voor Tunesië, aangezien dit een noodzakelijke voorwaarde is voor duurzame oplossingen voor de grootste sociaal-economische problemen van het land, namelijk een hoge werkloosheid en de regionale ongelijkheid. Tussen 2000 en 2010 bedroeg de gemiddelde economische groei van Tunesië 4,4 %, maar in 2011, het jaar van de revolutie, kromp de economie met 1,9 %. De totale werkloosheid is hoog. Na een stijging tot 19 % in 2011 daalde dit cijfer tot 15 % in 2015. De werkloosheid is bijzonder hoog onder vrouwen (23 %), jonge afgestudeerden (67 %) en jongeren in het algemeen (35 %)³.

05

Tunesië staat voor uitdagingen die verband houden met de zwakke institutionele capaciteit, de buitensporige centralisatie van de besluitvorming en met corruptie. In de corruptieperceptie-index van 174 landen van Transparency International⁴ stond Tunesië in 2015 op de 76e plaats. Op de World Justice Project Rule of Law Index van 2015 staat Tunesië op de 43e plaats en schaart zich daarmee tussen de landen die het best presteren in de regio.

- 1 De Wereldbank, DataBank, Development Indicators.
- 2 Het kwartet voor nationale dialoog werd in 2013 opgericht en omvat vier organisaties uit het Tunesische maatschappelijk middenveld: Het Algemeen Tunesisch Arbeidsverbond, het Tunesisch Verbond van Industrie, Handel en Ambacht, de Tunesische Liga voor de Rechten van de Mens en de Tunesische Orde van Advocaten.
- 3 Internationaal Monetair Fonds, „Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility“, mei 2016.
- 4 De transparantiescore van Tunesië is gedaald van 41 in 2012 en 2013 tot 40 in 2014 en 38 in 2015.

06

De veiligheidssituatie vormt een steeds grotere uitdaging. De confrontaties met salafisten (2012) en politieke moorden (2013), alsmede de terroristische aanslagen op het Bardo-museum in Sousse en tegen de presidentiële garde in 2015 hebben zowel de economie⁵ van het land als de samenleving een zware slag toegebracht.

Kader voor samenwerking met de EU

07

De associatieovereenkomst tussen de EU en Tunesië van juli 1995 vormt de basis voor de bilaterale betrekkingen. In november 2006 presenteerde de Commissie een landenstrategiedocument waarin het kader voor de samenwerking van de EU met Tunesië werd vastgelegd voor de periode 2007-2013. In november 2010 publiceerde de Commissie een tussentijdse evaluatie van de strategie en het nationale indicatieve programma (NIP) voor de periode 2011-2013⁶, waarin deze strategie in praktijk wordt gebracht.

08

De samenwerking met de EU is aanzienlijk veranderd na de revolutie van de Arabische lente in 2011. In maart 2011 heeft de EU zich bereid verklaard om steun te verlenen aan al haar zuidelijke bureaus die „in staat en bereid waren om hervormingen door te voeren via een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart”⁷. In mei 2011 hebben de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Commissie een nieuwe aanpak vastgesteld voor de 16 landen van het Europees nabuurschap⁸. Deze nieuwe aanpak was gericht op de versterking van het partnerschap tussen de EU en de landen en samenlevingen van het nabuurschap, het opbouwen en consolideren van gezonde democratieën, het nastreven van duurzame economische groei en het tot stand brengen van verbindingen tussen de burgers en het maatschappelijk middenveld van de landen van de regio. Op basis van de nieuwe strategische aanpak in 2012 heeft de EU met Tunesië een politiek akkoord gesloten over een actieplan voor de periode 2013-2017 dat voorziet in de instelling van een geprivilegieerd partnerschap⁹. De belangrijkste onderdelen van dat partnerschap zijn:

- a) verdieping van de politieke samenwerking, waaronder een politieke dialoog op hoog niveau, parlementaire samenwerking, samenwerking op het gebied van veiligheid en democratie en justitie;
- b) uitbreiding van de economische en sociale integratie met de Europese Unie teneinde een gemeenschappelijke economische ruimte tot stand te brengen, alsmede de ontwikkeling van de *diepe en brede vrijhandelsovereenkomst tussen de EU en Tunesië*;
- c) een nauwer partnerschap tussen bevolkingsgroepen door de versterking van de individuele of organisatorische banden op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, volksgezondheid, cultuur, immigratie en mobiliteit.

- 5 In 2015 zijn de toeristische activiteiten (deviezenontvangsten) met 54 % afgenomen.
- 6 EDEO/Europese Commissie, nationaal indicatief programma Tunesië 2011-2013.
- 7 COM(2011) 200 definitief van 8 maart 2011 „Een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied”.
- 8 COM(2011) 303 definitief van 25 mei 2011 „Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden”.
- 9 EDEO, „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

Financiering voor ontwikkeling

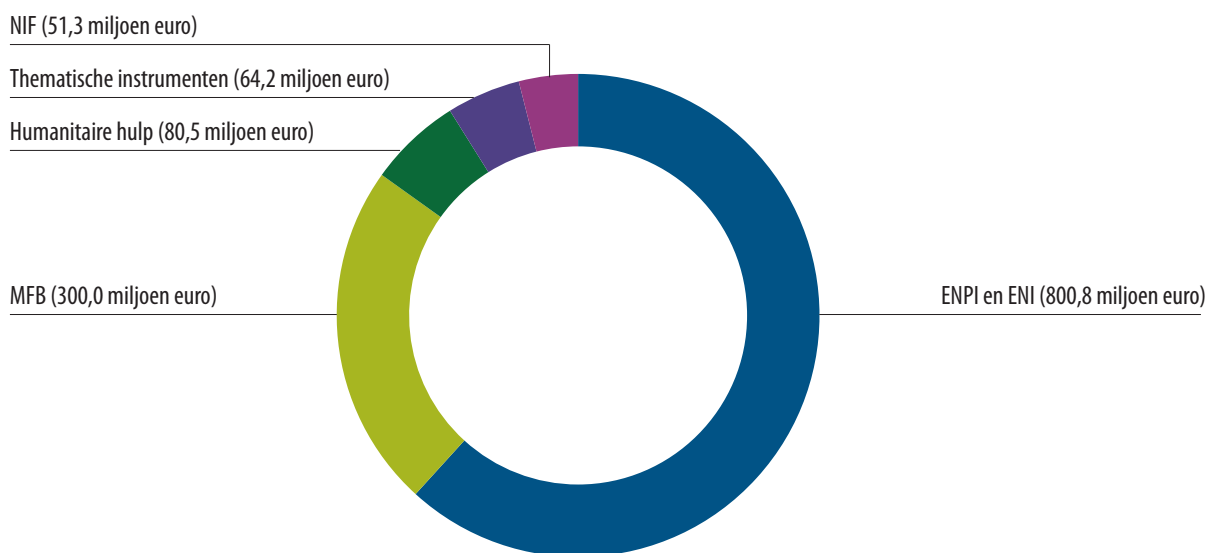
09

De bilaterale bijstand voor samenwerking die aan Tunesië was toegewezen voor de periode 2011-2015 bedroeg 1,3 miljard euro. Deze financiering omvatte programma's van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) en het Europees nabuurschapsinstrument (ENI), thematische instrumenten en programma's¹⁰, humanitaire hulp, de investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (NIF) en één in 2014 ondertekende MFB-overeenkomst (zie **grafiek 1**).

10 De thematische instrumenten zijn het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede, het programma voor grensoverschrijdende samenwerking (Italië-Tunesië) en het programma voor niet-statelijke actoren en lokale autoriteiten.

Grafiek 1

Vastleggingen voor Tunesië door middel van een financieringsinstrument voor de periode 2011-2015



Bron: Delegatie van de Europese Unie (EU-delegatie) in Tunesië, verslag 2015, „Coopération de l’Union européenne en Tunisie”, mei 2016; en de databank van het gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS).

10

In de periode 2011-2015 heeft de Commissie de, zowel algemene als sectorale, programma's voor begrotingssteun (zie **tekstvak 1**), een MFB-lening en zelfstandige projecten gepland en uitgevoerd. De algemene programma's voor begrotingssteun bestonden uit een cluster van vijf opeenvolgende programma's¹¹ die waren gericht op het herstel van de economie en die maatregelen omvatten voor structurele hervormingen op verschillende gebieden. De sectorale programma's voor begrotingssteun waren hoofdzakelijk opgezet vóór 2011, maar de uitbetalingen vonden meestal plaats na de revolutie. Zij hadden betrekking op diverse gebieden zoals onderwijs, water, milieu en de hervorming van de overheidsbegroting. Bovendien heeft de Commissie projecten gefinancierd die betrekking hebben op diensten, werken, het aanschaffen van uitrusting en twinningprogramma's. De Commissie heeft contracten gesloten met verschillende typen uitvoerende organen, zoals VN-agentschappen, nationale agentschappen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

11 PAR1 is een multisectorale begrotingsoperatie en PAR2-PAR5 zijn verrichtingen in het kader van overeenkomsten voor staatsopbouw (SBC). Met SBC wordt begrotingssteun verleend in fragiele situaties en in overgangssituaties. Ze werden in 2012 door de Commissie ingevoerd en binnen de DAC-codering worden SBC aangemerkt als algemene begrotingssteun.

Tekstvak 1

Begrotingssteun

Begrotingssteun omvat de overdracht van financiële middelen naar de nationale schatkist van een partnerland, nadat dit land aan de overeengekomen betalingsvoorwaarden heeft voldaan. Deze steun wordt niet aan elk land verstrekt. Vóór en tijdens het programma moet aan de subsidiabiliteitscriteria worden voldaan en moeten de voorwaarden vervuld zijn voordat er betalingen worden verricht.

Begrotingssteun omvat dialoog, financiële overdrachten naar de rekening van de nationale schatkist van het partnerland, prestatie-evaluatie en capaciteitsontwikkeling, gebaseerd op partnerschap en wederzijdse verantwoordingsplicht.

Begrotingssteun wordt uitbetaald in vaste of variabele tranches. De vaste tranches hebben een vaste waarde die vooraf is vastgesteld in de financieringsovereenkomst. Zij worden volledig (als aan alle voorwaarden is voldaan) of helemaal niet uitbetaald (indien aan één of meer van de voorwaarden niet is voldaan). De variabele tranches hebben een maximale waarde die vooraf is vastgesteld in de financieringsovereenkomst. Zij worden geheel of gedeeltelijk uitbetaald, waarbij het uit te betalen bedrag wordt gebaseerd op de resultaten die zijn behaald met betrekking tot vooraf bepaalde streefdoelen of aangewezen prestatie-indicatoren (mits tegelijkertijd aan de algemene voorwaarden is voldaan).

Uittreksels uit de richtsnoeren voor begrotingssteun van de Europese Commissie, september 2012.

11

Frankrijk en Duitsland zijn de andere grote Europese bilaterale donoren¹². De Europese Investeringsbank (EIB)¹³ en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO)¹⁴ zijn belangrijke geldschieters van Tunesië. Internationale financiële instellingen verstrekken ook aanzienlijke financiële middelen. Sinds 2012 heeft de Wereldbank in totaal 2,1 miljard Amerikaanse dollar toegekend. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft ook een aanzienlijke mate van betrokkenheid bij Tunesië. In mei 2016 heeft het IMF een tweede nationaal programma goedgekeurd, bestaande uit een uitgebreide overeenkomst van 48 maanden voor een bedrag van 2,9 miljard Amerikaanse dollar¹⁵.

- 12 Sinds 2011 hebben zij in de vorm van leningen en subsidies respectievelijk 776 en 950 miljoen euro toegewezen aan Tunesië.
- 13 Sinds 2011 bedraagt de totale financiering voor Tunesië 1,5 miljard euro (voor sectoren als de industrie, water, vervoer, energie en diensten).
- 14 Sinds 2013 heeft de EBWO 25 projecten gefinancierd en een totaalbedrag van 300 miljoen euro uitbetaald.
- 15 Dit is het tweede programma van het IMF in Tunesië. In de periode 2013-2015 is in het kader van het programma van een stand-by-overeenkomst 1,6 miljard Amerikaanse dollar uitgekeerd aan Tunesië.

Reikwijdte en aanpak van de controle

12

Bij de controle werd beoordeeld of de EU-bijstand aan Tunesië na de revolutie van de Arabische lente van 2011 goed is besteed. Om deze beoordeling uit te voeren, zijn bij de controle van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bijstand de volgende subvragen beantwoord:

- i) Hebben de EDEO en de Commissie de belangrijkste uitdagingen voor Tunesië aangepakt?
- ii) Heeft de Commissie haar programma's goed uitgevoerd?

13

De controle had betrekking op de uitgaven in het kader van het ENPI en het ENI. De nadruk lag daarbij op de programma's in antwoord op de economische crisis en de EU-maatregelen met betrekking tot de democratische overgang, governance, justitie, en economische groei. De controle had ook betrekking op MFB.

14

De controlesteekproef bestreek 70 % van de in de periode 2011-2015¹⁶ aan Tunesië toegewezen bilaterale samenwerkingssteun. Naast de MFB-lening hebben wij zeven programma's voor begrotingssteun en veertien projecten gecontroleerd. De **bijlagen I en II** bevatten verdere informatie over de betreffende EU-maatregelen.

15

De controlewerkzaamheden werden uitgevoerd tussen maart en juli 2016. Voor onze beoordeling hebben wij bewijs verzameld door middel van een onderzoek op stukken en vraaggesprekken met de EDEO, de Commissie, de EU-delegatie in Tunis, de Tunesische autoriteiten en maatschappelijke organisaties, alsmede met internationale financiële instellingen en andere donoren¹⁷. In mei 2016 hebben wij ook een bezoek van twee weken aan Tunesië gebracht.

- 16 De totale bilaterale samenwerkingssteun voor de periode 2011-2015 bedroeg 1,3 miljard euro. Dit bedrag omvat programma's in het kader van het ENPI, het ENI, de thematische instrumenten en de NIF, en de MFB-lening.
- 17 Het IMF, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, de Wereldbank, het Agence Française de Développement.

De EDEO en de Commissie hebben het merendeel van de belangrijke uitdagingen aangepakt door in samenwerking met de belangrijkste donoren aanzienlijke extra middelen in te zetten, maar de steun was niet gericht genoeg

16

In dit deel onderzoeken wij of de prioriteiten en de toewijzing van middelen na 2011 naar behoren werden aangepast om de belangrijkste problemen van Tunesië aan te pakken. Daarnaast gaan wij na of de problemen snel werden aangepakt door middel van goed gecoördineerde acties.

De middelen werden aanzienlijk verhoogd om tegemoet te komen aan dringende behoeften

17

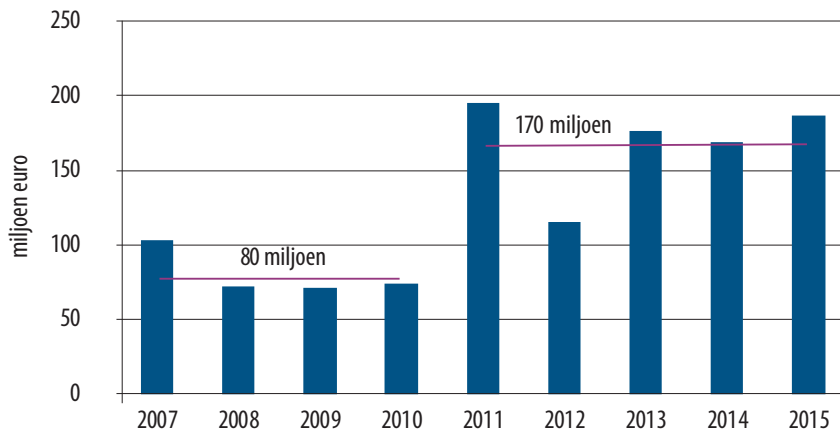
In 2010, vóór de revolutie, kende de Commissie een programma voor ontwikkelingshulp¹⁸ ter waarde van 240 miljoen euro voor de periode 2011-2013. Daarin waren voor ontwikkelingshulp de volgende prioritaire gebieden vastgesteld: werkgelegenheid, economische hervormingen en steun voor de particuliere sector en justitie. Een horizontale doelstelling was de uitbreiding van de reikwijdte van goed bestuur.

18

In de nasleep van de revolutie werd de hoeveelheid toegewezen middelen aanzienlijk verhoogd en is de focus van de bilaterale samenwerking van de EU veranderd. Met 445 miljoen euro bedroegen de toewijzingen voor de periode 2011-2013 bijna het dubbele. De gemiddelde jaarlijkse toewijzingen uit het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument en het Europees nabuurschapsinstrument¹⁹ stegen van 80 miljoen euro in de periode vóór de revolutie tot 170 miljoen euro in de periode 2011-2015 (zie **grafiek 2**). De aanzienlijk toegenomen financiering werd met name toegekend door middel van een op stimulansen gebaseerd „meer voor meer“-mechanisme, waarmee extra bijstand werd verleend aan partnerlanden die zich aantoonbaar op duurzame wijze inzetten voor hervormingen en vorderingen maakten bij de uitvoering daarvan²⁰.

- 18 De meerjarige strategie voor ontwikkelingshulp voor de periode 2007-2013 was vastgelegd in het landenstrategiedocument. Het NIP voor de periode 2011-2013 bevatte een gedetailleerdere beschrijving van de toegewezen middelen en de prioriteiten. In het NIP werd verwezen naar de middelen die waren toegewezen in het kader van het ENPI.
- 19 Vanaf 2014 heeft het ENI het ENPI vervangen als het belangrijkste instrument voor ontwikkelingssamenwerking met de buurlanden.
- 20 Het „meer voor meer“-stimuleringsmechanisme (dat SPRING wordt genoemd in het kader van het ENPI tot 2013) en „overkoepelende fondsen“ in het kader van ENI (zie ook tabel 1 over de aanvullende bijdragen).

Jaarlijkse ENPI- en ENI-vastleggingen voor Tunesië voor de periode 2007-2015

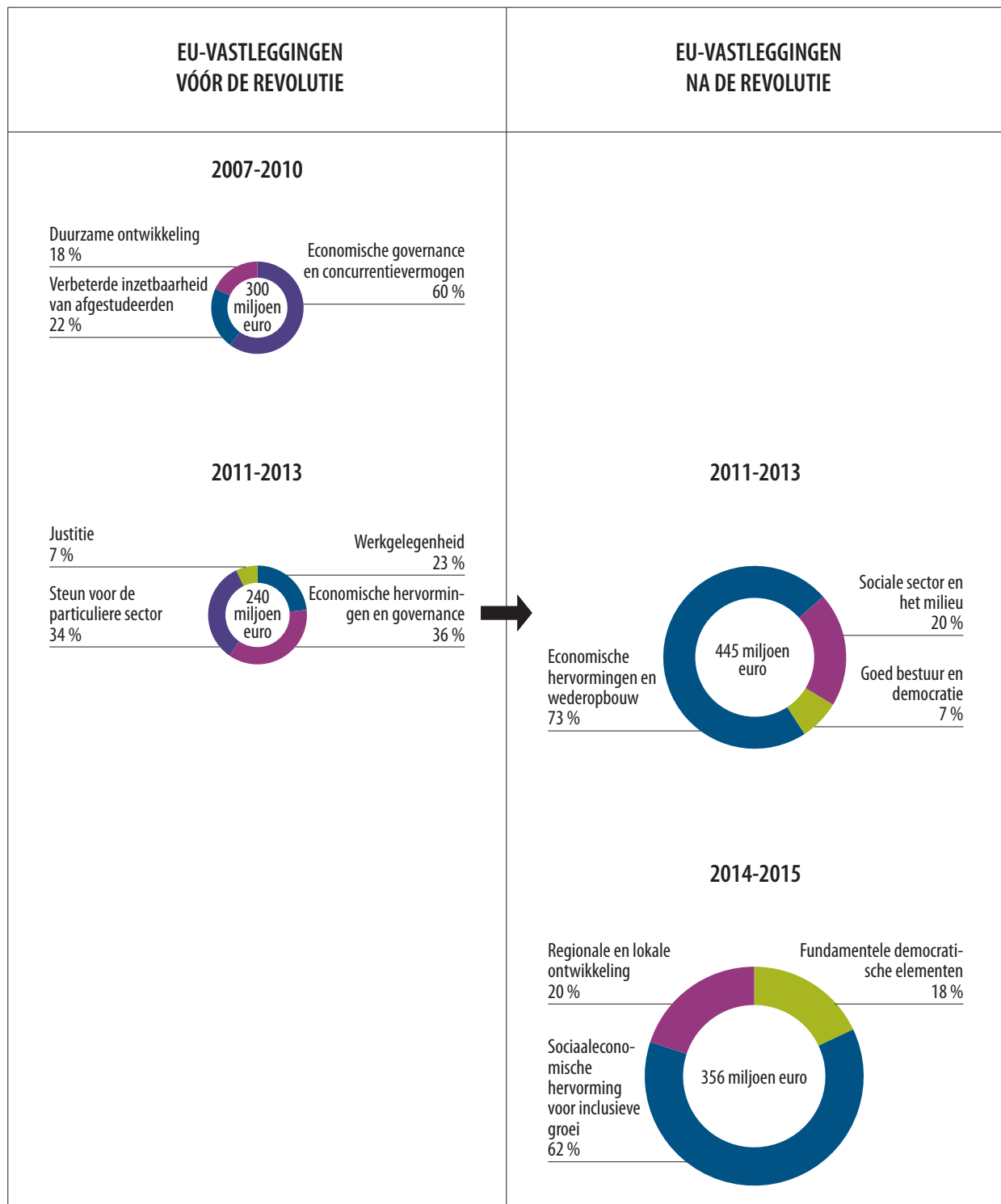


Bron: CRIS-databank.

19

Sinds 2011 was de ondersteuning van de democratie een van de gebieden waarop de bijstand werd gericht (zie **grafiek 3**). De verkiezingswaarnemingsmissies van de EU zijn uitgevoerd om erop toe te zien dat de verkiezingen ordentelijk verliepen. Verdere steun voor de democratische overgang werd verstrekt door middel van programma's ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, justitie en de activiteiten van het nieuwe parlement. Na 2011 heeft de Commissie programma's opgesteld ter bestrijding van de regionale ongelijkheid die mede ten grondslag lag aan veiligheidsproblemen en sociale spanningen. Met deze programma's werden gemarginaliseerde gebieden, het herstel van arme buurten en de gezondheidssector ondersteund.

ENPI- en ENI-vastleggingen voor Tunesië vóór en na 2011 per prioritair gebied (omvang in verhouding tot de toewijzingen per jaar)



Bron: Europese Commissie, NIP's en de stand van zaken, oktober 2015.

20

Dankzij de extra middelen die beschikbaar werden gesteld na de revolutie konden de EDEO en de Commissie substantiële steun verlenen aan het nationaal programma voor economisch herstel. In een wankele en verslechterende macro-economische situatie werd in het grote herstelprogramma „Programme d'appui à la relance” (PAR) een aanzienlijke hoeveelheid dringend benodigde middelen van verschillende donoren en financiële instellingen samengevoegd om in onmiddellijke economische behoeften te voorzien. De bijdrage van de Commissie aan het PAR-programma was haar grootste uitgave in het kader van de voor Tunesië vastgelegde middelen. Deze financiering bestond uit vijf programma's voor algemene begrotingssteun waarvoor in vijf jaar 448 miljoen euro werd vastgelegd, ofwel meer dan de helft van de in het kader van het ENPI en ENI toegewezen middelen voor de periode 2011-2015. Dit bedrag werd aangevuld door „meer voor meer”-middelen in de vorm van een extra bedrag van 155 miljoen euro in de periode 2011-2015 (zie paragraaf 18 en **tabel 1**). Deze algemene begrotingssteun had een bijzondere betekenis voor de Tunesische autoriteiten, aangezien de meeste andere financiering door donoren werd verstrekt in de vorm van leningen, waaraan schuldendienstkosten en terugbetaalverplichtingen waren verbonden.

Tabel 1

Bijdrage van „meer voor meer”-toewijzingen aan PAR-programma's

(miljoen euro)

PAR-programma	Jaar	In totaal toegewezen bedrag	Aan PAR-programma's toegewezen „meer voor meer”-middelen	Totale jaarlijks toegewezen „meer voor meer”-middelen
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
Totaal		448	155	276,8¹

1 Het saldo van de „meer voor meer”-middelen ter waarde van 121,8 miljoen euro werd gebruikt voor projecten op een groot aantal terreinen, zoals justitie en de renovatie van infrastructuur in arme wijken.

Bron: EDEO en CRIS-databank.

21

De Commissie heeft de economische behoeften van het land hoofdzakelijk aangepakt via de PAR-programma's, maar er werd aanvullende steun verstrekt door middel van een MFB-lening en specifieke projecten. Op verzoek van de Tunesische autoriteiten werd in 2014 een lening van 300 miljoen euro verstrekt ter aanvulling van de lening van het IMF ter ondersteuning van het programma voor economische stabilisatie en hervorming van de regering.

22

Hoewel de uitdagingen op het gebied van macro-economische en democratische hervormingen relatief snel konden worden aangepakt, gold dat niet voor de hervorming van de veiligheidssector. De Tunesische regering verzocht de EU reeds in oktober 2011 voor het eerst om ondersteuning voor deze hervorming. De Commissie reageerde onmiddellijk op dit verzoek, maar het duurde twee jaar voordat met de Tunesische overheid overeenstemming werd bereikt over de opdrachtschrijving voor een collegiale toetsing van de veiligheidssector in Tunesië. In december 2013 werd door twaalf veiligheidsdeskundigen uit de lidstaten van de EU een verslag van collegiale toetsing uitgebracht. Na goedkeuring door de Tunesische autoriteiten werd in januari 2015 een identificatie- en formuleringsmissie uitgevoerd. De terroristische aanslagen in maart en juni 2015 hebben de politieke dialoog versneld en in november 2015 ging de Tunesische regering akkoord met het voorstel van de Commissie voor een programma voor de hervorming van de veiligheidssector, met een begroting van 23 miljoen euro. Dit was vier jaar na het oorspronkelijke verzoek. Na de goedkeuring van het programma werd in juni 2016 een contract ondertekend voor het herstel van de veiligheidsinfrastructuur en de levering van apparatuur.

De middelen waren over te veel terreinen versnipperd

23

De Tunesische autoriteiten zijn er niet in geslaagd om een betrouwbaar en alomvattend nationaal ontwikkelingsplan te ontwikkelen. Doordat een dergelijk plan ontbrak, hadden de donoren geen overzicht van de prioriteiten van het land, de vereiste middelen en de vooruitgang ten aanzien van de kernindicatoren. Daarom werden de EU-maatregelen geënt op de voortdurende en intensieve politieke dialoog met de Tunesische autoriteiten, de verslagen die voortkwamen uit verschillende behoeftenanalyses en identificatiemissies die waren georganiseerd door de EDEO en de Commissie.

24

De EU-maatregelen hadden betrekking op een breed scala aan activiteiten. Na de revolutie in 2011 was er veel vraag naar ondersteuning in een groot aantal verschillende sectoren. In het actieplan voor 2013-2017 van het bevoorrechte partnerschap (zie paragraaf 8) werden dertien prioriteiten vastgesteld en aan elk daarvan waren meerdere acties toegewezen. Gezien de toename van de beschikbare middelen heeft de Commissie het toepassingsgebied van de samenwerking uitgebreid om zo aan deze vraag te proberen voldoen. In strategische documenten, zoals het NIP 2011-2013 en het integraal steunkader (SSF) 2014-2015, werden zeer ruime prioritaire gebieden vastgelegd. Dit heeft ertoe geleid dat er besluiten werden genomen en projecten werden gepland die te veel gebieden bestreken. In het integraal steunkader voor de periode 2014-2015 omvatte een van de prioritaire sectoren (essentiële bouwstenen van de democratie) zes afzonderlijke onderdelen, die een breed scala van gebieden besloegen: justitie, gelijke kansen, migratie en grensbeheer, hervorming van de media, hervorming van de veiligheidssector en ondersteuning van de culturele sector²¹. In het jaarlijkse verslag van de EU-delegatie²² wordt verwezen naar acties die over meer dan twintig uitgavenrubrieken zijn verspreid (waaronder onderwijs, gezondheidszorg, landbouw, milieu, klimaatverandering, vervoer, onderzoek en thematische gebieden zoals grensoverschrijdende samenwerking).

21 Directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreiding van de Commissie, nota inzake de financiële bijstand aan Tunesië, stand van zaken: oktober 2015.

22 EU-delegatie, verslag 2015, „Coopération de l'Union européenne en Tunisie”.

25

De enorme verscheidenheid aan beleidsterreinen was in strijd met de doelstelling van de Commissie om de steun op een beperkt aantal gebieden te richten. In de erkende beste praktijken voor de toewijzing van ontwikkelingshulp, zoals vastgesteld in de Europese consensus inzake ontwikkeling²³ en de verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp²⁴, wordt bepaald dat EU-donoren ernaar moeten streven hun actieve betrokkenheid in een bepaald land te richten op hooguit drie sectoren. Doordat de Commissie haar inspanningen onvoldoende heeft geconcentreerd, is de potentiële impact van de financiering verzwakt en werd het beheer ervan bemoeilijkt.

De EU-maatregelen werden goed gecoördineerd met de belangrijkste donoren, maar een gezamenlijke programmering met de lidstaten kwam niet tot stand

26

De EU-maatregelen werden goed gecoördineerd met de belangrijkste internationale actoren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in Tunesië, zoals het IMF, de Wereldbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB) en het Agence Française de Développement (AFD). De EU heeft belangrijke programma's, met name op het gebied van begrotingssteun en macrofinanciële bijstand, samen met andere donoren gepland en uitgevoerd. Bepaalde EU-projecten werden uitgevoerd door VN-agentschappen, nationale ontwikkelingsagentschappen of ontwikkelingsbanken. Met ingang van 2016 waren er ook negen lopende twinningprojecten, met een totale begroting van 12 miljoen euro, die door de EU werden gefinancierd en door de lidstaten werden uitgevoerd²⁵.

27

De EU is de donor die het hoogste subsidiebedrag betaalt aan Tunesië en aanwezig is op tal van verschillende gebieden. De EU-delegatie speelt dus een belangrijke rol in de donorgemeenschap. Zij vergemakkelijkt op actieve wijze de coördinatie van de donoren, die ten minste maandelijks bijeenkomen om de planning van de programma's en eventuele problemen die zich voordoen tijdens de uitvoering van de programma's in detail te bespreken.

28

De EDEO en de Commissie hebben door middel van regelmatig overleg en frequente uitwisseling van relevante informatie in elke fase van de programmacyclus nauw samengewerkt met de lidstaten, met name in het kader van het ENI-comité. Deze samenwerking had echter geen betrekking op de gezamenlijke programmering met de lidstaten, die was aanbevolen door de ENI-verordening²⁶. Met het oog op het geleidelijk opstarten van een gezamenlijke programmering in Tunesië hebben de EDEO en de Commissie in de afgelopen vier jaar overleg gevoerd met de EU-lidstaten.

- 23 De Raad, het Europees Parlement en de Commissie inzake de Europese Unie (2006/C 46/01), Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: „De Europese consensus”.
- 24 OESO, Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland en Oostenrijk.
- 26 Artikel 5 van Verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van het Instrument voor Europees nabuurschap (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 27).

De EU-maatregelen hebben Tunesië aanzienlijk geholpen, maar er waren tekortkomingen in de uitvoering van de programma's door de Commissie

29

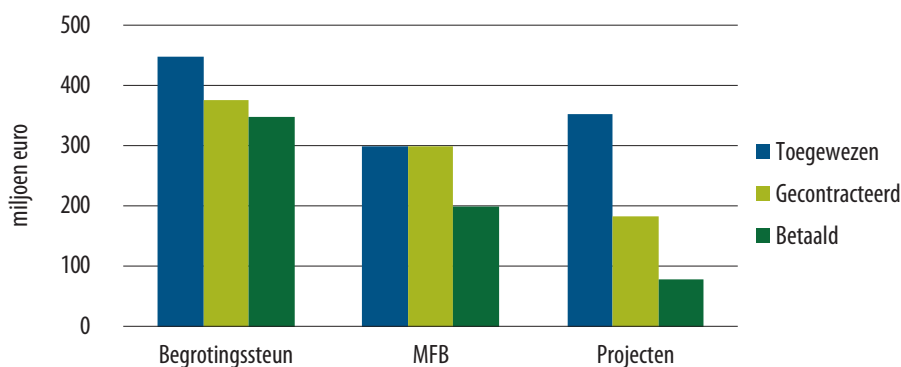
In dit deel onderzoeken wij in hoeverre de Commissie haar bilaterale programma's voor ontwikkelingshulp heeft uitgevoerd. Wij beoordelen vier programmatypen: a) vier programma's voor algemene begrotingssteun, b) drie sectorale programma's voor begrotingssteun, c) de MFB-lening, en d) 14 projecten. Wij beoordelen het ontwerp, de uitvoering en de geleverde output daarvan.

Algemene begrotingssteun werd snel uitbetaald maar de daaraan verbonden voorwaarden waren te flexibel

30

De PAR-programma's (zie paragraaf 20) vertegenwoordigden ongeveer 56 % van de ENPI- en ENI-vastleggingen. Met deze programma's kon een aanzienlijke hoeveelheid middelen relatief snel aan Tunesië worden overgemaakt. Over het algemeen duurde het vanaf de ontwerpfasen één tot twee jaar voordat het grootste deel van het bedrag waarvoor contracten waren gesloten waren uitbetaald. Tegen het einde van 2015 was in het kader van de PAR-programma's dus 78 % van de voor de periode 2011-2015 vastgelegde bedragen uitbetaald, terwijl deze percentages voor de MFB-lening en projecten respectievelijk 67 % en 22 % bedroegen. Aan het einde van 2015 was slechts 60 % van de beschikbare toewijzingen voor projecten contractueel vastgelegd, terwijl voor 85 % en 100 % van de toewijzingen voor respectievelijk begrotingssteun en de MFB-lening contracten waren gesloten (zie **grafiek 4**).

Grafiek 4 Toegewezen bedragen waarvoor een contract is gesloten en die zijn betaald, per type bijstand (per 31.12.2015, periode 2011-2015)



Bron: CRIS-databank.

Opmerkingen

31

Deze EU-bijstand was bedoeld om aanzienlijke bedragen te mobiliseren ter ondersteuning van de kwetsbare economie, ter bevordering van de sociale cohesie, en om Tunesië aan te moedigen om „via een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart tot hervormingen te komen”²⁷. De daarmee verband houdende uitgaven gedurende de periode 2011-2015 bedroegen ongeveer 350 miljoen euro.

32

Het eerste PAR-programma werd gezamenlijk gepland en uitgevoerd met de Wereldbank, de AfDB en het AFD²⁸, terwijl het tweede programma werd uitgevoerd in samenwerking met de Wereldbank en de AfDB. De totale begroting van PAR1 bedroeg 1 miljard euro in de vorm van leningen en subsidies, waarvan 100 miljoen euro werd bijgedragen door de EU. De totale begroting van PAR2 bedroeg 720 miljoen euro in de vorm van leningen en subsidies, waarvan 68 miljoen euro werd bijgedragen door de EU. Dankzij de gezamenlijke planning en uitvoering van die programma's kon de donor meer druk uitoefenen op het partnerland om hervormingen door te voeren. Daarmee werd er ook voor gezorgd dat er geen sprake was van een overlapping van inspanningen van de donoren. De daaropvolgende PAR3- en PAR4-programma's werden alleen door de EU gefinancierd.

De uitbetalingsvoorwaarden waren te flexibel

33

De EU droeg door middel van algemene begrotingssteun bij tot de PAR-programma's. Vanaf 2013 werd dit aangemerkt als „overeenkomsten voor staatsopbouw”. Dit is de meest flexibele vorm van begrotingssteun die is bestemd voor landen in een fragiele situatie of in een overgangssituatie. De uitbetalingsvoorwaarden die zijn verbonden aan deze vorm van begrotingssteun zijn flexibeler; zo geldt bijvoorbeeld de subsidiabiliteitsvoorwaarde dat het partnerland over een betrouwbaar en geloofwaardig nationaal ontwikkelingsplan moet beschikken, niet zolang de regering zich tot de ontwikkeling van een dergelijk plan verbindt. Volgens de eigen richtsnoeren inzake begrotingssteun van de Commissie is het niet de bedoeling dat overeenkomsten voor staatsopbouw meer dan één of twee jaar bestaan. Tunesië ontvangt deze vorm van begrotingssteun al drie jaar (PAR3 en PAR4), maar toch zal deze opnieuw worden ingezet in het laatste PAR-programma (PAR5) voor de duur van nog eens drie jaar.

27 COM(2011) 200 definitief.

28 De bijdrage van de drie codonoren werd verstrekt in de vorm van leningen.

34

De PAR-programma's worden uitgevoerd door middel van de uitbetaling van één of twee tranches over een periode van maximaal twee jaar. In het kader van de beste praktijken inzake de programma's voor begrotingssteun spreekt de Commissie eerst een hervormingsprogramma af met het partnerland. Op basis van dit programma beslist de Commissie vervolgens over de voorwaarden voor uitbetaling, ondertekent zij de financieringsovereenkomst, en geeft zij het partnerland een bepaalde termijn om deze hervormingen door te voeren en daarmee te voldoen aan de uitbetalingsvoorwaarden. In het geval van de PAR-programma's was echter al in de planningsfase aan de voorwaarden voldaan, dus ruimschoots voordat de financieringsovereenkomst werd gesloten. Deze werkwijze werd door de Commissie systematisch gehanteerd om de betaling van de eerste tranche van de PAR-programma's te bespoedigen. Zo werd de eerste tranche van PAR1 twee maanden na de ondertekening van de financieringsovereenkomst uitbetaald en bij PAR2 en PAR3 gebeurde dit al twee weken daarna (zie **tabel 2**).

Tabel 2

Uitvoering van PAR-programma's

PAR-programma's				Snelheid van uitvoering				
Programma	Jaar van beslissing	Toegewezen	Betaald	Datum van ondertekening van de financieringsovereenkomst	Datum van betaling (1e tranche)	Datum van betaling (2e tranche)	Tijd tussen de financieringsovereenkomst en de 1e betaling	Tijd tussen de financieringsovereenkomst en de 2e betaling
PAR1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	N.v.t.	13	N.v.t.
PAR3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	Hangende	150	Hangende

Bron: CRIS-databank (oktober 2016).

35

In één geval (PAR1) waren de maatregelen voor de tweede tranche nog niet vastgesteld op het moment waarop het contract werd ondertekend, maar gebeurde dit een jaar later. De maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de voorwaarden voor de betaling van alle tranches van de programma's moeten worden overeengekomen bij de ondertekening van iedere financieringsovereenkomst, om het partnerland voldoende tijd te geven om de hervormingen door te voeren.

36

Aangezien de aanvullende „meer voor meer“-middelen bijna een derde van de begroting van de programma's vertegenwoordigden, onderzochten wij of ze werden gebruikt om nieuwe voorwaarden te creëren en om de Tunesische autoriteiten nieuwe maatregelen te laten nemen. Alleen in het geval van PAR3 werden door middel van een variabele tranche met drie specifieke voorwaarden voor de aanvullende middelen verdere voorwaarden toegevoegd. Deze middelen werden vastgesteld aan het einde van de planning van een programma (zie **tekstvak 2**) en hoewel dit zeker een complicerende factor was, stond dit de vaststelling van de voorwaarden en maatregelen niet in de weg.

Tekstvak 2**De procedure voor de toekenning van de aanvullende „meer voor meer“-middelen**

Stappen van de procedure:

- In december van het jaar n, stelt de EU-delegatie het eerste ontwerp van het voortgangsverslag op;
- In maart van het jaar n+1 brengen de EDEO en de Commissie een gezamenlijke nota over de vooruitgang in alle buurlanden uit;
- In juni van het jaar n+1 wordt een besluit genomen (dit wordt goedgekeurd door het ENI-comité). De middelen moeten voor het einde van het jaar n+1 worden vastgelegd voor specifieke programma's.

37

De PAR-uitbetalingen zijn afhankelijk van de vervulling van een groot aantal specifieke maatregelen. Gemiddeld omvatte elk van de vier onderzochte programma's 27 specifieke maatregelen. Deze hadden betrekking op vele uiteenlopende gebieden, namelijk: a) transparantie, democratische participatie, justitie en de strijd tegen corruptie, b) overheidsfinanciën, c) regionale ongelijkheid, d) werkloosheid en sociale inclusie, e) micro-financiering en f) economische groei. Door het grote aantal aandachtsgebieden is de beleidsdialoog met het partnerland minder gericht.

38

De Commissie nam de betalingsbesluiten nadat zij de algehele vooruitgang en de inzet van de regering voor een nationaal ontwikkelingsplan had beoordeeld, en niet pas na de voltooiing van elk van de aan de Tunesische autoriteiten gevraagde maatregelen. In de praktijk betekende dit dat de Commissie de algemene vorderingen als bevredigend beoordeelde, hoewel sommige maatregelen nog niet waren genomen. Deze aanpak beperkte de prikkel voor de partner om de maatregelen te nemen die waren vastgelegd in de financieringsovereenkomst en verzwakte de pressie die de Commissie kon uitoefenen op de Tunesische autoriteiten om de hoognodige hervormingen door te voeren.

39

Vanwege de politieke instabiliteit in het land richtte de Commissie haar aandacht niet op resultaten op de lange termijn maar op outputmaatregelen. De meeste maatregelen van de PAR-programma's waren bedoeld om binnen een korte tijd te worden verwezenlijkt en werden vaak als volgt, of op vergelijkbare wijze, verwoord: „besluit X zal door de overheid worden vastgesteld“. Het kan echter voorkomen dat een besluit door de regering wordt goedgekeurd, maar snel en naar behoren door de overheidsdiensten wordt uitgevoerd. In feite blijft de tenuitvoerlegging van een aantal structurele hervormingen traag en onbevredigend, zelfs op gebieden waar de Tunesische regering enkele maatregelen heeft genomen.

De beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën is vertraagd

40

Er is geen algemene evaluatie van de PAR-programma's verricht. Gezien de omvang en de complexiteit van deze programma's had een algemene evaluatie nuttige feedback kunnen opleveren over de vooruitgang die bij de hervormingen werd geboekt en gebreken in de aanpak kunnen aantonen.

41

De Commissie maakte gebruik van diverse door verschillende internationale organisaties uitgevoerde evaluaties van specifieke aspecten van governance. Deze waren echter niet bedoeld ter vervanging van de PEFA, een alom gerespecteerde zeer grondige beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën. Hoewel de Commissie in haar richtsnoeren voor begrotingssteun heeft aanbevolen om de vier jaar een PEFA-beoordeling te maken, werd de laatste in 2010 opgesteld. In 2014 werd een nieuwe evaluatie toegezegd, die door de EU, de Wereldbank en de AfDB gefinancierd zou worden. Er waren echter aanzienlijke vertragingen bij de contractering van een deskundige en bij de bespreking van het ontwerpverslag met de Tunesische autoriteiten. De nieuwe PEFA-beoordeling wordt naar verwachting in maart 2017 afgerond.

42

De PEFA-evaluatie werd niet alleen vereist om zekerheid te verschaffen over alle aspecten van het beheer van de overheidsfinanciën, maar was ook nodig als een indicator van mogelijke tekortkomingen die wellicht dringend moeten worden aangepakt. Om deze redenen, en gezien de zeer forse bedragen aan begrotingssteun die worden betaald aan de nationale schatkist, is het onbevredigend dat deze beoordeling niet beschikbaar was binnen de termijn die is vastgesteld in de richtsnoeren.

De hervormingen verlopen langzaam

43

Over het algemeen is enige vooruitgang geboekt op de gebieden waarop de programma's betrekking hebben, maar het tempo van de hervormingen verloopt traag.

- a) Met betrekking tot transparantie en participatie is er vooruitgang geboekt op het gebied van de toegang tot overheidsinformatie, het recht van vereniging, de transparantie van de begroting en de bekendmaking van de verslagen van de Tunesische rekenkamer. Het verkrijgen van toegang tot administratieve gegevens met betrekking tot de regering en overheidsorganisaties blijft echter een uitdaging.
- b) Wat betreft de participatie van het maatschappelijk middenveld is het gemakkelijker geworden om een niet-gouvernementele organisatie (ngo) op te richten, maar dit is nog steeds een langdurig proces. Hoewel in het juridische kader is bepaald dat een nieuwe ngo slechts in een paar weken kan worden opgezet, duurt dit in de praktijk zes maanden tot een jaar vanwege administratieve knelpunten.
- c) Voor het beheer van de overheidsfinanciën zijn de goedkeuring van het nationaal ontwikkelingsplan en de organieke wet voor de begroting nodig om de uitvoering van de begroting te verbeteren. De uitvoering van de hervormingen op het gebied van publiek-private partnerschappen en openbare aanbestedingen is een langzaam proces. Een nieuwe wet inzake overheidsopdrachten, die voldoet aan internationale normen, is goedgekeurd en een actieplan om de omslachtige procedures te vervangen, bevindt zich nog in de uitvoeringsfase. Een belangrijke uitdaging die blijft bestaan, is het vergroten van de transparantie, de verantwoording en de doeltreffendheid van externe en interne controle.
- d) Met betrekking tot de regionale ongelijkheid zijn de inkomsten van de gemeenten dankzij de maatregelen die zijn genomen in het kader van de PAR-programma's verbeterd. Gelet op de structurele tekortkomingen in de vorm van minder economische activiteiten en het gebrek aan lokale belastingen, wordt het merendeel van de gemeenten desondanks geconfronteerd met financiële problemen die alleen kunnen worden opgelost door een uitgebreide herstructurering van hun financiën, eventueel in het kader van het decentralisatieproces dat is gepland voor begin 2017.
- e) Op het gebied van sociale integratie heeft de regering het sociale vangnet versterkt door de maandelijkse bedragen en het aantal begunstigden te verhogen. Dit betekent echter niet dat potentiële begunstigden nu beter bereikt kunnen worden; dit moet wachten totdat er een gemeenschappelijk register voor huishoudens is ontwikkeld²⁹.

29 Europese Commissie, informatieve nota aan het Europees Parlement en de Raad, MFA to the Republic of Tunisia, disbursement of the Second Tranche, 26.11.2015.

- f) Hoewel er een regelgevingskader op basis van internationale normen bestaat, is de toegang tot microfinanciering nog steeds beperkt. Dit gebied zou ook baat hebben bij een verbetering van het regelgevings- en toezichtskader, het verwijderen van de bestaande plafonds voor de rentetarieven voor leningen en de invoering van passende boekhoudkundige normen³⁰. Het is belangrijk om op te merken dat de Commissie bij de uitvoering van een project de ontwikkeling van microfinanciering in de minder ontwikkelde gebieden van het land beoogt te ondersteunen.
- g) In overeenstemming met de doelstelling van het beschermen van de markttoegang, het verminderen van investeringsbeperkingen en het rationaliseren van vrijstellingen, is, om de economische groei te stimuleren, een nieuwe investeringscode opgesteld, die echter nog niet door het Parlement is goedgekeurd.

44

Het IMF heeft gewezen op vertragingen bij de uitvoering van de hervormingen die in het kader van zijn eigen programma voor de periode 2013-2015 zijn vereist. In zijn beoordeling³¹ stelt het IMF dat slechts ongeveer 60 % van de in het kader van het programma vastgestelde 46 structurele benchmarks is verwezenlijkt. Verder geeft het aan dat het van essentieel belang is dat de autoriteiten en een breed scala aan belanghebbenden zich aan de hervormingsagenda verbinden om terugdraaiingen in de uitvoering van het programma te vermijden.

De lening voor macrofinanciële bijstand bood, ondanks vertragingen en een laag uitbetalingstempo, waardevolle toegang tot financiering

45

In augustus 2013 heeft de Tunesische regering de EU om een MFB-lening verzocht. Tunesië had destijds een grote, dringende behoefte aan externe financiering. Tussen het eerste verzoek om deze steun, die dringend nodig was, en de eerste betaling zaten 21 maanden (zie **tabel 3**). Het Parlement en de Raad hebben verklaard dat de EU in staat moet zijn snel macrofinanciële bijstand beschikbaar te stellen wanneer de omstandigheden om een onmiddellijk optreden vragen³². Er kan echter ook worden gesteld dat een groot deel van de vertraging buiten de controle van de EU valt, zoals de tijd die het Tunesië kostte om het memorandum van overeenstemming inzake de MFB-verrichting te bekrachtigen. In het licht van een verzoek om dringende financiering heeft het desalniettemin veel tijd gekost om deze lening op EU-niveau te verwerken.

- 30 IMF, „Tunisia, 2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for rephrasing”, oktober 2015.
- 31 IMF, Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes”, juni 2016.
- 32 Besluit nr. 778/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot toekenning van verdere macrofinanciële bijstand aan Georgië (PB L 218 van 14.8.2013, blz. 15).

MFB-tijdslijn

Datum	Concrete actie	Maanden vanaf de aanvraag voor het programma
Augustus 2013	Verzoek van Tunesië	Begin
December 2013	Voorstel van de Commissie	4
Mei 2014	Goedkeuring door de Raad en het Parlement	9
Juli 2014	MFB-comité	11
Augustus 2014	Memorandum van overeenstemming medeondertekend door Tunesië	12
Maart 2015	Geratificeerd door het parlement van Tunesië	19
Mei 2015	1e tranche uitbetaald	21
December 2015	2e tranche uitbetaald	28
Oktober 2016	3e tranche hangende	38

Bron: Europese Commissie.

46

De EU heeft overeenstemming bereikt over een lening van 300 miljoen euro, opgesplitst in drie tranches. De Commissie heeft de lening gefinancierd met leningen van financiële instellingen. De aflossings- en rentevoorwaarden voor Tunesië waren dezelfde als de voorwaarden die de Commissie met de financiële instellingen had afgesproken. Tot nu toe waren de rentetarieven laag, tussen 0,498 % en 1,125 %. Het terugbetalingsrisico van de MFB-lening werd gedekt door het Garantiefonds voor extern optreden, dat wordt gefinancierd uit de EU-begroting.

47

In verband met de toegang tot financiering tegen lage rentetarieven voorzag de MFB-lening in specifieke hervormingen door middel van de uitbetalingsvoorwaarden die in de leningsovereenkomst waren vastgelegd. De lening was ontworpen in samenspraak met het IMF en de belangrijkste voorwaarde voor de uitbetaling was de bevredigende tenuitvoerlegging van het IMF-programma³³. Daarnaast waren er negen voorwaarden aan verbonden (vergelijkbaar met die van de programma's voor begrotingssteun): vier voorwaarden voor de tweede en vijf voor de derde uitbetaling. De Commissie heeft zich ervan verzekerd dat de lening goed werd gecoördineerd met de PAR-programma's en de technische bijstand die door de EU en andere donoren werd geboden. Het MFB-programma verstreekte broodnodige financiering tegen lage kosten. Door een beperkt aantal voorwaarden te stellen en de uitvoering ervan te monitoren, is zij erin geslaagd om de goedkeuring van aanvullende hervormingen aan te moedigen. De Commissie bereidt een aanvullende lening voor van 500 miljoen euro en heeft in dit verband het volgende vastgesteld: „globaal genomen blijft de vooruitgang van de hervormingen beperkt, hoewel de recente positieve dynamiek bemoedigend is en de regering zich blijft inzetten om op een positief hervormingstraject te blijven”³⁴.

33 Het programma van de stand-by-overeenkomst (2013-2015).

34 COM(2016) 67 final van 12 februari 2016 „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verdere verstrekking van macrofinanciële bijstand aan Tunesië”.

Sectorale programma's voor begrotingssteun waren relevant, maar een geloofwaardige strategie ontbrak

Gebrek aan geloofwaardige strategieën en degelijke voorwaarden

48

De sectorale begrotingssteunprogramma's waren van belang, omdat ze waren gericht op een deel van de behoeften van het partnerland. Desondanks waren twee van de drie gecontroleerde programma's met betrekking tot de watersector en ondersteuning van gemeenten niet gebaseerd op een geloofwaardige strategie voor een van deze sectoren. Hoewel er enkele plannen en studies beschikbaar waren, ontbrak het aan een gedetailleerd algemeen plan waarin de prioriteiten werden aangegeven en de wijze waarop deze zouden moeten worden aangepakt.

49

Tunesië, dat momenteel hoofdzakelijk van overeenkomsten voor staatsopbouw profiteert omdat het geen algemeen nationaal ontwikkelingsplan heeft dat de sectorale strategieën omvat, profiteert ook van middelen afkomstig van de sectorale programma's voor begrotingssteun. Deze praktijk wijkt af van de beste praktijken die zijn beschreven in de richtsnoeren van de Commissie.

50

Er zijn problemen vastgesteld met betrekking tot het ontwerp van de voorwaarden. De belangrijkste zwakke punten worden weergegeven in **tekstvak 3**:

- a) de uitgangswaarden van de voorwaarden waren niet bekend op het moment van de ondertekening van het programma;
- b) bepaalde voorwaarden waren niet passend;
- c) aan bepaalde subsidiabiliteitscriteria was niet voldaan op het tijdstip van de ondertekening van de financieringsovereenkomst.

Gevallen waarin tekortkomingen werden geconstateerd in de opzet van de sectorale programma's voor begrotingssteun

- a) In het geval van BS6 (water) waren in het programma een aantal indicatoren en de relevante prestatiecriteria gedefinieerd, zonder dat de uitgangswaarden voor deze indicatoren waren vastgesteld. Zo vereiste één betalingsvoorwaarde voor de variabele tranche van 5 miljoen euro dat het aantal volumetrische tellers van diepe putten moest toenemen met 300 in het eerste, 700 in het tweede en 1 200 in het derde jaar. Ten tijde van de overeenkomst was het de Commissie desondanks niet duidelijk hoeveel putten waren uitgerust met volumetrische tellers, waardoor de omvang van het probleem dat door de voorwaarde werd aangepakt dus niet bekend was. Aan een andere betalingsvoorwaarde voor de variabele tranche van de begrotingssteun, met betrekking tot de inning door de staat van vergoedingen voor het oppompen van grondwater, is nog niet voldaan.
- b) In het geval van BS6 werden aan het programma gemakkelijk te vervullen voorwaarden gesteld. Zo vereiste één betalingsvoorwaarde voor de variabele tranche van 2,5 miljoen euro dat de hoeveelheid technisch personeel op een relevante afdeling moest toenemen met v5 personen in het eerste, 10 in het tweede en 25 in het derde jaar. De afdeling rapporteerde echter een stijging van het technische personeel met 71 personen in het eerste jaar. In dit geval was de betalingsvoorwaarde niet gebaseerd op een adequate analyse van de personeelsbehoeften. De omgekeerde situatie deed zich ook vaak voor in gevallen waarin het moeilijk was om aan overige voorwaarden te voldoen, waardoor de algemene uitvoering van de programma's vertraging opliep.
- c) In het geval van BS5 en BS6 was op het tijdstip van de ondertekening van de financieringsovereenkomst niet aan alle subsidiabiliteitscriteria voldaan. In de financieringsovereenkomst van BS5 was bepaald dat alleen de tweede en de derde tranche werden gedekt door de algemene betalingsvoorwaarden (subsidiabiliteitscriteria). De subsidiabiliteitscriteria werden dus niet toegepast op de eerste tranche van 9 miljoen euro, die slechts op basis van ondertekening van het contract voor de begrotingssteun werd uitbetaald. Hoewel slechts ten dele was voldaan aan een van de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor BS6 werd de financieringsovereenkomst alsnog ondertekend. Volgens de richtsnoeren inzake begrotingssteun is het uiteindelijke gebruik van sectorale begrotingssteun als vorm van steunverlening afhankelijk van de uitkomst van de beoordeling van de subsidiabiliteitscriteria.

51

De Commissie bepaalde de subsidiabiliteit voor betaling in het kader van één programma (BS7) op basis van haar beoordeling dat er **over het algemeen** „bevredigende vooruitgang” was geboekt over de gehele linie van de matrix van betalingsvoorwaarden. Deze praktijk vermindert de prikkel voor de partner om alle individuele maatregelen uit te voeren (zie paragraaf 38). In dit verband kan ook de vraag worden gesteld waarom bepaalde betalingsvoorwaarden werden vastgesteld als deze toch niet zouden worden toegepast.

Vertragingen bij de uitvoering van het plan

52

Bij twee van de drie gecontroleerde programma's deden zich aanzienlijke vertragingen voor bij de uitvoering van de programma's. In één geval (BS5) is de uitvoeringstermijn verlengd met 70 % ten opzichte van het oorspronkelijk geplande tijdschema (van 60 tot 102 maanden door middel van vier opeenvolgende wijzigingen) en in een ander geval (BS6) met 33 % (24 maanden extra). De vertragingen waren te wijten aan de context van het programma (dat wil zeggen de politieke instabiliteit en institutionele weerstand tegen verandering) of aan tekortkomingen in het ontwerp (zie paragraaf 50).

53

Projecten voor technische bijstand werden parallel aan het belangrijkste sectorale programma voor begrotingssteun ontwikkeld ter ondersteuning van de uitvoering van het overeengekomen hervormingsprogramma. In twee gevallen (BS5 en BS6) was desondanks sprake van vertragingen bij de aanbesteding van de projecten voor technische bijstand en voor BS7 was er geen technische bijstand die rechtstreeks verband hield met de uitvoering van de programmamaatregelen.

54

In verschillende gevallen werd de impact van de programma's aanzienlijk beperkt door de trage vooruitgang bij de hervormingen. Zo was de hervorming van de jaarlijkse begroting een belangrijk beoogd resultaat van het programma voor BS5 (besluit van 2007). De verwachting was dat er aanzienlijke vorderingen zouden worden gemaakt met deze hervorming nadat er een wet zou zijn opgesteld. De goedkeuring daarvan door het Parlement is echter nog steeds hangende en na de goedkeuring van deze wet duurt het nog vijf jaar om deze hervorming volledig uit te voeren.

Met projecten werden relevante kwesties aangepakt, maar de opzet ervan kende vertragingen en gebreken

De projectresultaten waren moeilijk te beoordelen door een aantal zwakke punten in het ontwerp

55

Het ontwerp van de helft van de projecten in onze steekproef³⁵ kende één of meer van de volgende gebreken (zie de voorbeelden in **tekstvak 4**):

- a) een gebrek aan relevante, specifieke en meetbare projectdoelstellingen;
- b) ontbrekende indicatoren waardoor het niet goed mogelijk was om de prestaties te meten, de activiteiten te monitoren, en tijdige corrigerende maatregelen te nemen;
- c) een gebrek aan indicatoren voor de uitgangswaarden, waardoor de situatie vóór en na de actie slechts in beperkte mate vergeleken kon worden;

35 Namelijk PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 en 14.

Gevallen van gebreken in de opzet van de geëvalueerde projecten

- a) PJ12 betrof een project voor technische bijstand ter versterking van de institutionele capaciteit van het hoogste beroepsinstituut voor advocaten. Voor een specifieke doelstelling, waarvan de verwezenlijking in een latere fase moet worden beoordeeld, was deze formulering vaag. In het contract werden indicatoren gespecificeerd, zoals het aantal schendingen van mensenrechten en de gemiddelde duur van civiele en strafrechtelijke zaken. Deze indicatoren hielden echter slechts zijdelings en indirect verband met het project en omvatten niet de meest geschikte benchmarks voor de beoordeling van de verwezenlijking van de doelstelling van het project.
- b) Het PJ14-project was bedoeld om de democratische transitie in Tunesië te ondersteunen. Het was gericht op de totstandbrenging van goede praktijken, het versterken van de capaciteit van de leden van het parlement, en het verbeteren van de bestuurlijke capaciteit van het parlement. Hoewel het contract een beschrijving van de hoofdactiviteiten bevatte, waren er geen indicatoren vastgesteld om de prestaties te meten en de toegevoegde waarde van het project te beoordelen.
- c) PJ13 was gericht op de steun voor het maatschappelijk middenveld in Tunesië. Het doel en de indicatoren waren vaag en niet in specifieke indicatoren, maar in een aantal activiteiten vertaald. Doordat er bovendien geen indicatoren bestonden om weer te geven wat vóór en na de actie de situatie in het maatschappelijk middenveld was, werd de beoordeling van de toegevoegde waarde van het project belemmerd.

56

In vier van de veertien onderzochte projecten³⁶ was een aantal essentiële elementen niet in de contracten opgenomen (zie **tekstvak 5**) en de gedetailleerdheid van de begrotingen was niet toereikend om een deugdelijke inschatting van de redelijkheid van de kosten te maken, waardoor de doelmatigheid niet gemakkelijker kon worden beoordeeld.

36 Namelijk PJ 6, 7, 8, en 10.

Voorbeeld van een project met ontoereikende contractuele bepalingen

In het geval van PJ10 werd de overeenkomst ondertekend op basis van een zeer algemene omschrijving en voorlopige ramingen van de werkzaamheden. Een van de producten van het project betrof belangrijke werkzaamheden aan het hof van Nabeul. De procedures (voorbereidend onderzoek, ontwerp, technische studie, uitvoeringsdossier, specificaties en aanbestedingsdossier) hadden aanvankelijk betrekking op de renovatie van het volledige hof. Niettemin werd slechts een van de drie onderdelen van de aanbesteding door de begunstigde uitgevoerd, omdat de begroting van het project niet toereikend was om alle drie de onderdelen te financieren. De resterende twee onderdelen (ongeveer 30 % van het totale budget) moeten in een later stadium door de Tunesische autoriteiten worden uitgevoerd. Doordat in dit geval een gedetailleerde beschrijving van de reikwijdte van het contract ontbrak, konden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het project niet goed beoordeeld worden.

57

Voor de twee projecten waarvoor contracten zijn gesloten met een tussenpersoon³⁷ heeft de Commissie zich ertoe verplicht deze tussenpersoon ongeveer 1,2 miljoen euro aan administratiekosten te betalen. De planningdocumenten omvatten geen analyse waaruit blijkt welke toegevoegde waarde de bemiddeling door een tussenpersoon oplevert in vergelijking met de situatie waarin overeenkomsten rechtstreeks met de eindbegunstigde worden afgesloten³⁸.

Aanzienlijke vertragingen bij de uitvoering van de projecten

58

Bij tien van de veertien projecten in de steekproef werd de uitvoeringsperiode van de projecten aanzienlijk verlengd (zie **tabel 4**). In zes gevallen³⁹ werd de overeengekomen uitvoeringsperiode met meer dan 50 % verlengd. De vertragingen bij de uitvoering waren grotendeels het gevolg van het feit dat de tijd die nodig was om bepaalde resultaten te bereiken aanvankelijk werd onderschat. In het merendeel van de gevallen resulteerden de verlengingen van de looptijd in een stijging van bepaalde kostencategorieën, zoals personeelskosten, die uit de vaste bijdrage van de Commissie moeten worden gefinancierd⁴⁰. Vervolgens zullen er minder middelen beschikbaar zijn voor de financiering van de kernactiviteiten van het project. Aangezien deze overeenkomsten na 2011 werden ondertekend, was de Commissie zich bewust van de moeilijke situatie in het land, maar desondanks heeft zij de tijdschema's en de schaal van de projecten niet dienovereenkomstig aangepast.

37 De projecten PJ7 en PJ8 hadden samen een begroting van in totaal 41 miljoen euro en waren erop gericht de sociale en regionale ongelijkheid in stedelijke en voorstedelijke gebieden te verminderen door middel van infrastructuurwerkzaamheden die de levenskwaliteit verbeterden, werkgelegenheid creëerden en de toegang tot microfinanciering vergemakkelijkten.

38 Zoals de EIB in het kader van dezelfde actie heeft gedaan.

39 Namelijk PJ 1, 2, 6, 8, 12 en 14.

40 Speciaal verslag nr. 3/2011 van de Europese Rekenkamer „De efficiëntie en doeltreffendheid van EU-bijdragen, verstrekt in door conflicten getroffen landen via organisaties van de Verenigde Naties” (<http://eca.europa.eu>).

Tabel 4

Verlenging van de uitvoeringsperiode voor projecten

(in maanden)

Project	Contractjaar	Aanvankelijke looptijd	Looptijd		Verlenging van de looptijd
			1e wijziging	2e wijziging	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Aanvankelijke contractperiode loopt nog
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

Bron: CRIS-databank.

59

Bij drie van de onderzochte projecten⁴¹ hebben we geconstateerd dat de impact en de duurzaamheid van de resultaten die tot dusver zijn gerealiseerd niet waren gewaarborgd door een behoorlijke exitstrategie. In die gevallen hebben de projecten vooral tijdelijke banen gecreëerd, maar zijn verdere middelen en beleidsmaatregelen nodig om de continuïteit ervan te waarborgen. Aangezien het aan Tunesische zijde ontbrak aan voldoende middelen en capaciteit om de door de projecten gebouwde infrastructuur te onderhouden, zal de duurzaamheid ervan afhangen van de beschikbaarheid van verdere steun van donoren.

60

De impact van vier projecten⁴² werd aanzienlijk beperkt door de trage vooruitgang bij de vereiste hervormingen. Zo werd in 2012 ongeveer 2,5 miljoen euro besteed om Tunesische instellingen speciale apparatuur te leveren waarmee de conformiteit van elektronische producten met de EU-regels kan worden getest. Deze uitrusting heeft echter een beperkt nut gehad, omdat Tunesië de relevante EU-normen, die zijn vastgelegd in de overeenkomst betreffende conformiteitsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten, nog niet heeft goedgekeurd.

61

Hoewel de projectbeoordeling door twee factoren werd belemmerd, namelijk de tekortkomingen in het projectontwerp en trage projectuitvoering, waren de projecten over het algemeen gericht op reële behoeften van het land en hebben ze daarmee bijgedragen tot enkele belangrijke vorderingen op relevante gebieden. De projecten ter ondersteuning van kleine en middelgrote sectoren hebben bijvoorbeeld nuttige steun geboden aan 700 ondernemingen. Twee andere projecten hebben aanzienlijk bijgedragen tot de renovatie van arme stedelijke gebieden en in het kader van een project voor het parlement zijn de infrastructuur ervan en de samenwerking met het Europees Parlement verbeterd.

41 Namelijk PJ 6, 7 en 8.

42 Namelijk PJ 3, 4, 11, en 12.

62

De EU-financiering heeft een aanzienlijke bijdrage geleverd tot de democratische overgang en de economische stabiliteit in Tunesië. Wij concluderen dat de EU-middelen in de periode na de revolutie in 2011 over het algemeen goed zijn besteed. Er werden extra middelen beschikbaar gesteld om de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden en de Commissie heeft nauw samengewerkt met andere donoren om de aanwending van middelen te organiseren. Toch zijn er ook een aantal tekortkomingen vastgesteld in het beheer van de bijstand door de EU.

63

Hoewel er vooruitgang is geboekt, was deze traag, wat hoofdzakelijk het gevolg was van een aantal factoren, waaronder een groot aantal regeringswisselingen en het ontbreken van een algemeen nationaal ontwikkelingsplan. Doordat een dergelijk plan van de Tunesische autoriteiten ontbrak, was het aanzienlijk moeilijker om de bijstand van de Commissie doelgericht aan te wenden (zie paragraaf 23).

64

Over het algemeen was de benadering van de Commissie zeer ambitieus, aangezien zij heeft geprobeerd te veel prioriteiten aan te pakken. Het brede scala aan vraagstukken en activiteiten die door middel van begrotingssteun, projecten en de MFB-lening werden aangepakt of uitgevoerd, is in strijd met het eigen beleid van de Commissie waarbij zij haar bijstand concentreert op een klein aantal cruciale beleidsterreinen en activiteiten (zie de paragrafen 24 en 25).

65

Voor een breed spectrum van activiteiten was de coördinatie met andere donoren goed, hoewel een gezamenlijke programmering met de lidstaten niet tot stand kwam (zie paragrafen 26-28).

Aanbeveling 1 - Versterk de programmering en de focus van de bijstand van de EU

De EDEO en de Commissie moeten:

- a) de politieke en beleidsdialoog gebruiken om ervoor te zorgen dat de Tunesische autoriteiten een omvattend nationaal ontwikkelingsplan vaststellen;
- b) voor de volgende programmeringsperiode een beperkt aantal specifieke prioriteiten ontwikkelen en het aantal acties verminderen om de aandacht en de potentiële impact van de EU-bijstand te vergroten;
- c) ervoor zorgen dat er een gezamenlijke programmering met de lidstaten tot stand komt met het oog op een betere focus en coördinatie van de steun.

Conclusies en aanbevelingen

66

De steun werd verleend in de vorm van een aantal verschillende soorten hulpverlening, hoofdzakelijk bestaande uit algemene begrotingssteun (overeenkomsten voor staatsopbouw), sectorale begrotingssteun (overeenkomsten inzake sectorale hervormingen), een MFB-lening en projecten. Tunesië heeft eveneens profijt gehad van het „meer voor meer“-initiatief, dat leidde tot een aanzienlijke toename van de beschikbare fondsen voor algemene begrotingssteun (zie paragrafen 30-31).

67

De algemene begrotingssteun werd verleend door middel van de programma's die in de eerste jaren ook in aanzienlijke mate door de Wereldbank en IMF-leningen werden gefinancierd. Deze vorm van steun hielp de regering om de hervormingsagenda vorm te geven en bood, in het kader van de indeling van overeenkomsten voor staatsopbouw, meer flexibiliteit dan traditionele begrotingssteun. Deze steun is echter niet bedoeld als langetermijnoplossing, maar als kortetermijnaanpak voor één tot twee jaar (zie de paragrafen 32-33).

68

Bij de ondertekening van de financieringsovereenkomsten voor de programma's voor begrotingssteun was aan enkele voorwaarden die daarin stonden al voldaan, of werd er kort daarna aan voldaan. Hierdoor werd het stimulerende element van de steun aanzienlijk verminderd. De uitvoering van de talrijke maatregelen die zijn voorgeschreven door de financieringsovereenkomsten werd in haar geheel beoordeeld, waardoor er zelfs betalingen werden verricht wanneer sommige van de desbetreffende maatregelen niet waren uitgevoerd (zie de paragrafen 34-39).

69

De toewijzing van „meer voor meer“-middelen werd in een zeer laat stadium besloten, waardoor het moeilijker werd om de optimale inzet van deze bijstand te plannen. De beoogde extra impact die met de aanzienlijke overdracht van „meer voor meer“-middelen moest worden bereikt, was niet duidelijk waarneembaar (zie paragraaf 36).

70

De PEFA-beoordeling biedt een internationaal erkende, alomvattende beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën van een land. Deze zou volgens de eigen richtsnoeren voor begrotingssteun van de Commissie om de vier jaar moeten worden verricht. Gezien de grote bedragen die zijn betaald in de vorm van begrotingssteun en het belang van de PEFA-beoordeling als monitoring- en planninginstrument, is het onbevredigend dat er sinds 2010 geen PEFA-beoordeling is uitgevoerd. De nieuwe PEFA-beoordeling wordt naar verwachting in maart 2017 afgerond (zie de paragrafen 40-42).

Aanbeveling 2 - Versterk de uitvoering van de EU-programma's voor begrotingssteun

De Commissie moet:

- a) voor toekomstige programma's voor begrotingssteun het aantal maatregelen verminderen dat nodig is om aan de voorwaarden voor begrotingssteun te voldoen, en ervoor zorgen dat dit substantiële maatregelen zijn. De Commissie moet de uitbetalingen afhankelijk maken van de bevredigende verwezenlijking van individuele maatregelen en prestatie-indicatoren en niet van de algemene vooruitgang, zodat de Tunesische autoriteiten worden gestimuleerd om aanzienlijke vooruitgang te boeken bij hun hervormingen;
- b) proberen ervoor te zorgen dat er ten minste om de vier jaar een PEFA-beoordeling wordt gemaakt, gezien het belang ervan als planning- en monitoringinstrument.

71

Het duurde bijna twee jaar om de MFB-lening van 300 miljoen euro, die de Tunesische autoriteiten dringend nodig hadden, rond te krijgen. Hoewel de vertraging niet volledig op het niveau van de EU lag, duurde het meer dan 11 maanden om de lening op het niveau van de Europese instellingen te verwerken (zie paragrafen 45-47).

Aanbeveling 3 - Doe voorstellen om het MFB-goedkeuringsproces te versnellen

De Commissie moet samen met haar medewetgevers de beschikbare opties onderzoeken voor het versnellen van de goedkeuringsprocedures van latere MFB-programma's, met name voor noodfinanciering.

72

Sectorale begrotingssteun werd op veel kleinere schaal uitbetaald dan algemene begrotingssteun. Voor twee van de drie onderzochte programma's bestond er geen duidelijke en geloofwaardige sectorale strategie. De impact van de programma's werd belemmerd door vertragingen en de over het algemeen langzame vooruitgang bij de uitvoering van de vereiste hervormingen (zie de paragrafen 48-54).

73

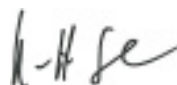
Sommige belangrijke projecten werden uitgevoerd maar met veel vertragingen. Doordat duidelijke doelstellingen en indicatoren ontbraken, kon de vooruitgang bij een groot aantal ervan moeilijk worden beoordeeld. In veel gevallen waren de projecten te ambitieus en waren de tijdschema's ervan te optimistisch. Dit leidde tot een stijging van de overheadkosten (zie de paragrafen 55-61).

Aanbeveling 4 - Verbeter de projectplanning

De Commissie moet bij de planning van toekomstige projecten in Tunesië duidelijke doelstellingen en indicatoren vaststellen die realistisch zijn in de specifieke omstandigheden van het betreffende project.

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 14 februari 2017.

Voor de Rekenkamer



Klaus-Heiner LEHNE
President

Lijst van programma's voor begrotingssteun en macrofinanciële bijstand

(euro)

Nummer	Nr. van beslissing	Jaar van beslissing	Modaliteit	Titel	Toegewezen bedrag	Contract-bedrag	Betaald bedrag
MFB	N.v.t.	2013	MFB	MFB	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 en 23279	2011	BSP	<i>Programme d'appui à la relance en Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR1)</i>	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	<i>Programme d'appui à la relance (PAR2)</i>	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	<i>Troisième Programme d'appui à la relance (PAR3)</i>	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	<i>Programme d'appui à la relance (PAR4)</i>	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	<i>Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs</i>	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	<i>Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole</i>	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	<i>Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)</i>	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Lijst van projecten

(euro)

Nummer	Nr. van beslissing	Contractjaar	Project	Contract-bedrag	Betaald bedrag
PJ1	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisennes - Coaching technique et non technique	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Acquisition et installation d'une chambre semi anechoïque pour essais de comptabilité electromagnétiques de dix metres avec cages annexes	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité Electromagnétiques	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Programma voor de ondersteuning van kleine ondernemingen in de dienstensector van Tunesië	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	<i>Projet de création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'Etat en Tunisie</i>	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	<i>Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie</i>	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	<i>Assistance Technique pour le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut Supérieur de la Profession d'Avocats</i>	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

Antwoorden van de Commissie en van de EDEO

40

Samenvatting

III

De Commissie en de EDEO zijn het ermee eens dat zij snel gereageerd hebben, maar wijzen er wel op dat zij, gezien het grote aantal sociaal-economische noodgevallen waar de Tunesische regering zich na de revolutie mee geconfronteerd zag, op diverse fronten actief moesten zijn. Om deze noden te lenigen werd de EU gevraagd om bijstand te verlenen aan Tunesië, wat zowel een kwestie van politieke geloofwaardigheid als een operationele noodzaak was. De resultaten waren goed; de EU-bijstand droeg aanzienlijk bij aan de economische en politieke stabiliteit van het land na de revolutie, vooral doordat grootschalige sociaal-economische en politieke hervormingen een steun in de rug kregen.

Volgens de Commissie was de steun dan ook niet verwaterd, maar een antwoord op het grote aantal dringende hervormingen die nodig waren in het Tunesië van na de revolutie.

Bovendien hadden alle sinds 2014 vastgestelde projecten betrekking op de drie kernsectoren van het integraal steunkader 2014-2016 (sociaal-economische hervormingen voor inclusieve groei, fundamentele elementen voor de democratie en duurzame regionale en lokale ontwikkeling).

Inderdaad ondervonden de Tunesische autoriteiten waarschijnlijk de nodige moeilijkheden bij het beheer van alle bijstand, door de situatie na de revolutie en de vele regeringswisselingen en veranderingen binnen het landsbestuur. De absorptiegraad van projecten van de EU is echter wel hoger dan die van projecten van anderen donoren.

Het gezamenlijke programmeringsproces is opgeschort doordat de regering niet op tijd een nieuw vijfjarig ontwikkelingsplan heeft kunnen opstellen en aannemen. De EU zal de programmering nu beter kunnen afstemmen op de prioriteiten in het plan, wat de werkverdeling tussen de donoren, waaronder de lidstaten, ten goede zal komen.

In het kader van de programmering vond een gezamenlijke dienstreis plaats, naast de dienstreis van EDEO/DG NEAR van oktober 2016. Een consultant verzorgt momenteel de coördinatie met alle lidstaten en naar verwachting gaat de gezamenlijke programmering in 2017 van start.

Met haar macrofinanciële bijstand (MFB) biedt de EU betalingsbalanssteun, zodat Tunesië aan zijn dringende externe financieringsbehoeften kan voldoen en het met het IMF overeengekomen programma voor financiële bijstand wordt ondersteund. Een en ander stelt Tunesië in staat om de noodzakelijke hervormingen minder hard en abrupt te maken en moet zijn economische duurzaamheid helpen herstellen. De MFB-voorwaarden betreffen dan ook een aantal prioriteiten op diverse onderling verbonden gebieden voor structurele hervormingen, bij wijze van brede aanpak ter ondersteuning van een economisch aanpassingsprogramma.

De Commissie is van mening dat haar bijstand aan Tunesië, met inbegrip van haar MFB, gericht was op een beperkt aantal sectoren. Voor diverse zaken die steun ontvingen (zoals statistiek, beheer van overheidsfinanciën en goed bestuur van de rekenkamer), bleek bovendien een sterke coördinatie met andere donoren en met verschillende diensten van de Commissie van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat belangrijke hervormingen dankzij het extra effect van de MFB volledig werden doorgevoerd.

V

In een situatie van politieke instabiliteit was het belangrijk om met behulp van de instrumenten van het beleid van de Commissie inzake begrotingssteun het juiste evenwicht te vinden tussen snel werkende maatregelen en processen op de langere termijn. Overeenkomsten voor staatsopbouw zijn flexibeler instrumenten voor begrotingssteun die specifiek zijn bedoeld voor kwetsbare omstandigheden of voor de situatie na een crisis. Hoewel de Commissie in Tunesië gebruik maakte van deze flexibelere mogelijkheid, nam zij de uitbetalingsvoorwaarden voor elk van de vier programma's voor begrotingssteun wel goed onder de loep. Overigens blijkt uit de gestabiliseerde situatie en de vooruitgang die Tunesië heeft geboekt, dat de maatregelen zoals zij ontwikkeld en uitgevoerd zijn, een succes mogen worden genoemd. Hieronder wordt vanaf paragraaf 30 dieper op dit punt ingegaan.

De PEFA-evaluatie die nu loopt is wel degelijk in 2014 van start gegaan, dus vier jaar na de vorige PEFA-evaluatie. Daarbij is vertraging ontstaan waar de Commissie geen invloed op had, en die voornamelijk te wijten is aan methodologische kwesties en de gevolgen daarvan. Er dient op gewezen te worden dat de nieuwe methodologie voor PEFA-evaluaties in 2015 is herzien. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan het nieuwe PEFA-rapport voor Tunesië.

VI

Een hervormingsprogramma kan niet altijd worden samengeperst tot één alomvattend en samenhangend beleids- of strategisch document. In dergelijke gevallen wordt de analyse gebaseerd op de verschillende maatregelen van de regering en op het hervormingsproces dat zij volgt om het systeem te versterken.

Wat de genoemde sectorale begrotingssteun betreft, heeft de Commissie de sectorale beleidsmaatregelen als volledig, relevant en geloofwaardig beoordeeld. De maatregelen voor sectorale begrotingssteun waren al vóór de revolutie afgesproken; later zijn de programma's aangepast aan de nieuwe situatie om de dankzij de maatregelen behaalde resultaten te bestendigen.

De late uitbetaling van MFB-leningen kwam niet door een trage uitvoering van de steun, maar door een combinatie van meerdere factoren. Het Parlement en de Raad deden er ruim vijf maanden over om het voorstel van de Commissie via de gewone wetgevingsprocedure goed te keuren. Bovendien kostte het de Tunesische autoriteiten meer dan zes maanden om het memorandum van overeenstemming EU-Tunesië, met de MFB-voorwaarden, te ratificeren. De tweede uitbetaling liet op zich wachten doordat de Tunesiërs niet op tijd aan alle voorwaarden hadden voldaan.

Inleiding

09

Toen de MFB-1-operatie van 300 miljoen euro in april 2014 werd vastgesteld, ging het om de omvangrijkste MFB die ooit was verleend aan een land van de Zuidelijke Nabuurschap. Sindsdien is – eveneens voor Tunesië – in juli 2016 een nieuwe MFB-operatie van 500 miljoen euro goedgekeurd die in februari 2016 door de Commissie was voorgesteld. Deze tweede MFB moet de economische transitie verder ondersteunen, zeker na de terroristische aanslagen van 2015, die de economische activiteit negatief hebben beïnvloed.

Opmerkingen

20

De Commissie benadrukt dat PAR 1 een multisectorale begrotingsoperatie was, terwijl PAR 2 tot en met PAR 5 operaties zijn in het kader van overeenkomsten voor staatsopbouw.

22

De Commissie wijst erop dat zij in een lastige politieke en veiligheidssituatie altijd op tijd in actie is gekomen als er van haar kant maatregelen nodig waren. Ook tekent zij aan dat het actiedocument van het programma voor de hervorming van de veiligheidssector op 18 juni 2015 (vergadering van de groep voor kwaliteitsondersteuning), vóór de terroristische aanslag van juni 2015, op technisch niveau was afgerond. In deze periode – vóór of gelijktijdig met het opstellen van het programma voor de hervorming van de veiligheidssector – zagen ook diverse andere veiligheidsmaatregelen het licht (zoals regionale projecten, door het stabiliteitsinstrument gefinancierde projecten en het instrument voor vrede en stabiliteit).

23

In de eerste jaren na de revolutie geschiedde de coördinatie tussen de donoren op basis van een economisch herstelplan van de Tunesische autoriteiten en berichten van de regering over de stand van de ontwikkeling. Deze documenten leidden tot diverse pakketten van financiële steun van donoren in het kader van de zogenoemde „programmes d'appui à la relance” (PAR), bij sommige waarvan zelfs gebruik werd gemaakt van een gezamenlijke beleidsmatrix. Daarna werd de coördinatie tussen donoren, onder wie de EU met haar begrotingssteun en MFB, vergemakkelijkt door de overeenkomst tussen het IMF en de Tunesische autoriteiten over een uitgebreid programma voor macro-economische aanpassingen en structurele hervormingen.

24

De Commissie wil er graag op wijzen dat de financiële middelen niet over te veel gebieden werden gespreid en dat de steun genoeg focus had.

De EU-steun had inderdaad betrekking op een breed scala aan sectoren, maar in het begin kwam dat doordat Tunesië onmiddellijk na de revolutie met enorme problemen kampte en in tal van opzichten gebrek leed. Bovendien vroegen de Tunesische autoriteiten meermaals specifiek om steun, op een moment dat zij grote behoefte hadden aan internationale hulp. In de periode 2011-2013 werd dan ook besloten tot „noodmaatregelen” voor essentiële diensten die de economische transitie ten goede kwamen en de sociaal-economische hervormingen ondersteunden.

Toen de situatie eenmaal stabiel leek te worden (ongeveer vanaf 2014), probeerde de EU echter wel om haar steun gericht in te zetten. Dit kreeg zijn beslag in het integraal steunkader 2014-2015, waarin drie sectoren werden aangewezen (sociaal-economische hervormingen voor inclusieve groei, fundamentele elementen voor de democratie en duurzame regionale en lokale ontwikkeling) in een poging om onze steun te kanaliseren. Bij het opstellen van jaarlijkse actieprogramma's voor Tunesië hebben deze drie sectoren systematisch aandacht gekregen.

25

De Commissie en de EDEO benadrukken dat hun besluiten niet hebben geleid tot verwatering van de financiering of tot beheersproblemen. Vertragingen en beheersproblemen waren rechtstreeks en voornamelijk te wijten aan externe factoren (namelijk politieke instabiliteit, problematische economische situatie in het land).

De MFB-voorwaarden hebben betrekking op een beperkt aantal prioriteiten op diverse onderling verbonden gebieden voor structurele hervormingen, bij wijze van brede aanpak ter ondersteuning van een economisch aanpassingsprogramma. De Commissie wijkt hiermee niet af van haar beleid om haar bijstand te concentreren op een beperkt aantal sectoren. Voor diverse zaken die steun ontvangen (zoals statistiek, beheer van overheidsfinanciën en goed bestuur van de rekenkamer), bleek bovendien een sterke coördinatie met andere donoren en met verschillende diensten van de Commissie van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat belangrijke hervormingen volledig werden doorgevoerd.

26

De EU-maatregelen waren goed gecoördineerd met de lidstaten en de belangrijkste internationale donoren, maar door de late goedkeuring van het nationale ontwikkelingsplan kwam het niet tot een gezamenlijke programmering met de lidstaten. Er werd regelmatig en op constructieve wijze gecoördineerd en gecommuniceerd met de lidstaten.

28

De gezamenlijke programmering is tijdelijk stopgezet om de programmering af te stemmen op het vijfjarig ontwikkelingsplan, zodat een betere werkverdeling tussen de donoren, waaronder de lidstaten, kan worden bereikt.

In het kader van de programmering is een gezamenlijke dienstreis gemaakt, naast de dienstreis van EDEO/DG NEAR van oktober 2016. Een consultant verzorgt momenteel de coördinatie met alle lidstaten en naar verwachting gaat de gezamenlijke programmering in 2017 van start.

29

De EU-maatregelen hebben Tunesië aanzienlijk geholpen, maar er waren wel een paar kleine tekortkomingen in de uitvoering van de programma's door de Commissie.

De Commissie wijst er nogmaals op dat het PAR 1-programma een multisectorale begrotingsoperatie was, terwijl PAR 2 tot en met PAR 5 operaties zijn in het kader van overeenkomsten voor staatsopbouw. Dit verschil heeft consequenties voor de analyse van de programma's.

32

Hoewel PAR 3 en PAR 4 alleen door de EU zijn gefinancierd, zijn deze programma's – en de daarin beschreven maatregelen – wel gecoördineerd met andere donoren.

33

Bij het „programme d'appui à la relance 1" (PAR 1) was er sprake van multisectorale begrotingssteun, terwijl er bij latere PAR's gebruik werd gemaakt van overeenkomsten voor staatsopbouw, die speciaal bedoeld zijn voor EU-steun aan partnerlanden die in kwetsbare omstandigheden verkeren of net uit een crisis komen.

Hoewel overeenkomsten voor staatsopbouw conform het in 2011 vastgestelde beleid ruimte bieden voor enige flexibiliteit, hebben de diensten van de Commissie ze altijd zorgvuldig toegepast. De daarbij gebruikte prestatie-indicatoren waren de uitkomst van langdurig en breed overleg met de autoriteiten. Dankzij deze indicatoren was het in de onderzochte periode mogelijk om belangrijke hervormingen door te voeren. De urgentie van de situatie waar de EU mee te maken had, en het kortetermijnkarakter van de overeenkomsten voor staatsopbouw zouden niet de indruk mogen wekken dat er wat de uitbetalingsvoorwaarden betreft „flexibel" te werk is gegaan.

Het is mogelijk, en staat ook in de richtsnoeren voor begrotingssteun, om overeenkomsten voor staatsopbouw te verlenen, met name als de overschakeling op andere instrumenten voor begrotingssteun nog geen haalbare kaart is.

De richtsnoeren voor begrotingssteun die betrekking hebben op overeenkomsten voor staatsopbouw, waren nieuw (2012) en dit instrument was nog niet getest toen het voor het eerst werd gebruikt in een middeninkomensland dat een enorme politieke overgang doormaakt zoals Tunesië. Naar aanleiding van haar ervaringen met Tunesië, die werden versterkt door de toepassing van overeenkomsten voor staatsopbouw in andere landen, heeft de Commissie aanpassingen aangebracht in de richtsnoeren inzake de looptijd van deze overeenkomsten en de mogelijkheid om deze naast maatregelen voor sectorale begrotingssteun te gebruiken. Bij de herziening van de richtsnoeren voor begrotingssteun zal hier lering uit worden getrokken.

34

In een klein aantal gevallen was al aan voorwaarden voldaan of waren maatregelen al uitgevoerd voordat financieringsovereenkomsten waren gesloten. Maar hieruit blijkt eerder dat de lange administratieve procedure van de Commissie voor het nemen van financieringsbesluiten niet geschikt is voor het soort noodhulp dat zij en andere donoren (de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank) in Tunesië probeerden te verlenen, toen de politieke en sociaal-economische situatie daar verre van stabiel was.

Over die maatregelen was inderdaad al maanden vóór het sluiten van de financieringsovereenkomst formeel overeenstemming bereikt met de autoriteiten. Maar in de periode tussen deze overeenstemming en het tijdstip waarop de Commissie het financieringsbesluit nam, had de regering de maatregel inderdaad al genomen/uitgevoerd. Dit succes was ook te danken aan intensief beleidsoverleg met de autoriteiten en zou dus zonder de begrotingssteunmaatregelen minder groot zijn geweest of langer op zich hebben laten wachten.

35

In het aan de lidstaten voorgelegde financieringsbesluit en in de met de regering van Tunesië gesloten financieringsovereenkomst staat duidelijk dat de prestatie-indicatoren voor de tweede tranche tijdens het tweede jaar van het programma zouden worden bepaald. Een dergelijke regeling druist niet in tegen de richtlijnen en komt van pas in volatiele situaties, zoals Tunesië in 2011 (interim-regering, verkiezingen in aantocht), waarin het moeilijk is om voor meerdere jaren een volwaardig programma op te zetten.

36

Hoewel de „meer voor meer“-middelen pas in mei of juni van jaar n+1 officieel werden aangekondigd, hadden de Commissie en de EDEO al een inschatting gemaakt van de situatie in de verschillende landen in de regio en hadden zij – vroeg in het jaar (doorgaans in januari/februari) – een goed beeld van de hoeveelheid „meer voor meer“-middelen die elk land zou ontvangen. Bij onderhandelingen over de programma's en de matrix met indicatoren beschikte het team van de Commissie zodoende over enige flexibiliteit en ruimde het plaats in voor extra programma's of, in een aantal gevallen, een hoger bedrag dan bij aanvang van de onderhandelingen officieel beschikbaar was.

37

Aan de EU-bijstand lagen verzoeken van de Tunesische autoriteiten ten grondslag, en datgene waar behoefte aan was, werd bilateraal besproken, vastgesteld en beoordeeld. Dat PAR 1-3 zoveel maatregelen omvatte kwam doordat gezamenlijke maatregelen voor begrotingssteun werden uitgevoerd door drie verschillende instanties, met financiële verplichtingen die per maatregel ruim een miljard dollar bedroegen.

In aanmerking genomen dat er sprake was van meer dan één donororganisatie (met geavanceerde expertise) en er hoge bedragen gemoeid waren met de maatregelen, wijkt het aantal hiervan dan ook weinig af van wat gebruikelijk is bij dit soort operaties.

De PAR's kregen aandacht op hoog niveau met regelmatige kabinetsvergaderingen, waar de uitvoering ervan werd beoordeeld (dit gebeurde niet voor kleinere programma's). Het bleek dat de overgrote meerderheid van deze maatregelen tot een goed einde was gebracht.

38

Volgens de Commissie zijn alle voorwaarden van de matrices van PARI-IV even grondig beoordeeld.

Conform de mededeling van 2011 en de desbetreffende conclusies van de Raad van 2012 over de „toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen" zal voor de criteria om voor bijstand in aanmerking te komen worden vastgehouden aan een dynamische aanpak. De aanpak is met name aangepast omdat de politieke situatie destijds onstabiel was en er – voor het eerst in Tunesië – gebruik werd gemaakt van een overeenkomst voor staatsopbouw.

Die aanpak voldoet aan de bepalingen van de begrotingssteunrichtsnoeren voor de uitvoering van overeenkomsten voor staatsopbouw. Deze mogelijkheid maakt deel uit van de richtsnoeren voor begrotingssteun 2012 en is bedoeld voor de situatie tijdens en na afloop van crises en voor onstabiele situaties. Daarom is er sprake van een grotere flexibiliteit. Niettemin houdt de Commissie dossiers over de uitbetaling van begrotingssteun even grondig tegen het licht als andere vormen van begrotingssteun.

Bovendien zijn, op slechts een paar na (van nogal marginale aard), alle verhoopte resultaten uiteindelijk gehaald. Kortom, de flexibiliteit waarvan bij PAR III en IV gebruik kon worden gemaakt, lijkt niet te hebben geleid tot inferieure resultaten/consequenties op de middellange termijn.

39

De tenuitvoerlegging van een aantal structurele hervormingen blijft traag en onbevredigend of moet verbeterd worden, terwijl hervormingen in het kader van de overgang naar een democratie een positiever beeld opleveren. Resultaatgerichte maatregelen of indicatoren waren niet mogelijk geweest met één of twee jaar durende overeenkomsten voor staatsopbouw, zoals ook valt op te maken uit de richtsnoeren voor begrotingssteun: „*performance indicators ... will mainly be process indicators*" (blz. 99).

Er werd gezorgd voor aanvullende maatregelen in de vorm van technische bijstand. Deze boden de autoriteiten steun bij het opstellen en vaststellen van wetgeving/regelgeving (of administratieve procedures) die nodig was om een bepaalde wet of een bepaald besluit operationeel te maken. Dankzij de beleidsmix leverde het merendeel van de door de EU vastgestelde maatregelen concrete resultaten op.

Net als in andere landen het geval is na een revolutie, zullen de ingrijpende politieke en institutionele veranderingen die zich momenteel in Tunesië voltrekken, pas over enige tijd daadwerkelijk vrucht afwerpen.

40

Gezien de razendsnel veranderende situatie, die werd gekenmerkt door overbelasting en verre van stabiele bestuurlijke en politieke omstandigheden (zes regeringen tussen 2011 en 2015), was het uitermate moeilijk om in die periode tot een hoogwaardige en objectieve evaluatie te komen. Daarbij komt dat het veel te vroeg was om een beeld te krijgen van de impact van de programma's.

De laatste volwaardige evaluatie van begrotingssteunmaatregelen dateert van 2010. Dergelijke evaluaties vinden gewoonlijk om de tien jaar plaats. Om de situatie objectief te kunnen beoordelen is enige afstand noodzakelijk.

Dat gezegd zijnde werkt DG NEAR aan een evaluatie van programma's voor economische governance, waarbij ook alle in Tunesië uitgevoerde programma's voor begrotingssteun (behalve BS6) aan bod komen.

Verder heeft de Commissie de outputs en resultaten in deze periode nauwgezet gevolgd en volop gebruik gemaakt van instrumenten ter beoordeling van specifieke budgettaire steunmaatregelen. Ook heeft zij haar voordeel gedaan met diverse door verschillende internationale organisaties verrichte evaluaties.

41

Voor de nieuwe PEFA-beoordeling is gebruik gemaakt van de nieuwe door het PEFA-secretariaat vastgestelde methodologie, die heeft geleid tot een aantal tegenstrijdige conclusies over de PEFA-beoordeling van 2010 en tot vertraging in de goedkeuring hiervan door de Tunesische autoriteiten, een vertraging die de Commissie, de Wereldbank of de Afrikaanse Ontwikkelingsbank niet kan worden verweten.

De PEFA-evaluatie die nu loopt, is echter in 2014 van start gegaan, dus vier jaar na de vorige PEFA-evaluatie, wat betekent dat de Commissie zich wel degelijk heeft gehouden aan haar eigen richtsnoeren voor begrotingssteun.

Naast de PEFA, en ter voorbereiding van het besluit om MFB te verlenen, heeft de Commissie in december 2013 ook een volledige operationele beoordeling uitgevoerd van de financiële en administratieve procedures van het ministerie van Financiën en de centrale bank van Tunesië.

42

PEFA heeft als instrument weliswaar zijn nut, maar is niet verplicht, en bovendien zijn er engagement en volledige medewerking van het land voor nodig.

Ondanks het ontbreken van een recente PEFA is het Tunesische systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën na 2011, in de onderzochte periode, een tiental keren op hoogwaardige wijze beoordeeld. Deze beoordelingen, door onafhankelijke organisaties zoals het IMF, de OESO en Open Budget Survey, vonden plaats in het kader van de programma's van de Commissie.

Zij leverden gedetailleerde informatie op over de verschillende aspecten van het beheer van de overheidsfinanciën (zoals opstellen van begroting, uitvoering van begroting, accounting, interne en externe controles, beheer van staatseigendom, transparantie en agenda voor hervormingen).

Hoewel PEFA na enig oponthoud in 2014 van start ging, worden de resultaten ervan begin 2017 verwacht en zullen deze gebruikt worden om de vooruitgang in het beheer van de overheidsfinanciën in het land te beoordelen.

43

De Commissie benadrukt dat Tunesië, gelet op de grote problemen (op politiek, economisch, sociaal en veiligheidsgebied) waarmee het sinds 2011 te maken heeft, nog altijd model staat voor de regio. Het is een langdurige en moeizame transitie, waar nog extra – en grote – inspanningen van deze partner voor nodig zijn.

(a)

Hoewel er hier en daar nog problemen zijn, is er sinds 2011 onmiskenbaar gestaag vooruitgang geboekt. De Portail du Budget Ouvert van het ministerie van Financiën (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>) is een goed voorbeeld van de enorme prestaties die in dit verband zijn verricht.

Volgens onafhankelijke onderzoeken naar budgettaire transparantie en verspreiding van statistische gegevens (internationaal begrotingsonderzoek 2011, 2015, website verspreiding statistische gegevens) loopt Tunesië wat dit betreft nu voorop in de regio en tussen landen van hetzelfde inkomensniveau.

Aangezien onlangs een organieke wet inzake vrijheid van informatie is afgekondigd, en een levendig maatschappelijk middenveld deze nieuwe rechten graag te baat wil nemen, mag in de komende jaren verdere vooruitgang worden verwacht.

(b)

Mede dankzij het EU-steunprogramma voor het maatschappelijk middenveld konden problemen rond de oprichting van 180 ngo's in het gouvernement Tozeur worden opgelost. Er werden afspraken gemaakt met de Tunesische overheidsdienst voor organisaties om organisaties van het maatschappelijk middenveld te helpen met het opstellen van een aanvraag voor registratie. Verder omvat het programma een onderdeel technische bijstand om de Tunesische autoriteiten een IT-systeem voor de ngo-afdeling te helpen opzetten met behulp waarvan zaken, waaronder de registratie van ngo's, sneller afgehandeld kunnen worden.

(c)

De uitvoering van de hervormingen op het gebied van publiek-private partnerschappen en openbare aanbestedingen is weliswaar op felle weerstand van sommige onderdelen van het openbaar bestuur gestuit, maar alle gerelateerde uitvoeringsverordeningen zijn aangenomen en de uitvoering van de wetten komt daadwerkelijk van de grond. De eerste positieve resultaten zijn al waar te nemen, met name op het gebied van openbare aanbestedingen, dankzij de voortschrijdende digitalisering van alle procedures.

Wat externe audits in Tunesië betreft, zal een ophanden zijnde organieke wet die de rekenkamer volledig onafhankelijk maakt (een PAR IV-maatregel) naar verwachting zorgen voor een keerpunt. Om ervoor te zorgen dat de rekenkamer deze nieuwe kansen te baat neemt, zal de Commissie haar technische bijstand blijven verlenen.

Wat interne audits betreft, moet de rationalisering van het institutionele kader nog worden voltooid. Daarin voorziet het PAR V-programma.

(d)

De maatregelen van de PAR-programma's waren bedoeld om de financiën van gemeenten, die gebukt gingen onder een onhoudbare financieringslast doordat de lokale inkomsten na de revolutie scherp waren gedaald, te stabiliseren. In het verlengde daarvan lag het programma *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 miljoen euro), een structurelere aanpak in het kader van de decentralisering. Maar dit programma had niet kunnen worden uitgevoerd als de eerdere programma's geen succes waren geweest en als er nog geen politiek besluit tot decentralisering was geweest.

(e)

De mate waarin potentiële begunstigden worden bereikt, valt inderdaad nog altijd tegen, ook al dringen de EU, het IMF en de Wereldbank er onophoudelijk bij de autoriteiten op aan om hier werk van te maken. Dit komt doordat er politiek gezien diepgewortelde problemen zijn om de criteria om voor zulke programma's in aanmerking te komen sterker te maken. Ondanks deze tegenslagen is het zaak om te blijven aandringen op deze hervormingen, aangezien zij onontbeerlijk zijn voor gezonde overheidsfinanciën. Dit gebeurt door het IMF, de Wereldbank en de EU (MFB). Naar verwachting zullen de programma's echter beter hun doelgroepen bereiken dankzij de nieuwe databank voor persoonlijke identificatienummers, de evaluatie van de lopende programma's voor sociale bijstand en het voorgestelde puntensysteem.

(f)

Het feit dat er nu regelgeving is die de ontwikkeling van microfinanciering ten goede komt, is te danken aan de in PAR III (begrotingssteun) geformuleerde uitbetalingsvoorwaarden en het gecoördineerde beleidsoverleg van de donoren met het ministerie van Financiën. Op basis van deze regelgeving zijn er zeven microfinanciers opgericht die nog niet bediende, in ontwikkeling achtergebleven regio's bedienen. Twee van deze instellingen (Microcred en Taysir) worden financieel ondersteund door de EU, het AFD, de EIB en de EBWO. Volgens de meest recente jaarverslagen van Microcred en Taysir hebben sinds 2015, toen een en ander van start ging, 7.684 micro-ondernemers – onder wie 4.205 vrouwen en 3.338 jongeren – kunnen profiteren van financiële en TB-diensten.

(g)

In september 2016 heeft het Parlement, in de aanloop naar de *Tunesië 2020-conferentie*, een nieuwe investeringswet goedgekeurd. Samen met recente wetgeving over mededinging, faillissementen en publiek-private partnerschappen zou deze wet tot een veel beter investeringsklimaat moeten leiden.

45

Er is een hele reeks procedurele stappen nodig voordat het tot de eerste MFB-uitbetaling kan komen. De Commissie doet pas een voorstel voor een MFB-operatie als zij een operationele beoordeling heeft uitgevoerd van de financiële procedures in het ontvangende land, iets wat minstens een maand duurt. Aangezien voorstellen van de Commissie voor MFB krachtens artikel 212 VWEU de gewone wetgevingsprocedure moeten doorlopen, dienen zij te worden vastgesteld door het Parlement en de Raad. Hierna moet een memorandum van overeenstemming met de MFB-voorwaarden worden goedgekeurd door een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten en worden getekend door het ontvangende land. Daarnaast moest Tunesië het memorandum ratificeren.

Vervolgens moet de Commissie de middelen voor de uitbetaling lenen op de markten, wat doorgaans een maand in beslag neemt. In het geval van Tunesië ging bij de gewone wetgevingsprocedure een maand verloren doordat de goedkeuring door het Parlement op het laatste moment werd doorgeschoven naar de plenaire vergadering van april II, waardoor het vijf maanden duurde voordat het voorstel van de Commissie door de medewetgevers werd goedgekeurd. Daar komt nog bij dat de Tunesiërs er al ruim zeven maanden over hadden gedaan om het memorandum van overeenstemming te ondertekenen en te ratificeren.

47

Het MFB-programma heeft volgens de Commissie een cruciale impuls gegeven aan broodnodige hervormingen in Tunesië, met name gezien het moeilijke klimaat voor een transitie, waarbij er sprake was van een zorgvuldige coördinatie met andere donoren en met de eigen hervormingsplannen van de regering. Met het nieuwe MFB-programma, dat borg staat voor de voortgang van de hervormingen en tegelijkertijd nieuwe maatregelen omvat om Tunesië te steunen bij zijn overschakeling op een duurzamer economisch model, bedraagt de totale MFB-bijstand voor Tunesië tot dusverre 800 miljoen euro.

48

Aan de subsidiabiliteitscriteria, waaronder de uitvoering van een relevant en geloofwaardig beleid, was volgens de Commissie steeds voldaan op het moment dat elk van de programma's werd goedgekeurd en voordat tot betaling werd overgegaan.

Wat het door de Rekenkamer genoemde geval van BS5 en BS6 betreft, wijst de Commissie op de richtsnoeren voor begrotingssteun: „Een hervormingsprogramma kan niet altijd worden samengeperst tot één alomvattend en samenhangend beleids- of strategisch document. In dergelijke gevallen wordt de analyse gebaseerd op de verschillende maatregelen van de regering en op het hervormingsproces dat zij volgt om het systeem te versterken.” In overeenstemming hiermee heeft de Commissie de sectorale beleidsmaatregelen als volledig, relevant en geloofwaardig beoordeeld.

49

Voor de duidelijkheid wijst de Commissie erop dat de drie programma's voor sectorale begrotingssteun vóór de revolutie zijn vastgesteld, met de destijds geldende subsidiabiliteitscriteria, terwijl de overeenkomsten voor staatsopbouw na de revolutie zijn gesloten in reactie op een volledig nieuwe situatie, waardoor een nieuwe aanpak nodig was en Tunesië in aanmerking kwam voor het instrument. Bovendien werkt de Commissie momenteel aan een herziening van de richtsnoeren voor begrotingssteun om het mogelijk te maken dat overeenkomsten voor staatsopbouw en programma's voor sectorale begrotingssteun tegelijkertijd worden vastgesteld.

50.

(a)

Zie antwoord op tekstvak 3 a)

(a)

Zie antwoord op tekstvak 3 b)

Tekstvak 3 – Tekortkomingen in de opzet van de sectorale programma's voor begrotingssteun

(a)

De Commissie is het ten dele met de Rekenkamer eens. Toen het project werd opgezet, was het moeilijk om de uitgangswaarden voor alle indicatoren te meten. Daarom werden de doelen voor sommige indicatoren uitgedrukt als absolute aantallen, en niet in verhouding tot bepaalde uitgangswaarden.

Wat de doelstelling voor volumetrische tellers betreft: die kwam neer op een stijging van 10% ten opzichte van het aantal met een vergunning verrichte boringen, wat als significant werd beschouwd. Dat het prestatieniveau zo hoog uitvalt, komt doordat volumetrische tellers zijn meegeteld voor boringen waarvoor geen vergunning nodig is (oppervlaktewater of geringe diepte). Wat indicator D betreft: na 2011 is het aanwervingsbeleid van de overheid ingrijpend veranderd, iets wat niet te voorzien was toen het programma werd ontwikkeld. Na twee decennia van conservatief aanwervingsbeleid in de watersector kan meer personeel als een positieve ontwikkeling worden gezien.

Toen het programma in 2011 werd ondertekend, viel moeilijk te voorzien dat de regering die in 2012 aantrad geen prioriteit zou geven aan het innen van vergoedingen voor het oppompen van grondwater, dat een doelstelling was van de voorgaande regering. Het gaat hier meer om een veranderde politieke wil dan om een eenheid die niet meer functioneert.

(b)

Wat indicator D van BS6 betreft: na 2011 is het aanwervingsbeleid van de overheid ingrijpend veranderd, iets wat niet te voorzien was toen het programma werd ontwikkeld. Na twee decennia van conservatief aanwervingsbeleid in de watersector kan meer personeel als een zeer positieve ontwikkeling worden gezien.

(c)

Wat het geval van BS6 betreft, wijst de Commissie op de richtsnoeren voor begrotingssteun: „Een hervormingsprogramma kan niet altijd worden samengeperst tot één alomvattend en samenhangend beleids- of strategisch document. In dergelijke gevallen wordt de analyse gebaseerd op de verschillende maatregelen van de regering en op het hervormingsproces dat zij volgt om het systeem te versterken.” In overeenstemming hiermee heeft de Commissie de sectorale beleidsmaatregelen als volledig, relevant en geloofwaardig beoordeeld.

Met betrekking tot BS5 wijst de Commissie erop dat deze financieringsovereenkomst in 2008 is getekend, toen de omstandigheden anders waren en er anders te werk werd gegaan. Maar bij latere programma's en uitbetalingen heeft de Commissie zich strikt gehouden aan de richtsnoeren voor begrotingssteun.

51

De genoemde matrix is ontwikkeld door de regering als een korte beschrijving van de door haar beoogde maatregelen om Tunesische gemeenten weer financieel sterk te maken.

Als onderdeel van de beoordeling van de strategie van de regering bood de matrix de best beschikbare beschrijving van haar gedetailleerde actieplan.

Men wist dan ook niet van tevoren dat bepaalde maatregelen niet uitgevoerd zouden worden, maar wel dat, zoals geldt voor alle strategieën, sommige maatregelen belangrijker kunnen zijn dan andere (in ieder geval uit het oogpunt van de Commissie). Bij het bepalen van de subsidiabiliteit van overheidsbeleid wordt echter het hele actieplan van de regering tegen het licht gehouden, en niet alleen de maatregelen die de Commissie cruciaal acht.

Naast de algemene matrix van maatregelen werden bovendien de drie hoofddoelstellingen van het programma – inkomsten drastisch verhogen, de grootste oorzaak van oplopende uitgaven (aanwervingen) bevrozen en meer investeringsprojecten voor lokale ontwikkeling uitvoeren – afgedekt door de prestatie-indicatoren in de tweede tranche van het programma.

Achteraf blijkt de voltooiingsgraad van deze maatregelen zeer hoog te zijn geweest, wat erop lijkt te wijzen dat de voorwaarden zowel relevant als haalbaar waren.

52

De Commissie is het hiermee eens, maar benadrukt wel dat de voorwaarden talrijk waren (BS5) en zeer lastig voor beide programma's. Voor BS6 werd de uitvoeringstermijn verlengd van 72 naar 96 maanden, zodat de nieuwe regering, en dan vooral het ministerie van Landbouw, het hoofd kon bieden aan de problemen die de politieke gebeurtenissen van 2011 met zich meebrachten. Deze verlenging moest er vooral voor zorgen dat de aanvullende maatregelen voor een soepele uitvoering van het programma konden worden uitgevoerd.

Het tempo waarin het programma werd uitgevoerd, werd zwaar beïnvloed door externe factoren die samenhangen met de na de revolutie ontstane situatie.

53

De Commissie is het hiermee eens en wijst erop dat de vertragingen bij de aanbesteding van de projecten voor technische bijstand van BS5 en BS6 heel wel te verklaren zijn door de complexiteit van de ondersteunde sectoren en doordat er diepgaande strategische en beleidsdiscussies nodig waren om op basis van gedegen evaluaties goed in kaart te brengen waar de ontvangers van steun behoefte aan hadden.

Voor de duidelijkheid wijst de Commissie erop dat BS7 geen technische bijstand omvatte; daarin voorzagen andere lopende programma's. De volgens de financiële regels subsidiabele aanbestedingsperiode was verstreken toen het programma werd herzien, waardoor de aanbesteding van aanvullende technische bijstand niet mogelijk was.

54

De Commissie is het ermee eens en erkent dat het wetgevingsproces sinds de revolutie nogal traag verloopt, aangezien prioriteiten van grondwettelijke en andere (zoals veiligheid en corruptie) aard voorrang hebben gekregen boven zaken als de begrotingswetgeving. De wet wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2017 aangenomen.

Maar zelfs voordat het zover is, is er wat begrotingsprocedures betreft al wel veel vooruitgang geboekt. Momenteel hebben 22 van de 26 ministeries programmabegrotingen goedgekeurd en (naast begrotingsgegevens) prestatie-indicatoren voor hun beleidsdoelen opgenomen in hun begrotingsaanvragen aan het Parlement.

Ook uit de hogere score door de International Budget Survey blijkt dat er op dit gebied vorderingen zijn gemaakt.

In dit verband zal de afkondiging van de begrotingswet eerder de afronding dan het begin van deze op prestaties gebaseerde hervorming markeren.

55

De helft van de projecten had geen zwakke punten in het ontwerp. Over de andere helft heeft de Commissie het volgende te zeggen (zie hieronder):

(a)

De Commissie wijst erop dat de doelstellingen voor de betrokken projecten relevant, specifiek en meetbaar genoeg waren.

Wat PJ7 en PJ8 betreft is de doelstelling „*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*” volgens de Commissie relevant en specifiek genoeg, die kan worden getoetst aan de hoeveelheid basisinfrastructuur en faciliteiten waarvan informele gebieden in het kader van het programma zijn voorzien.

Wat PJ11 betreft is het doel van twinningprojecten ten behoeve van de Tunesische rekenkamer, „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*”, in combinatie met gedetailleerde verwachte resultaten en objectief verifieerbare indicatoren, specifiek en meetbaar.

Verder zijn de vier doelen van PJ14 – de totstandbrenging van een modern, capabel en goed functionerend Parlement tijdens de democratische transitie – volgens de Commissie uiterst relevant en specifiek. Gekoppeld aan de verwachte resultaten zijn zulke doelstellingen in voldoende mate meetbaar.

(c)

De opmerking van de Rekenkamer heeft betrekking op een specifiek geval (PJ13, waarover hieronder uitleg wordt verschaft onder punt c).

Tekstvak 4 – Gevallen van gebreken in de opzet van de geëvalueerde projecten

(a)

De Rekenkamer noemt indicatoren die de algemene doelstellingen van het project moesten meten. Tijdens de uitvoering van het project zijn de indicatoren ietwat aangepast, zodat behaalde resultaten beter tot hun recht zouden komen.

(b)

Het standaardmodel voor bijdrageovereenkomsten vereist geen logisch kader. Een kader voor resultaten en middelen, het equivalent van een logisch kader, is aan de overeenkomst gehecht. De Commissie is daarom van mening dat er conform het model voor projecten onder gedelegeerd beheer indicatoren waren.

(c)

Steun voor het maatschappelijk middenveld in Tunesië was onmogelijk voor de revolutie. Financiering uit het buitenland was verboden en activiteiten van maatschappelijke organisaties waren aan grote beperkingen onderhevig en stonden onder streng toezicht van de overheid. Vóór 2011 waren er dan ook geen indicatoren voorhanden om een beeld te krijgen van deze sector.

De indicatoren zijn op basis van de destijds beschikbare informatie opgesteld om de voltooiingsgraad van de activiteiten te helpen meten.

Hoewel de indicatoren niet bijster gedetailleerd zijn, zijn er in het kader van het project in de 24 gouvernementen 435 workshops voor overleg/raadpleging en 120 workshops met vertegenwoordigers van organisaties van het maatschappelijk middenveld en overheidsactoren gehouden. Ook is er samengewerkt met 3.500 organisaties en zijn er 36 netwerken van organisaties opgericht. Bovendien heeft de EU-delegatie een grondige studie gemaakt van de situatie van het maatschappelijk middenveld in Tunesië.

In februari 2017 zal het programma definitief geëvalueerd worden, waardoor een goed beeld kan worden verkregen van de impact van dit ambitieuze programma.

De Commissie wijst er verder op dat dit project wordt beschouwd als een vlaggenschipproject en als een lichtend voorbeeld in de hele regio van de Zuidelijke Nabuurschap.

56

Alle projecten omvatten documenten en modellen en hadden de in dergelijke gevallen vereiste mate van gedetailleerdheid.

De verdeling van de begrotingsmiddelen voor de projecten PJ6, 7, 8 en 10 geeft genoeg informatie om de redelijkheid van de kosten te kunnen inschatten. De efficiëntie van het programma is beoordeeld aan de hand van een aantal voortgangsverslagen, zoals omschreven staat in het contract.

57

De Commissie wijst erop (met betrekking tot de toegevoegde waarde van het delegeren van het beheer van de middelen aan de tussenpersoon versus een indirect beheer door het Tunesische overheidsorgaan in kwestie) dat de tussenpersoon ten tijde van de vaststelling van de twee projecten dé donor was voor de verbetering van informele gebieden en de uitvoering van het nationale verbeteringsprogramma van Tunesië al jarenlang had ondersteund. De administratiekosten die de tussenpersoon in rekening bracht (2,9% van de totale middelen voor beide projecten) zijn veel lager dan de uitgaven voor het functioneren van eenheden voor projectmanagement bij indirect beheer.

Bovendien zou indirect beheer veel meer tijd hebben gekost en aldus tot vertraging van de uitvoering hebben geleid, omdat de Tunesische begunstigde dan een leerperiode nodig zou hebben gehad om vertrouwd te raken met EU-regels en -procedures.

58

De verlenging van uitvoeringsperioden heeft niet tot hogere totale kosten geleid, aangezien het totale budget van programma's niet kan worden opgetrokken.

Bij een verlenging zonder verdere kosten is het wel mogelijk dat bepaalde posten te lijden hebben onder een herverdeling van de kosten, maar dat is een van de risico's bij activiteiten in een dergelijke omgeving. Tijdens onderhandelingen over aanvragen voor een verlenging zonder verdere kosten doet de Commissie er echter alles aan om extra personeelskosten als gevolg van zo'n verlenging tot een minimum te beperken, zodat het welslagen van het project niet in gevaar komt. De democratische transitie van Tunesië meteen na de revolutie van 2011, toen de projecten in de steekproef werden ondertekend, duurde langer dan verwacht.

59

Wat de impact en de duurzaamheid van de resultaten betreft, tekent de Commissie aan dat PJ6 conform de financieringsovereenkomst specifiek bedoeld was om enerzijds tijdelijke banen te creëren en anderzijds de inzetbaarheid van laaggeschoolde werknemers door middel van beroepsopleidingen te verbeteren. Beide doelstellingen zijn volgens de Commissie verwezenlijkt. Verder is in 2016 met dezelfde uitvoeringspartner een tweede fase van het project vastgesteld (programma voor geïntegreerde lokale ontwikkeling). Deze partner zal zorgen voor een zo groot mogelijke impact en voor duurzame resultaten.

Wat PJ7 en PJ 8 betreft, zullen ook de financiële problemen om het onderhoud van in informele gebieden aangelegde openbare infrastructuur te waarborgen worden aangepakt binnen hetzelfde programma dat in de maak is; naar verwachting zal dit programma onder meer leiden tot de ontwikkeling van een volwaardige nationale strategie voor het toezicht op en de ontwikkeling van informele gebieden, inclusief het onderhoud van openbare infrastructuur.

60

Op de export gerichte kleine en middelgrote Tunesische bedrijven hebben al profijt gehad van de in het kader van PJ3 en PJ4 geleverde apparatuur, aangezien ze daarmee de conformiteit van producten met de EU-regels veel goedkoper konden toetsen dan in het buitenland mogelijk was geweest. Hierdoor vielen hun productiekosten lager uit en kregen zij een betere concurrentiepositie tegenover andere producenten.

Dankzij de geleverde apparatuur hebben kleine en middelgrote Tunesische bedrijven nu al, hoewel er nog geen overeenkomst inzake conformiteitsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten (OCA) is, een betere toegang tot de interne markt van de EU.

Wat PJ11 betreft, waren nagenoeg alle geplande activiteiten bij het aflopen van het twinningprogramma uitgevoerd. In aanmerking genomen dat dit programma bedoeld was om de Tunesische rekenkamer te helpen om een ontwerpversie voor een organieke wet op te stellen en haar eigen structuur te herzien om de eenmaal aangenomen wet uit te voeren, had de vertraging maar weinig consequenties.

Wat PJ12 betreft: door veelvuldige regeringswisselingen en benoemingen van directeuren (4 in 3 jaar) kon de in het kader van het project opgestelde wetgeving pas aan het eind ervan worden uitgevoerd.

Conclusies en aanbevelingen

63

In de eerste jaren na de Tunesische revolutie vond de coördinatie tussen de donoren vooral plaats via de zogenoemde „programmes d'appui a la relance” (PAR), die ter ondersteuning dienden van het plan van de autoriteiten voor economisch herstel, en later via het brede IMF-programma.

64

Door de sociaal-economische problemen waarmee Tunesië na de revolutie te maken had, moesten verschillende zaken worden aangepakt. De inmiddels behaalde resultaten zijn goed; de EU-bijstand heeft na de revolutie in belangrijke mate bijgedragen aan de sociaal-economische en politieke stabiliteit in het land. De Commissie benadrukt dat zij conform haar eigen beleid haar bijstand geconcentreerd heeft. In de onderzochte periode heeft zij weliswaar tal van activiteiten ontplooid, maar deze sloten aan op de in het integraal steunkader 2014-2016 genoemde hoofdsectoren.

Zoals ook in punt 43 wordt opgemerkt zou rekening moeten worden gehouden met de situatie in Tunesië sinds 2011 en met de belangrijke verzoeken om de transitie na de revolutie op allerlei gebieden te ondersteunen. De EU moest al haar beschikbare instrumenten aanspreken om Tunesië door dit complexe proces te loodsen, met als resultaat een nieuwe alom geprezen grondwet en eerlijke, vrije verkiezingen.

Met haar macrofinanciële bijstand biedt de EU betalingsbalanssteun, zodat Tunesië aan zijn dringende externe financieringsbehoeften kan voldoen en het met het IMF overeengekomen programma voor financiële bijstand wordt ondersteund. Een en ander stelt Tunesië in staat om de noodzakelijke hervormingen minder hard en abrupt te maken en heeft als doel om zijn economische duurzaamheid te helpen herstellen – een voorwaarde voor een bestendige sociale ontwikkeling. De MFB-voorwaarden betreffen dan ook een aantal prioriteiten op diverse onderling verbonden gebieden voor structurele hervormingen, als een brede aanpak ter ondersteuning van een economisch aanpassingsprogramma. De Commissie kijkt hiermee niet af van haar beleid om haar bijstand te concentreren op een beperkt aantal sectoren. Voor diverse zaken die steun ontvangen (zoals statistiek, beheer van overheidsfinanciën en goed bestuur van de rekenkamer), bleek bovendien een sterke coördinatie met andere donoren en met verschillende diensten van de Commissie van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat belangrijke hervormingen dankzij het extra effect van de MFB volledig werden doorgevoerd.

65

De gezamenlijke programmering is opgeschort in afwachting van het eerste vijfjarige ontwikkelingsplan van de regering. Om voor een betere werkverdeling en coördinatie te zorgen willen de Commissie en de lidstaten de programmering namelijk afstemmen op het ontwikkelingsplan.

De gezamenlijke programmering zal in 2017 weer worden hervat.

Aanbeveling 1 – Versterking van de programmering en de focus van de bijstand van de EU

De Commissie en de EDEO gaan akkoord met de aanbeveling.

(a)

De Commissie en de EDEO zullen de politieke en beleidsdialoog blijven gebruiken om ervoor te zorgen dat de Tunesische autoriteiten een breed nationaal ontwikkelingsplan en specifieke strategieën voor hervormingen vaststellen. Een en ander kwam ook aan de orde bij de bezoeken van EU-commissaris Hahn en HV/VV Mogherini aan Tunesië en bij het bezoek van de Tunesische president aan Brussel in november en december 2016.

(b)

De Commissie en de EDEO zullen het strategisch kader voor 2017-2020 opstellen conform de EU-richtsnoeren, op grond waarvan zij de bijstand moeten concentreren op drie sectoren om de impact ervan zo groot mogelijk te maken.

(c)

De gezamenlijke programmering zal in 2017 weer worden hervat.

68

In een klein aantal gevallen was al aan voorwaarden voldaan of waren maatregelen al uitgevoerd voordat financieringsovereenkomsten waren gesloten. Die maatregelen waren al maanden voor de ondertekening van de financieringsovereenkomst officieel goedgekeurd door de autoriteiten, en werden door de regering uitgevoerd toen de Commissie het financieringsbesluit nam. Dit zou beschouwd moeten worden als een succes dat te danken was aan intensief beleidsoverleg met de autoriteiten en dus zonder de begrotingssteunmaatregelen minder groot zou zijn geweest of langer op zich zou hebben laten wachten.

69

De EDEO en de Commissie zijn het ermee eens dat er van de voorbereiding van „meer voor meer“-besluiten meer werk moeten worden gemaakt.

70

PEFA heeft als instrument weliswaar zijn nut, maar is niet verplicht, en bovendien zijn er engagement en volledige medewerking van het land voor nodig. Na 2011 heeft Tunesië (en hebben zijn partners) een tiental keren meegemaakt dat het systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën op hoogwaardige wijze is beoordeeld. Deze beoordelingen vonden plaats in het kader van programma's van de Commissie en werden verricht door erkende organisaties zoals het IMF, de OESO en Open Budget Survey, Vóór het verlenen van MFB heeft de Commissie in december 2013 ook een volledige operationele beoordeling uitgevoerd van de financiële en administratieve procedures van het ministerie van Financiën en de centrale bank van Tunesië. Daarom is de Commissie van oordeel dat er volledige en relevante informatie voorhanden was en gebruikt is.

De Commissie bevestigt dat de huidige PEFA-evaluatie in 2014 van start is gegaan en in 2017 zal worden afgerond. Vertragingen in de afronding komen door methodologische problemen en onttrekken zich aan de invloed van de Commissie.

Aanbeveling 2 – Versterk de uitvoering van de EU-programma's voor begrotingssteun

De Commissie neemt de aanbeveling over.

(a)

Nu de politieke situatie in Tunesië een stabiel karakter heeft gekregen en er sprake is van een nauwe coördinatie met andere donoren, kunnen de prestatie-indicatoren inderdaad meer worden gericht op toekomstige maatregelen. Maar conform de richtsnoeren voor begrotingssteun zal wat de subsidiabiliteitscriteria betreft, worden vastgehouden aan een dynamische aanpak. In Tunesië werden individuele maatregelen gebruikt als maatstaf om de algehele vooruitgang van de regering met het doorvoeren van haar nationale hervormingsprogramma (een van de vier subsidiabiliteitscriteria) te beoordelen, iets wat zeer efficiënt bleek te werken.

Wat de laatste zin betreft – „De Commissie moet de uitbetalingen afhankelijk maken van de succesvolle voltooiing van individuele maatregelen en niet van de algemene vooruitgang” – wijst de Commissie erop dat deze dynamische aanpak dient te worden gevolgd conform de mededeling van 2011 en de desbetreffende conclusies van de Raad van 2012 over de „toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen”. Pas als aan alle subsidiabiliteitscriteria is voldaan, en dus gebleken is dat de uitvoering van het programma in het algemeen voorspoedig verloopt, koppelt de Commissie uitbetalingen aan de prestatie-indicatoren die zij na onderhandelingen heeft afgesproken met de regering van het partnerland.

(b)

De Commissie onderkent het belang van PEFA als een planning- en monitoringinstrument, maar wijst er wel op dat een PEFA-evaluatie niet eenzijdig aan de regering van het partnerland kan worden opgelegd. Niettemin zal zij er samen met de regering van het partnerland naar blijven streven om binnen de juiste termijn een PEFA-evaluatie uit te voeren.

71

De periode van 11 maanden tussen de Tunesische aanvraag voor een MFB-lening en de ondertekening van een memorandum van overeenstemming (MvO) tussen de EU en Tunesië, waarin de voorwaarden voor de bijstand waren opgenomen, laat zich als volgt verklaren:

Voordat zij tot een voorstel voor een MFB-maatregel kwam, voerde de Commissie conform de voorschriften van het Financieel Reglement van de EU in Tunesië een omvangrijke operationele evaluatie uit om na te gaan hoe solide de financiële procedures waren. Daarna moest haar voorstel via de gewone wetgevingsprocedure worden goedgekeurd door het Parlement en de Raad, overeenkomstig artikel 212, VWEU. Hoewel de medewetgevers erin slaagden om het Commissievoorstel binnen 5 maanden zonder een dialoog goed te keuren, ging er één maand verloren doordat de goedkeuring door het Parlement op het laatste moment werd doorgeschoven naar de plenaire vergadering van april II. Nadat de MFB-operatie was goedgekeurd, moesten de onderhandelingen over het ontwerp van het memorandum van overeenstemming eerst worden afgerond voordat het memorandum door een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten werd goedgekeurd en door de EU in juli 2014 (11 maanden na de Tunesische aanvraag) kon worden ondertekend. Daarna duurde het nog ruim zes maanden voordat de Tunesische autoriteiten het memorandum in maart 2015 ondertekenden. Vlak na de ratificatie in mei 2015 kon al worden overgegaan tot de eerste MFB-uitbetaling, maar doordat de Tunesische autoriteiten niet voldeden aan de MFB-voorwaarden, volgde de tweede uitbetaling pas in december 2015.

Aanbeveling 3 – Versnel het MFB-goedkeuringsproces

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Hoewel de goedkeuring van MFB-besluiten door het Parlement en de Raad al veel sneller verloopt, is er nog ruimte voor verbetering. Zo zou het aantal vergaderingen van de Commissie internationale handel van het Europees Parlement (INTA) in de aanloop naar een stemming kunnen worden verminderd, zou de goedkeuring door het Parlement systematisch kunnen plaatsvinden tijdens de plenaire zitting (inclusief mini-zittingen) meteen na de stemming door INTA, zouden mini-zittingen kunnen worden gehouden voor de ondertekening door de voorzitters van het Parlement en van de Raad, en zou de Raad zo nodig ook gebruik kunnen maken van de schriftelijke procedure voor goedkeuringen.

Na eerdere aanbevelingen door de Rekenkamer en een resolutie over MFB van het Parlement in 2003 heeft de Commissie overigens in 2011 een voorstel gedaan voor een kaderverordening voor MFB die onder meer de besluitvorming moest versnellen door de wetgevingsbesluiten te vervangen door uitvoeringshandelingen. Aangezien de medewetgevers echter besloten om vast te houden aan de wetgevingshandelingen en aan de gewone wetgevingsprocedure, trok de Commissie haar voorstel in 2013 weer in.

73

De verlening van uitvoeringsperioden heeft niet tot verhoging van de totale kosten geleid. Er waren geen verlengingen zonder verdere kosten, aangezien het totale budget van programma's niet kan worden opgetrokken.

Bij een verlenging zonder verdere kosten is het wel mogelijk dat bepaalde posten te lijden hebben onder een herverdeling van de kosten, maar dat is een van de risico's bij activiteiten in een dergelijke omgeving. Tijdens onderhandelingen over aanvragen voor een verlenging zonder verdere kosten doet de Commissie er echter alles aan om extra personeelskosten als gevolg van zo'n verlenging tot een minimum te beperken, zodat het welslagen van het project niet in gevaar komt. De democratische transitie van Tunesië meteen na de revolutie van 2011, toen de projecten in de steekproef werden ondertekend, duurde langer dan verwacht.

Aanbeveling 4 – Verbeter de projectplanning

De Commissie neemt de aanbeveling over.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	1.3.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	1.12.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	14.2.2017
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	2.3.2017

Wij hebben beoordeeld of de EU-bijstand aan Tunesië na de revolutie van de Arabische lente van 2011 goed is besteed. Wij hebben geconcludeerd dat het geld over het algemeen goed werd besteed nu daarmee een aanzienlijke bijdrage is geleverd aan de democratische overgang en de economische stabiliteit van Tunesië na de revolutie.

Desondanks zijn er ook een aantal tekortkomingen vastgesteld in het beheer van de bijstand door de EU. Om deze tekortkomingen aan te pakken, doet de Rekenkamer de Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie een aantal aanbevelingen met betrekking tot de concentratie van de steun op een klein aantal sectoren, de versterking van de uitvoering van de programma's voor begrotingssteun en, ten slotte, het verbeteren van de planning van de programma's en de versnelling van de uitvoering ervan.

4
1977 - 2017



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau