

Raportul special

**Asistența acordată Tunisiei
de către UE**4
1977 - 2017CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6981-2	ISSN 1831-0966	doi:10.2865/431806	QJ-AB-17-002-RO-C
PDF	ISBN 978-92-872-6973-7	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/964629	QJ-AB-17-002-RO-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6964-5	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/09377	QJ-AB-17-002-RO-E

© Uniunea Europeană, 2017

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Raportul special

Asistența acordată Tunisiei de către UE

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4)
al doilea paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III din cadrul Curții, cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente acțiunilor externe, securității și justiției. Membrul raportor pentru acest audit este domnul Karel PINXTEN, decanul Camerei III. Pentru elaborarea acestui raport, domnul PINXTEN a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Gerard Madden, șef de cabinet; Alejandro Ballester Gallardo, manager principal; Nikolaos Zompolas, coordonator; Thomas Haellstrom, Erika Soveges și Nicola Berloco, auditori.



De la stânga la dreapta: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

Puncte

Acronime

I-VIII Sinteza

1-11 Introducere

1-6 Situația din Tunisia

7-8 Cadrul de cooperare cu Uniunea Europeană

9-11 Finanțarea pentru dezvoltare

12-15 Sfera și abordarea auditului

16-61 Observații

16-28 **SEAE și Comisia au abordat principalele dificultăți punând la dispoziție fonduri suplimentare considerabile, în coordonare cu donatorii principali, dar ajutorul nu a fost suficient de bine direcționat**

17-22 **Cuantumul fondurilor puse la dispoziție a fost majorat semnificativ pentru a se răspunde cerințelor urgente**

23-25 **Fondurile au fost dispersate între prea multe domenii**

26-28 **A acțiunile UE au fost bine coordonate cu donatorii principali, dar nu s-a reușit o programare în comun cu statele membre**

29-61 **A acțiunile UE au furnizat un ajutor substanțial Tunisiei, dar implementarea programelor de către Comisie a fost afectată de deficiențe**

30-44 **Sprejrinul bugetar general a fost debursat cu rapiditate, însă condiționalitatea care însoțea acest sprejrin a fost prea flexibilă**

45-47 **Împrumutul de asistență macrofinanciară a oferit un acces prețios la finanțare în ciuda unor întârzieri și a ratei scăzute de debursare**

48-54 **Programelor de sprejrin bugetar sectorial prezentau relevanță, dar nu dispuneau de o strategie credibilă**

55-61 **Proiectele au abordat probleme pertinente, dar erau afectate de deficiențe la nivelul concepției și de întârzieri**

62-73 **Concluzii și recomandări**

Anexa I — Lista programelor de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară

Anexa II — Lista proiectelor

Răspunsurile Comisiei și ale SEAE

AFD: *Agence Française de Développement*

AMF: Asistență macrofinanciară

BAD: Banca Africană de Dezvoltare

BEI: Banca Europeană de Investiții

BERD: Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare

CAD: Comitetul de asistență pentru dezvoltare (din cadrul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică)

CRIS: Sistemul informațional comun RELEX (*Common Relex Information System*)

FIV: Facilitatea de investiții pentru vecinătate

FMI: Fondul Monetar Internațional

IEV: Instrumentul european de vecinătate

IEVP: Instrumentul european de vecinătate și parteneriat

PAR: *Programme d'Appui à la Relance*

PEFA: Cheltuieli publice și responsabilitate financiară (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

PIN: Program indicativ național

SEAE: Serviciul European de Acțiune Externă

SPRING: Sprijin pentru parteneriat, reforme și creștere favorabilă incluziunii

I „Revoluția iasomiei” din Tunisia din ianuarie 2011 este considerată ca fiind prima dintr-o serie de revolte cunoscute sub denumirea generică de „Primăvara arabă”. De atunci, Tunisia a înregistrat progrese semnificative în tranziția politică către democrație în cursul unei perioade de incertitudine caracterizate de instabilitate politică, tulburări sociale și atacuri teroriste. UE a acordat un sprijin politic și financiar substanțial pentru a ajuta Tunisia să facă față noilor provocări. În perioada 2011-2015, această țară a beneficiat de asistență bilaterală în valoare de 1,3 miliarde de euro din partea UE.

II Curtea a evaluat dacă asistența acordată de UE Tunisiei după revoluția din cadrul Primăverii arabe din 2011 a fost cheltuită în mod corespunzător. Curtea concluzionează că fondurile au fost, în general, cheltuite în mod adecvat, întrucât au contribuit semnificativ la tranziția democratică și la stabilitatea economică a Tunisiei după revoluție. Au fost identificate însă o serie de neajunsuri ale modului în care Comisia a gestionat această asistență.

III Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) și Comisia au reacționat prompt acordând sprijin financiar pentru a putea face față la două provocări principale: criza economică și tranziția către democrație. Însă, așa cum a constatat Curtea, Comisia a încercat să abordeze prea multe domenii, consecința fiind că impactul potențial al ajutorului pe care l-a acordat a fost diluat și că numeroasele acțiuni implementate au fost dificil de gestionat. Acțiunile UE au fost bine coordonate cu donatorii principali și cu instituțiile UE și serviciile din cadrul acestora, dar nu s-a reușit realizarea unei programări în comun cu statele membre.

IV Finanțarea din partea UE a fost furnizată utilizându-se mai multe modalități: sprijin bugetar general și sectorial, un împrumut de asistență macrofinanciară și proiecte de sine stătătoare.

V

Patru programe de sprijin bugetar de mare amploare au permis transferul rapid al unor fonduri substanțiale și au ajutat partenerii tunisieni să contureze un program de reformă. Condițiile de plată au fost însă prea flexibile și au redus motivația țării partenere de a adopta măsurile prevăzute în acordurile de finanțare. Evaluarea privind cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (*Public Expenditure and Financial Accountability* – PEFA), care ar putea servi ca un test incontestabil al progreselor reale înregistrate de reformele din sectorul finanțelor publice, nu a mai fost realizată din 2010. Noua evaluare PEFA urmează să fie finalizată în martie 2017.

VI

Ritmul lent al implementării a fost o deficiență majoră care a afectat în egală măsură împrumutul de asistență macrofinanciară, cea mai mare parte a sprijinului bugetar sectorial și proiectele. Împrumutul de asistență macrofinanciară a ajutat Tunisia să aibă acces la finanțare în condiții avantajoase. Un sprijin bugetar sectorial a fost acordat în trei sectoare, dar două dintre acestea nu dispuneau de strategii sectoriale credibile. Atât în cazul sprijinului bugetar sectorial, cât și în cazul proiectelor, Curtea a identificat cazuri în care obiectivele acțiunilor nu erau nici specifice, nici măsurabile.

VII

Autoritățile tunisiene au pus în aplicare o serie de reforme importante, dar într-un ritm foarte lent. Acesta se explică, în principal, prin numeroasele schimbări ale guvernului și prin gravitatea și numărul important al dificultăților întâmpinate. Comisia și-a exprimat angajamentul de a continua să sprijine Tunisia, atât pe plan politic, cât și din punct de vedere financiar, pentru a face față acestor dificultăți.

VIII

Raportul formulează o serie de recomandări menite să îmbunătățească planificarea asistenței și gestionarea acțiunilor UE.

Situația din Tunisia

01

Tunisia este o țară cu venituri medii inferioare situată în Africa de Nord. În 2015, avea o populație de aproximativ 11 milioane de locuitori și un venit național brut pe cap de locuitor de 3 970 de dolari americani¹. După 23 de ani la putere, președintele Zine El Abidine Ben Ali a fost înlăturat prin forță în ianuarie 2011 în urma revoluției tunisiene, cunoscută și sub numele de „Revoluția iasomiei”. Aceasta este considerată ca fiind prima dintr-o serie de revolte cunoscute sub denumirea generică de „Primăvara arabă”.

02

Dintre țările care au trecut printr-o revoluție în cadrul Primăverii arabe, Tunisia este cea în care tranziția politică este cea mai avansată. În ultimii patru ani, a adoptat o nouă constituție și a organizat alegeri libere și corecte. În 2015, Premiul Nobel pentru pace a fost decernat Cvartetului pentru dialog național² pentru „contribuția sa decisivă la construirea unei democrații pluraliste în Tunisia după Revoluția iasomiei din 2011”.

03

După 2011, țara a cunoscut un nivel semnificativ de incertitudine, tulburări sociale și atacuri împotriva populației civile comise de către militanți înarmați. Tunisia a întâmpinat dificultăți, în această perioadă, în a menține stabilitatea macroeconomică pe termen scurt în contextul unui mediu economic internațional dificil și al creșterii instabilității regionale.

04

Consolidarea activității economice este una dintre cele mai mari provocări pe care trebuie să le înfrunte Tunisia, deoarece aceasta este o condiție prealabilă pentru a putea face față, în mod sustenabil, principalelor probleme socioeconomice cu care se confruntă țara, și anume rata ridicată a șomajului și disparitățile regionale. În perioada 2000-2010, Tunisia a înregistrat o creștere economică medie de 4,4 %, însă această rată a scăzut cu 1,9 % în 2011, anul revoluției. Rata generală a șomajului este ridicată. După ce a atins 19 % în 2011, aceasta a cunoscut o îmbunătățire în 2015, când a coborât la 15 %. Cu toate acestea, rata șomajului este deosebit de ridicată în rândul femeilor (23 %), al tinerilor absolvenți (67 %) și al tinerilor în general (35 %)³.

05

Tunisia se confruntă cu dificultăți generate de capacitatea instituțională redusă, de centralizarea excesivă a procesului decizional și de corupție. În 2015, această țară se situa la jumătatea clasamentului Indicelui de percepție a corupției, calculat de organizația *Transparency International*, și anume pe locul 76 din 174 de țări⁴. În cadrul Indicelui privind statul de drept pentru 2015 calculat de organizația *World Justice Project*, Tunisia ocupă locul 43 la nivel mondial, fiind una dintre țările cel mai bine clasate din regiune.

- 1 Indicatorii de dezvoltare mondială din baza de date a Băncii Mondiale.
- 2 Cvartetul pentru dialog național a fost înființat în 2013 și este alcătuit din patru organizații ale societății civile din Tunisia: sindicatul Uniunea Generală Tunisiană a Muncii, Confederația Tunisiană a Industriei, Comerțului și Artizanatului, Liga Tunisiană pentru Drepturile Omului și Baroul din Tunisia.
- 3 Fondul Monetar Internațional, *Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility*, mai 2016.
- 4 În clasamentul referitor la transparență, Tunisia a coborât de pe locul 41 în 2012 și 2013 la 40 în 2014 și la 38 în 2015.

06

Securitatea devine o problemă din ce în ce mai importantă. După confruntările cu salafiiștii (2012) și asasinatele politice (2013), atacurile teroriste din 2015 de la muzeul Bardo, de la Sousse, precum și împotriva Gărzii prezidențiale au constituit o lovitură grea atât pentru economia⁵, cât și pentru societatea tunisiană.

Cadrul de cooperare cu Uniunea Europeană

07

Baza relațiilor bilaterale dintre UE și Tunisia este acordul de asociere din iulie 1995. În noiembrie 2006, Comisia a elaborat un document de strategie de țară care stabilea cadrul de cooperare dintre UE și Tunisia pentru perioada 2007-2013. În luna noiembrie 2010, Comisia a realizat o evaluare la jumătatea perioadei a strategiei și a publicat programul indicativ național (PIN) pentru perioada 2011-2013⁶, care pune această strategie în practică.

08

Cooperarea cu UE a cunoscut schimbări semnificative după revoluția din 2011 din cadrul Primăverii arabe. În martie 2011, UE și-a exprimat angajamentul de a-și oferi sprijinul tuturor vecinilor din sud „capabili și dispuși să lanseze astfel de reforme, prin intermediul unui „Parteneriat pentru democrație și prosperitate împărtășită”⁷. În luna mai 2011, SEAE și Comisia au adoptat o nouă abordare față de cele șaisprezece țări din vecinătatea europeană⁸. Această nouă abordare avea drept scop consolidarea parteneriatului dintre UE și țările și societățile din vecinătate, construirea și consolidarea unor democrații sănătoase, luarea unor măsuri care să favorizeze o creștere economică sustenabilă și stabilirea unor legături în rândul cetățenilor și al societății civile din țările din regiune. Bazându-se pe noua abordare strategică, UE a încheiat, în 2012, un acord politic cu Tunisia privind un plan de acțiune pentru perioada 2013-2017, prin care s-a instituit un parteneriat privilegiat⁹. Elementele principale ale acestui parteneriat sunt:

- (a) aprofundarea cooperării politice, inclusiv a dialogului politic la nivel înalt, a cooperării parlamentare și a cooperării pe probleme de securitate și de democrație și justiție;
- (b) o integrare economică și socială extinsă cu Uniunea Europeană, care să permită edificarea unui spațiu economic comun, precum și elaborarea *acordului de liber schimb aprofundat și cuprinzător dintre UE și Tunisia*;
- (c) un parteneriat mai strâns între popoare prin consolidarea legăturilor individuale și organizaționale în domenii precum educația, ocuparea forței de muncă, sănătatea, cultura, imigrația și mobilitatea.

- 5 În 2015, activitățile turistice (încasările în valută) au scăzut cu 54 %.
- 6 SEAE/Comisia Europeană, *Tunisie Programme Indicatif National 2011-2013* (Programul indicativ național pentru Tunisia pentru perioada 2011-2013).
- 7 COM(2011) 200 final din 8 martie 2011: „Un parteneriat pentru democrație și prosperitate împărtășită cu țările sud-mediteraneene”.
- 8 COM(2011) 303 final din 25 mai 2011: „Un răspuns nou în contextul schimbărilor din țările vecine”.
- 9 SEAE, *Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013-2017* (Relațiile Tunisia-Uniunea Europeană: un parteneriat privilegiat: plan de acțiune 2013-2017) https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

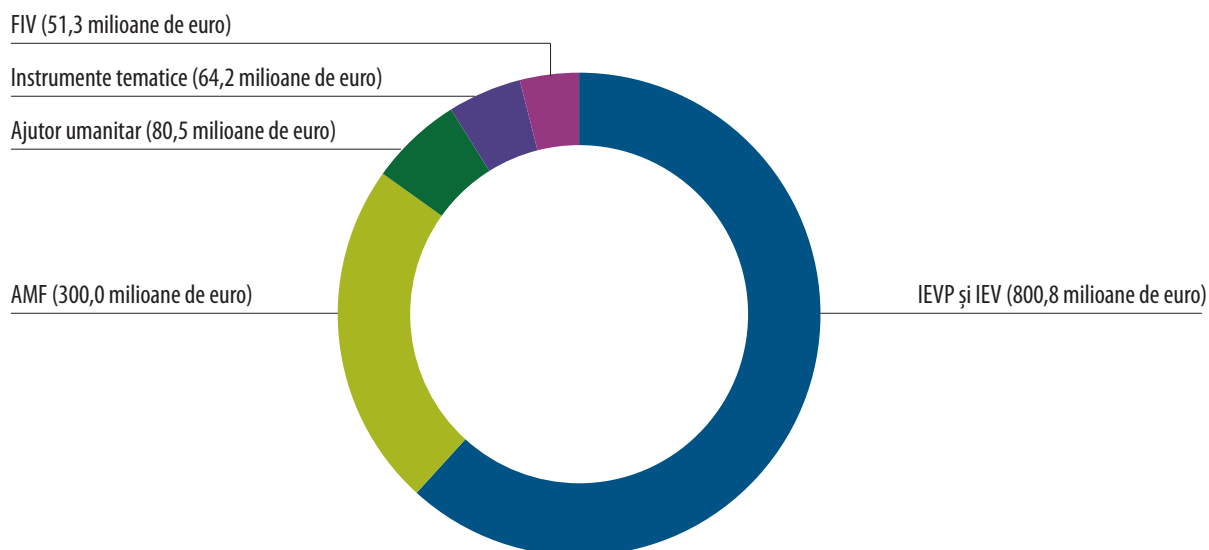
Finanțarea pentru dezvoltare

09

Asistența care a fost alocată Tunisiei în cadrul cooperării bilaterale în perioada 2011-2015 s-a ridicat la 1,3 miliarde de euro. Această finanțare a inclus programe din cadrul Instrumentului european de vecinătate și parteneriat (IEVP) și al Instrumentului european de vecinătate (IEV), instrumente și programe tematice¹⁰, ajutor umanitar, Facilitatea de investiții pentru vecinătate (FIV) și un acord de asistență macrofinanciară semnat în 2014 (a se vedea **graficul 1**).

10 Instrumentele tematice sunt Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului, Instrumentului care contribuie la stabilitate și pace, programul pentru cooperare transfrontalieră (Italia-Tunisia), precum și programul pentru actori nestatali și autorități locale.

Graficul 1 Angajamente în favoarea Tunisiei pentru perioada 2011-2015 (pe instrumente de finanțare)



Sursa: delegația Uniunii Europene în Tunisia, *Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Raportul pe 2015: cooperarea Uniunii Europene cu Tunisia), mai 2016, și baza de date a Sistemului informațional comun RELEX (CRIS).

10

În perioada cuprinsă între 2011 și 2015, Comisia a planificat și a pus în aplicare programe de sprijin bugetar (a se vedea **caseta 1**), atât general, cât și sectorial, un împrumut de asistență macrofinanciară, precum și proiecte de sine stătătoare. Programele de sprijin bugetar general constau într-un grup de cinci programe consecutive¹¹ care aveau ca obiectiv relansarea economiei și cuprindeau măsuri pentru reforme structurale în diverse domenii. Programele de sprijin bugetar sectorial au fost, în mare parte, concepute înainte de 2011, dar plățile au fost efectuate, în principal, după revoluție. Ele acopereau diverse domenii, cum ar fi educația, apa, mediul și reforma bugetului de stat. În plus, Comisia a finanțat o serie de proiecte care vizau servicii, lucrări, achiziția de echipamente și programe de înfrățire instituțională. Comisia a încheiat contracte cu diferite tipuri de organisme de implementare, cum ar fi agenții ale ONU, agenții naționale și organizații ale societății civile.

11 Programul PAR1 este o operațiune de sprijin bugetar multisectorial, în timp ce PAR2 până la PAR5 sunt contracte de sprijin în vederea consolidării statului. Acestea din urmă furnizează sprijin în situații fragile sau de tranziție. Ele au fost introduse de Comisie în 2012 și sunt considerate, în scopul categorizării lor pentru CAD, ca operațiuni de sprijin bugetar general.

Caseta 1

Modalitatea de acordare a sprijinului bugetar

Sprijinul bugetar presupune transferul de resurse financiare către trezoreria națională a țării partenere, în urma îndeplinirii de către aceasta din urmă a condițiilor convenite pentru plată. Acest tip de sprijin nu este acordat tuturor țărilor. Este necesar să fie respectate anumite criterii de eligibilitate atât înainte, cât și pe parcursul programului și, înainte de efectuarea plăților, trebuie să fie îndeplinite anumite condiții.

Sprijinul bugetar presupune un dialog, transferuri financiare în contul de trezorerie națională al țării partenere, o evaluare a performanțelor și dezvoltarea capacităților, pe baza unui parteneriat și a unei responsabilități reciproce.

Sprijinul bugetar se debursează în tranșe fixe sau în tranșe variabile. Tranșele din prima categorie au o valoare fixă, stabilită în prealabil în acordul de finanțare. Ele sunt debursate în întregime (atunci când toate condițiile sunt îndeplinite) sau deloc (dacă una sau mai multe condiții nu sunt îndeplinite). Tranșele variabile au o valoare maximă stabilită în prealabil în acordul de finanțare. Ele sunt debursate în integralitate sau parțial, suma plătită depinzând de performanțele realizate în raport cu obiectivele prestabilite sau cu indicatorii de performanță specificați (sub rezerva îndeplinirii totodată a condițiilor generale).

Extrase din orientările referitoare la sprijinul bugetar ale Comisiei Europene, septembrie 2012.

11

Alți importanți donatori bilaterali europeni sunt Franța și Germania¹². Banca Europeană de Investiții (BEI)¹³ și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)¹⁴ sunt creditori majori în Tunisia. O finanțare substanțială este furnizată și de instituții financiare internaționale. Începând cu 2012, Banca Mondială s-a angajat să deburseze în total 2,1 miliarde de dolari americani. Fondul Monetar Internațional (FMI) este de asemenea foarte implicat în Tunisia. În luna mai 2016, FMI a aprobat un al doilea program pentru această țară, și anume un acord extins, pe o perioadă de 48 de luni, pentru o sumă de 2,9 miliarde de dolari americani¹⁵.

12 Din 2011, aceste state au alocat Tunisiei 776 și, respectiv, 950 de milioane de euro sub formă de împrumuturi și de finanțări nerambursabile.

13 Finanțarea totală acordată Tunisiei începând din 2011 se ridică la 1,5 miliarde de euro (în sectoare precum industria, apa, transporturile, energia și serviciile).

14 Din 2013, BERD a finanțat 25 de proiecte și a debursat o sumă totală de 300 de milioane de euro.

15 Acesta este cel de al doilea program FMI în Tunisia. În perioada cuprinsă între 2013 și 2015, un program de acord *stand-by* a permis debursarea unei sume de 1,6 miliarde de dolari americani pentru Tunisia.

12

În cadrul acestui audit, Curtea a căutat să determine dacă asistența acordată de UE Tunisiei după revoluția din cadrul Primăverii arabe din 2011 a fost cheltuită în mod corespunzător. În vederea acestei analize, auditul eficienței și al eficacității asistenței a urmărit să răspundă la următoarele întrebări secundare:

- (i) Au abordat SEAE și Comisia principalele dificultăți cu care se confrunta Tunisia?
- (ii) Au fost programele Comisiei puse în aplicare în mod adecvat de către aceasta?

13

Auditul a acoperit cheltuielile efectuate în cadrul IEVP și al IEV și s-a axat pe programele de reacție la criza economică și pe acțiunile UE în domeniile tranziției democratice, guvernantei, justiției și creșterii economice. Auditul a acoperit, de asemenea, asistența macrofinanciară.

14

Eșantionul de audit a acoperit 70 % din asistența alocată în cadrul cooperării bilaterale cu Tunisia între 2011 și 2015¹⁶. În afară de împrumutul de asistență macrofinanciară, Curtea a auditat șapte programe de sprijin bugetar și paisprezece proiecte. Mai multe informații detaliate cu privire la acțiunile UE care au fost auditate sunt prezentate în **anexele I și II**.

15

Activitățile de audit s-au desfășurat în perioada martie-iulie 2016. Curtea a colectat probe de audit pentru evaluarea sa prin examinări documentare și grație unor întrevederi cu SEAE, Comisia și delegația UE din Tunis, cu autoritățile tunisiene, cu organizații ale societății civile, precum și cu instituții financiare internaționale și cu alți donatori¹⁷. Auditul a constat, de asemenea, într-o vizită de două săptămâni efectuată în Tunisia în luna mai 2016.

- 16 Cuantumul global al asistenței acordate în cadrul cooperării bilaterale în perioada 2011-2015 s-a ridicat la 1,3 miliarde de euro. Această sumă include programele derulate prin intermediul IEVP și al IEV, instrumentele tematice, FIV și împrumutul de asistență macrofinanciară.
- 17 FMI, Banca Africană de Dezvoltare, Banca Mondială, *Agence Française de Développement*.

SEAE și Comisia au abordat principalele dificultăți punând la dispoziție fonduri suplimentare considerabile, în coordonare cu donatorii principali, dar ajutorul nu a fost suficient de bine direcționat

16

În cadrul acestei secțiuni, Curtea examinează dacă prioritățile și alocările de fonduri au fost adaptate în mod corespunzător după 2011, astfel încât să poată aborda principalele dificultăți cu care se confrunta Tunisia. Curtea evaluează, de asemenea, dacă dificultățile au fost abordate cu promptitudine și prin acțiuni bine coordonate.

Cuquantumul fondurilor puse la dispoziție a fost majorat semnificativ pentru a se răspunde cerințelor urgente

17

În 2010, înainte de revoluție, Comisia dispunea de un program de ajutor pentru dezvoltare¹⁸ în valoare de 240 de milioane de euro pentru perioada 2011-2013. Acest program viza următoarele domenii prioritare pentru asistența pentru dezvoltare: ocuparea forței de muncă, reformele economice și sprijinirea sectorului privat și a justiției. Unul dintre obiectivele transversale ale programului era extinderea sferei bune guvernante.

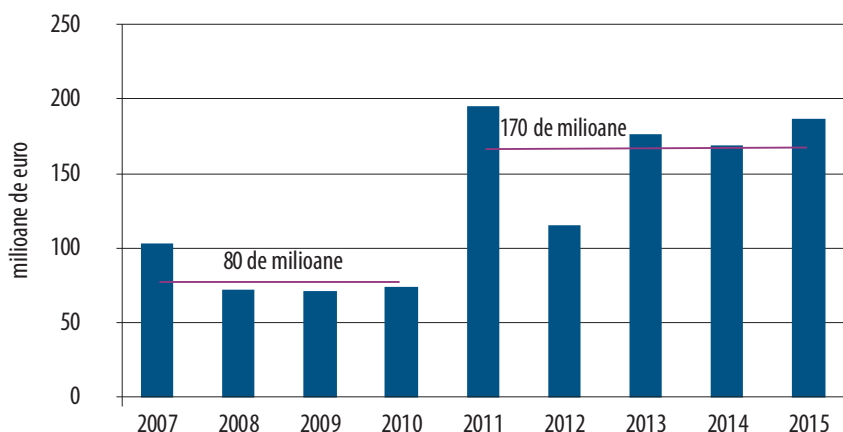
18

În urma revoluției, cuquantumul fondurilor alocate a fost majorat în mod substanțial, iar prioritățile cooperării bilaterale ale UE s-au schimbat. Alocările pentru perioada 2011-2013 aproape s-au dublat, ajungând la 445 de milioane de euro. Cuquantumul mediu al alocărilor anuale din partea IEVP și a IEV¹⁹ a înregistrat un salt de la 80 de milioane de euro, pentru perioada dinainte de revoluție, la 170 de milioane de euro pentru perioada cuprinsă între 2011 și 2015 (a se vedea **graficul 2**). Aceste fonduri considerabil majorate au fost acordate în special prin intermediul unui mecanism bazat pe stimulente, de tipul „mai mult pentru mai mult”, constând într-o asistență suplimentară acordată țărilor partenere care dădeau dovadă de un angajament susținut pentru reformă și care înregistrau progrese în această privință²⁰.

- 18 Strategia multianuală privind asistența pentru dezvoltare pentru perioada 2007-2013 a fost precizată în documentul de strategie de țară. Programul indicativ național (PIN) 2011-2013 a definit mai în detaliu fondurile alocate și prioritățile. PIN făcea referire la fondurile alocate în cadrul IEVP.
- 19 Începând cu anul 2014, IEV a înlocuit IEVP ca principal instrument de cooperare pentru dezvoltare cu țările vizate de politica de vecinătate.
- 20 Mecanismul bazat pe stimulente de tipul „mai mult pentru mai mult” (denumit SPRING în contextul IEVP (până în 2013) și fonduri de tip umbrelă în contextul IEV (a se vedea, de asemenea, tabelul 1 privind contribuțiile suplimentare)).

Graficul 2

Angajamentele anuale în favoarea Tunisiei în cadrul IEVP și al IEV în perioada 2007-2015

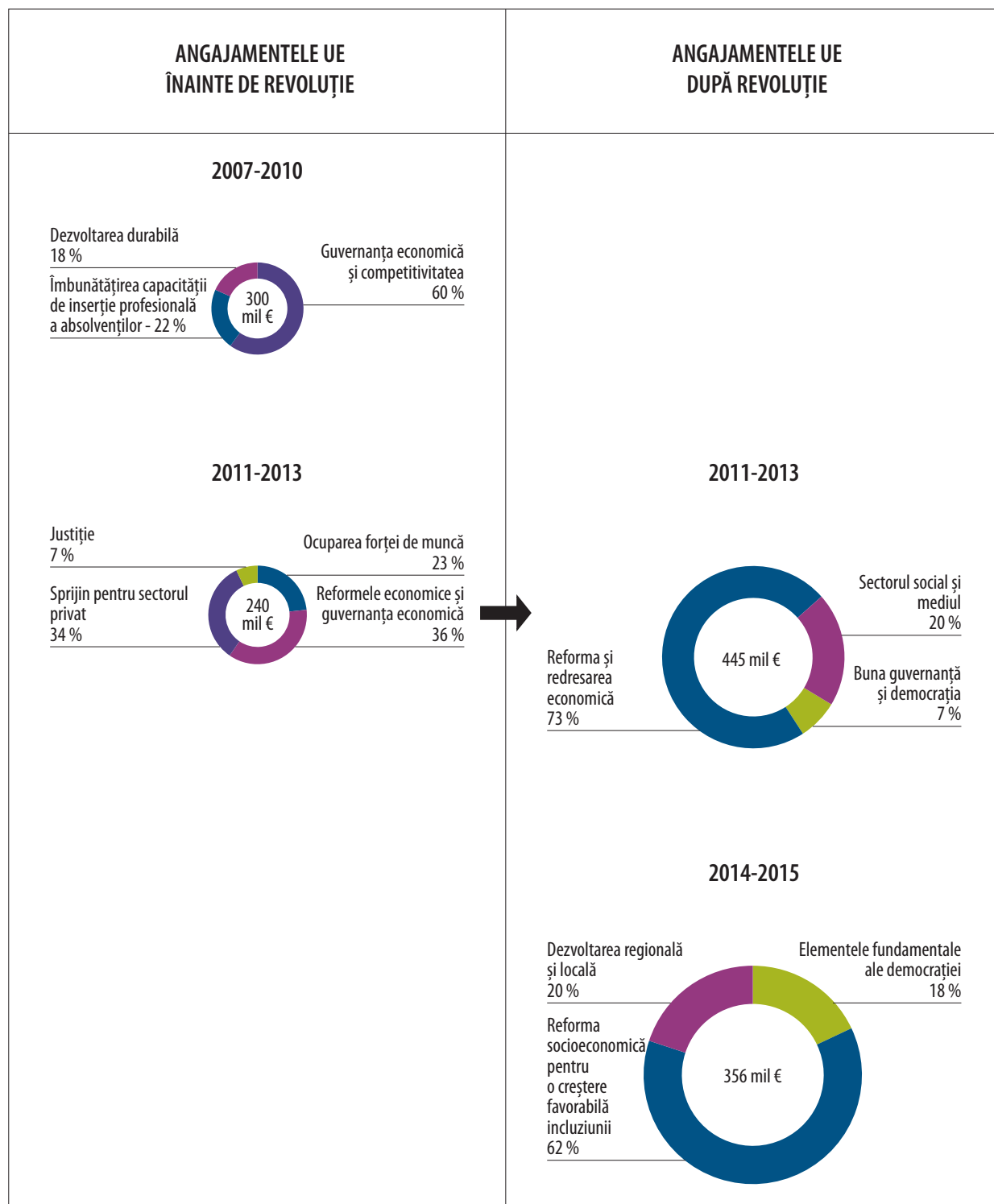


Sursa: baza de date CRIS.

19

Începând cu 2011, unul dintre domeniile vizate de asistență a fost sprijinul pentru democrație (a se vedea **graficul 3**). UE a organizat misiuni de observare a alegerilor pentru a se garanta desfășurarea corectă a acestora. Un sprijin suplimentar pentru tranziția democratică a fost furnizat de programele de sprijinire a societății civile, a justiției și a activităților noului parlament. După 2011, Comisia a elaborat programe menite să remedieze disparitățile regionale, unele dintre cauzele aflate la originea tensiunilor sociale și ale tensiunilor pe planul securității. Aceste programe au acordat sprijin pentru zonele marginalizate, pentru reabilitarea cartierelor sărace și pentru sectorul sănătății.

Angajamentele în favoarea Tunisiei în cadrul IEVP și al IEV înainte și după 2011, pe domenii prioritare (volum raportat la alocările anuale)



Sursa: programele indicative naționale ale Comisiei Europene și raportul privind situația actuală din luna octombrie 2015.

20

Fondurile suplimentare care au fost puse la dispoziție după revoluție au permis SEAE și Comisiei să acorde un sprijin substanțial pentru programul național de redresare economică. Reacționând la deteriorarea situației macroeconomice deja fragile, programul intitulat *Programme d'Appui à la Relance* (PAR) era un amplu program de relansare care reunea o finanțare substanțială din partea diferitor donatori și instituții financiare cu scopul de a pune la dispoziție fonduri extrem de necesare pentru a face față unor nevoi economice presante. Contribuția Comisiei la PAR a reprezentat cea mai importantă investiție în raport cu totalul fondurilor angajate în Tunisia. Această finanțare consta în cinci programe de sprijin bugetar general, prin intermediul cărora s-au angajat 448 de milioane de euro în cinci ani, adică peste jumătate din fondurile alocate în cadrul IEVP și al IEV pentru perioada 2011-2015. La această sumă se adaugă fondurile de tip „mai mult pentru mai mult”, care au pus la dispoziție o finanțare suplimentară de 155 de milioane de euro în perioada 2011-2015 (a se vedea punctul 18 și **tabelul 1**). Acest sprijin bugetar general prezenta o importanță deosebită pentru autoritățile tunisiene, deoarece majoritatea celorlalte fonduri de la donatori erau acordate sub formă de împrumuturi, care antrenau costuri legate de serviciul datoriei și obligații de rambursare.

Tabelul 1

Contribuția alocărilor de tip „mai mult pentru mai mult” la programele PAR

(în milioane de euro)

Program PAR	An	Suma totală alocată	Fonduri de tipul „mai mult pentru mai mult” alocate programelor PAR	Totalul fondurilor de tipul „mai mult pentru mai mult” alocate anual
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
Total		448	155	276,8¹

1 Soldul de 121,8 milioane de euro al fondurilor de tipul „mai mult pentru mai mult” a fost utilizat pentru proiecte dintr-o gamă largă de domenii, de exemplu în domeniul justiției sau pentru renovarea infrastructurii din cartierele sărace etc.

Sursa: SEAE și baza de date CRIS.

21

Comisia a abordat nevoile economice ale țării în primul rând prin intermediul programelor PAR, dar a fost furnizat și un sprijin suplimentar prin intermediul unui împrumut de asistență macrofinanciară și al unor proiecte specifice. În urma unei cereri formulate de autoritățile tunisiene, a fost acordat un împrumut de 300 de milioane de euro în 2014, pentru a veni în completarea împrumutului din partea FMI destinat să susțină programul de stabilizare economică și de reformă al guvernului.

22

Deși provocările de natură macroeconomică și cele prezentate de reforma democratică au putut fi abordate cu relativă rapiditate, nu același lucru se poate spune și despre reforma sectorului de securitate. Prima solicitare de sprijin din partea UE pentru această reformă a fost adresată de guvernul tunisian încă din octombrie 2011. Comisia a răspuns prompt la solicitarea adresată, dar au trecut doi ani până când autoritățile tunisiene au acceptat termenii de referință pentru realizarea unei evaluări *inter pares* a sectorului de securitate din Tunisia. În luna decembrie 2013, doisprezece experți în domeniul securității din statele membre ale UE au elaborat un raport de evaluare *inter pares*. După obținerea acordului autorităților tunisiene, a fost efectuată, în ianuarie 2015, o misiune de identificare și de formulare. Atacurile teroriste survenite în lunile martie și iunie 2015 au accelerat dialogul politic și, în noiembrie 2015, guvernul tunisian a aderat la propunerea Comisiei pentru un program de reformă a sectorului de securitate, cu un buget de 23 de milioane de euro. Între solicitarea inițială și acest eveniment trecuseră patru ani. După aprobarea programului, a fost semnat, în iunie 2016, un contract privind reabilitarea infrastructurilor de securitate și furnizarea de echipamente.

Fondurile au fost dispersate între prea multe domenii

23

Autoritățile tunisiene nu au reușit să elaboreze un plan național de dezvoltare fiabil și exhaustiv. În lipsa unui astfel de plan, donatorii nu puteau avea o imagine de ansamblu a priorităților țării, a fondurilor care erau necesare sau a progreselor realizate în raport cu indicatorii-cheie. În consecință, acțiunile UE au fost concepute pe baza unui dialog continuu și intens în materie de politici cu autoritățile tunisiene și pe baza unor rapoarte întocmite în urma diferitor misiuni de identificare și de evaluare a nevoilor organizate de SEAE și de Comisie.

24

Acțiunile UE acopereau o gamă foarte largă de activități. După revoluția din 2011, exista o cerere importantă de sprijin în numeroase sectoare. Planul de acțiune pentru perioada 2013-2017 din cadrul parteneriatului privilegiat (a se vedea punctul 8) stabilea treisprezece priorități, pentru fiecare în parte fiind prevăzute mai multe acțiuni. Având în vedere creșterea fondurilor disponibile, Comisia a extins sfera cooperării pentru a încerca să satisfacă această cerere. Documentele strategice precum Programul indicativ național pentru perioada 2011-2013 și Cadrul unic de sprijin pentru perioada 2014-2015 stabileau domenii prioritare foarte generale. Aceasta a avut drept rezultat adoptarea unor decizii și planificarea unor proiecte care acopereau un număr prea mare de domenii. În Cadrul unic de sprijin pentru perioada 2014-2015, unul dintre sectoarele prioritare (elemente fundamentale ale democrației) cuprindea șase componente distincte, care acopereau o gamă largă de domenii: justiție, egalitatea de șanse, migrație și gestionarea frontierelor, reforma mass-mediei, reforma sectorului de securitate și sprijin pentru sectorul cultural²¹. Raportul anual al delegației Uniunii Europene²² face referire la acțiuni care acoperă peste douăzeci de rubrici (printre care educația, sănătatea, agricultura, mediul, schimbările climatice, transporturile, cercetarea și domenii tematice precum cooperarea transfrontalieră).

- 21 Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea din cadrul Comisiei, *Tunisia Financial Assistance fiche, State of play: October 2015* (Fișa asistenței financiare acordate Tunisiei, situația actuală: octombrie 2015).
- 22 Delegația Uniunii Europene, *Rapport 2015, coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Raportul pe 2015: cooperarea Uniunii Europene cu Tunisia).

25

Marea varietate a domeniilor de activitate contravenea obiectivului Comisiei, și anume acela de a direcționa ajutorul către un număr mic de domenii. Conform bunelor practici recunoscute în materie de alocare a ajutorului pentru dezvoltare, așa cum sunt enunțate în Consensul european privind dezvoltarea²³ și în Declarația de la Paris privind eficacitatea ajutorului²⁴, donatorii UE ar trebui să se asigure că implicarea lor activă într-o anumită țară se axează asupra unui număr maxim de trei sectoare pentru fiecare. Întrucât nu și-a direcționat în mod suficient eforturile, Comisia a diluat impactul potențial al finanțării și a făcut mai dificilă gestionarea acesteia.

Acțiunile UE au fost bine coordonate cu donatorii principali, dar nu s-a reușit o programare în comun cu statele membre

26

Acțiunile UE au fost bine coordonate cu principalii actori internaționali care activează în domeniul dezvoltării în Tunisia, precum FMI, Banca Mondială, Banca Africană de Dezvoltare (BAD) și *Agence Française de Développement* (AFD). UE a planificat și a implementat programe importante împreună cu alți donatori – în special sprijinul bugetar și asistența macrofinanciară. Anumite proiecte ale UE au fost executate de agenții ale ONU, de agenții naționale pentru dezvoltare și de bănci de dezvoltare. În 2016, existau, de asemenea, nouă proiecte de înfrățire instituțională în curs de desfășurare, cu un buget total de 12 milioane de euro, care erau finanțate de Uniunea Europeană și implementate de anumite state membre²⁵.

27

UE este donatorul care oferă volumul cel mai mare de finanțări nerambursabile Tunisiei și este prezentă în numeroase domenii. Prin urmare, delegația UE joacă un rol semnificativ în cadrul comunității donatorilor. Ea facilitează în mod activ coordonarea donatorilor, care se reunesc cel puțin o dată pe lună și discută în detaliu planificarea programelor, precum și eventualele probleme care apar în cursul implementării lor.

28

SEAE și Comisia au lucrat în strânsă colaborare cu statele membre prin intermediul unor consultări periodice și al unor schimburi frecvente de informații pertinente în fiecare etapă a ciclului programelor, în special în contextul Comitetului IEV. Această colaborare nu s-a concretizat însă într-o programare realizată în comun cu statele membre, așa cum recomandă Regulamentul privind IEV²⁶. SEAE și Comisia au purtat discuții cu statele membre ale UE în ultimii patru ani în vederea inițierii progresive a unei programări în comun în Tunisia.

- 23 Consiliul, Parlamentul European și Comisia Europeană, (2006/C 46/01), Declarație comună a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, a Parlamentului European și a Comisiei cu privire la politica de dezvoltare a Uniunii Europene: „Consensul european”.
- 24 OCDE, *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (Declarația de la Paris privind eficacitatea ajutorului), 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Germania, Spania, Franța, Italia, Țările de Jos și Austria.
- 26 Articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate (JO L 77, 15.3.2014, p. 27).

Acțiunile UE au furnizat un ajutor substanțial Tunisiei, dar implementarea programelor de către Comisie a fost afectată de deficiențe

29

În această secțiune, Curtea examinează modul în care Comisia a implementat programele sale bilaterale de asistență pentru dezvoltare. Au fost evaluate patru tipuri de programe: (a) patru programe de sprijin bugetar general, (b) trei programe de sprijin bugetar sectorial, (c) împrumutul de asistență macrofinanciară și (d) 14 proiecte. Aspectele evaluate au fost concepția, execuția și realizările obținute.

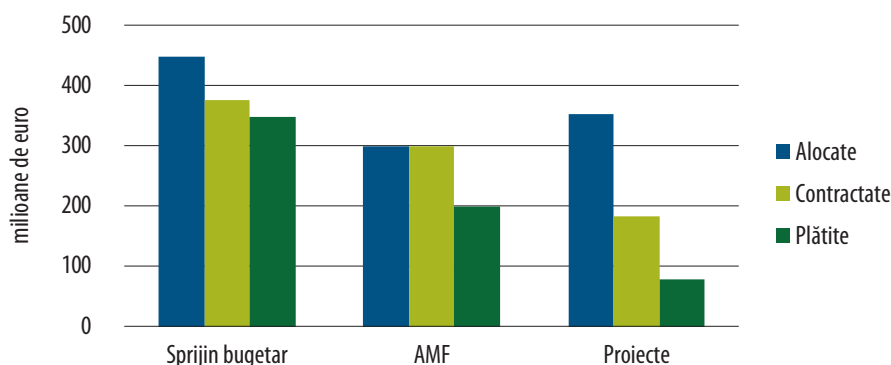
Sprijinul bugetar general a fost debursat cu rapiditate, însă condiționalitatea care însoțea acest sprijin a fost prea flexibilă

30

Programelor PAR (a se vedea punctul 20) le corespundea un procent de aproximativ 56 % din angajamentele din partea IEVP și a IEV. Aceste programe au reușit să direcționeze relativ repede fonduri substanțiale către Tunisia. În general, a fost nevoie de unul până la doi ani de la concepția asistenței până la debursarea părții celei mai importante din suma contractată. Astfel, până la sfârșitul anului 2015, programele PAR plătiseră 78 % din sumele angajate pentru perioada 2011-2015, în timp ce, în cazul împrumutului de asistență macrofinanciară și al proiectelor, plățile se ridicau la 67 % și, respectiv, la 22 %. La sfârșitul anului 2015, erau contractate numai 60 % din alocările disponibile pentru proiecte, în timp ce, în cazul sprijinului bugetar și al asistenței macrofinanciare, alocările disponibile erau contractate până la un nivel de 85 % și, respectiv, 100 % (a se vedea **graficul 4**).

Graficul 4

Sumele alocate, contractate și plătite, pe tipuri de asistență (situația la 31.12.2015, perioada 2011-2015)



Sursa: baza de date CRIS.

31

Asistența acordată de UE era concepută să canalizeze sume substanțiale pentru a sprijini economia fragilă, pentru a promova coeziunea socială și pentru a încuraja Tunisia „să lanseze reforme, prin intermediul unui Parteneriat pentru democrație și prosperitate împărtășită”²⁷. Sumele debursate în cursul perioadei 2011-2015 s-au ridicat la aproximativ 350 de milioane de euro.

32

Primul program PAR a fost planificat și implementat împreună cu Banca Mondială, Banca Africană de Dezvoltare (BAD) și *Agence Française de Développement*²⁸, în timp ce al doilea a fost implementat împreună cu Banca Mondială și cu BAD. Bugetul total al PAR1 a fost de 1 miliard de euro, sub formă de împrumuturi și de finanțări nerambursabile (din care contribuția din partea UE a fost de 100 de milioane de euro). Bugetul total al PAR2 a fost de 720 de milioane de euro, sub formă de împrumuturi și de finanțări nerambursabile, UE contribuind cu 68 de milioane de euro. Planificarea și executarea în comun a acestor programe au permis amplificarea influenței exercitate de donatori asupra țării partenere pentru punerea în aplicare a reformelor, garantându-se totodată că nu exista o duplicare a eforturilor între donatori. Programele următoare, PAR 3 și 4, au fost finanțate doar de UE.

Condiționalitatea pentru plată a fost prea flexibilă

33

Contribuția din partea UE la programele PAR a luat forma sprijinului bugetar general. Începând cu 2013, această contribuție a fost clasificată drept „contracte de sprijin în vederea consolidării statului”. Acestea constituie forma cea mai flexibilă de sprijin bugetar și sunt destinate țărilor aflate într-o situație fragilă sau în tranziție. Condițiile de plată pentru această formă de sprijin bugetar sunt mai flexibile. De exemplu, condiția de eligibilitate ca țara parteneră să dispună de un plan național de dezvoltare fiabil și credibil nu este necesar să fie îndeplinită atât timp cât guvernul se angajează să elaboreze un astfel de plan. Potrivit propriilor orientări ale Comisiei privind sprijinul bugetar, contractele de sprijin în vederea consolidării statului nu ar trebui să dureze mai mult de unul sau doi ani. În cazul Tunisiei, această formă de sprijin bugetar a fost deja acordată pentru o perioadă de trei ani (PAR 3 și 4), dar va fi utilizată din nou pentru cel mai recent PAR (PAR5), pentru o perioadă suplimentară de trei ani.

27 COM(2011) 200 final.

28 Contribuția din partea celor trei co-donatori a fost sub formă de împrumuturi.

34

Funcționarea programelor PAR presupune debursarea uneia sau a două tranșe pe o perioadă de maximum doi ani. Conform celor mai bune practici aplicabile programelor de sprijin bugetar, Comisia, într-o primă etapă, se pune de acord cu țara parteneră în ceea ce privește un program de reformă. Pe baza acestui program, Comisia hotărăște ulterior care sunt condițiile de plată, semnează acordul de finanțare și lasă să treacă o perioadă de timp pentru a permite țării partenere să pună în aplicare aceste reforme și, în consecință, să îndeplinească condițiile de plată. Cu toate acestea, în cazul programelor PAR, condițiile erau în mare măsură îndeplinite înainte de semnarea acordului de finanțare, încă din faza de planificare. Acest mod de operare a fost utilizat în mod sistematic de către Comisie cu scopul de a accelera plata primei tranșe aferente programelor PAR. Astfel, debursarea primei tranșe aferente programului PAR1 a avut loc la două luni după semnarea acordului de finanțare; în cazul PAR2 și al PAR3, plata a avut loc după doar două săptămâni (a se vedea **tabelul 2**).

Tabelul 2

Execuția programelor PAR

Program	Programe PAR			Ritmul implementării				
	Anul deciziei	Suma alocată	Suma plătită	Data semnării acordului de finanțare	Data plății (tranșa 1)	Data plății (tranșa a 2-a)	Intervalul de timp dintre acordul de finanțare și prima plată	Intervalul de timp dintre acordul de finanțare și cea de a doua plată
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	–	13	–
PAR 3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	în curs	150	în curs

Sursa: baza de date CRIS (octombrie 2016).

35

Într-unul dintre cazuri (PAR1), măsurile referitoare la a doua tranșă nu au fost stabilite la momentul semnării contractului, ci un an mai târziu. Măsurile necesare pentru a se putea îndeplini condițiile de plată aferente tuturor tranșelor din cadrul programelor ar trebui să fie convenite la momentul semnării acordului de finanțare, astfel încât țara parteneră să dispună de timp suficient pentru a pune în aplicare reformele.

36

Dat fiind că fondurile suplimentare de tip „mai mult pentru mai mult” au reprezentat aproape o treime din bugetul programelor, Curtea a examinat dacă aceste fonduri au fost utilizate cu scopul de a se stabili noi condiții și de a stimula autoritățile tunisiene să adopte măsuri noi. Numai în cazul programului PAR3 a existat o tranșă variabilă, însoțită de trei condiții specifice, care a fost adăugată ca o condiționalitate în plus pentru fondurile suplimentare. Fondurile respective au fost decise spre sfârșitul fazei de planificare a unui program (a se vedea **caseta 2**) și, chiar dacă acest factor complica cu siguranță situația, el nu împiedica stabilirea unor condiții și a unor măsuri.

Caseta 2

Procedura de alocare a fondurilor suplimentare de tipul „mai mult pentru mai mult”

Etapele procedurii

- În luna decembrie a exercițiului n, delegația UE elaborează o primă versiune a raportului privind progresele înregistrate.
- În luna martie a anului n+1, SEAE și Comisia redactează o notă comună privind progresele înregistrate de toate țările din vecinătate.
- În luna iunie a anului n+1, se adoptă o decizie (care este aprobată de Comitetul IEV). Fondurile trebuie să fie angajate în favoarea unor programe specifice până la sfârșitul anului n+1.

37

Efectuarea plăților către programele PAR era condiționată de îndeplinirea unui număr mare de măsuri specifice. Fiecare dintre cele patru programe examinate includea, în medie, 27 de măsuri specifice. Acestea vizau o gamă largă de domenii, și anume: (a) transparența, participarea democratică, justiția și combaterea corupției, (b) finanțele publice, (c) disparitățile regionale, (d) șomajul și incluziunea socială, (e) microfinanțarea și (f) creșterea economică. Numărul mare de domenii vizate diluează concentrarea dialogului în materie de politici desfășurate cu țara parteneră.

38

Deciziile privind efectuarea plăților au fost luate de Comisie după ce aceasta a evaluat progresele înregistrate per ansamblu și angajamentul guvernului în ceea ce privește un plan național de dezvoltare, și nu pe baza punerii în aplicare a fiecărei măsuri solicitate din partea autorităților tunisiene. În practică, acest lucru a însemnat că progresele globale au fost evaluate de Comisie ca fiind satisfăcătoare chiar dacă unele măsuri nu fuseseră adoptate. Această abordare a redus motivația țării partenere de a adopta măsurile prevăzute în acordul de finanțare și a diminuat influența pe care ar fi putut-o exercita Comisia asupra autorităților tunisiene în vederea punerii în aplicare a reformelor atât de necesare.

39

Comisia s-a concentrat mai degrabă asupra măsurilor orientate pe realizări decât asupra celor orientate pe obținerea unor rezultate pe termen lung, invocând ca argument instabilitatea politică din țară. Majoritatea măsurilor din cadrul programelor PAR erau concepute să fie îndeplinite într-o perioadă scurtă de timp și erau adesea formulate după modelul „guvernul va adopta decretul X” sau prezentau alte formulări similare. Însă adoptarea de către guvern a unui decret nu înseamnă neapărat că acesta va fi pus în aplicare fără întârziere și în mod adecvat de către administrație. De altfel, punerea în aplicare a unora dintre reformele structurale continuă să fie nesatisfăcătoare sau lentă, chiar și în domeniile în care guvernul tunisian a adoptat anumite măsuri.

Evaluarea gestionării finanțelor publice a fost întârziată

40

Nu s-a efectuat nicio evaluare generală a programelor PAR. Date fiind amploarea și complexitatea acestor programe, o evaluare generală ar fi putut să ofere un feedback util cu privire la progresele înregistrate de reforme și să indice eventualele deficiențe de la nivelul abordării.

41

Comisia a utilizat diferite evaluări realizate de diverse organizații internaționale cu privire la aspecte specifice de guvernare. Acestea nu erau însă menite să se substituie evaluării PEFA (evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare), care este o evaluare globală a gestionării finanțelor publice foarte riguroasă și respectată. Deși orientările Comisiei privind sprijinul bugetar recomandă realizarea unei evaluări PEFA o dată la patru ani, ultima evaluare de acest tip din Tunisia datează din 2010. O nouă evaluare fusese comandată în 2014 și urma să fie cofinanțată de UE, Banca Mondială și BAD. S-au înregistrat însă întârzieri importante în procesul de contractare a unui expert și în discutarea proiectului de raport cu autoritățile tunisiene. Noua evaluare PEFA urmează să fie finalizată în martie 2017.

42

Evaluarea PEFA era necesară nu numai pentru a se furniza o asigurare cu privire la toate aspectele legate de gestiunea finanțelor publice, ci și pentru a se semnala eventualele deficiențe care trebuie să fie remediate de urgență. Din aceste motive și având în vedere sumele foarte importante sub formă de sprijin bugetar care erau debursate trezoreriei naționale, este regretabil că această evaluare nu a fost disponibilă în termenul prevăzut în orientări.

Ritmul lent al reformelor

43

Per ansamblu, s-au înregistrat unele progrese în domeniile vizate de programe, însă ritmul reformelor a fost unul lent.

- (a) În ceea ce privește transparența și participarea, s-au înregistrat progrese în domenii precum accesul la informații administrative, drepturile de asociere, transparența bugetului și publicarea rapoartelor Curții de Conturi a Tunisiei. Cu toate acestea, obținerea accesului la informații administrative legate de guvern și de organizațiile publice reprezintă o provocare permanentă.
- (b) În ceea ce privește participarea societății civile, crearea unei organizații neguvernamentale (ONG) a devenit mai puțin dificilă, dar continuă să fie un proces de lungă durată. Deși cadrul juridic prevede că înființarea unui nou ONG poate avea loc în numai câteva săptămâni, în practică, procesul durează între șase luni și un an din cauza unor blocaje administrative.
- (c) În ceea ce privește gestiunea finanțelor publice, este necesar să se adopte un plan național de dezvoltare și Legea organică privind bugetul pentru a se îmbunătăți execuția bugetului. Procesul de punere în aplicare a reformelor privind parteneriatele public-privat și achizițiile publice a fost unul lent. A fost adoptată o nouă lege privind achizițiile publice, conformă standardelor internaționale, și un plan de acțiune în vederea înlocuirii procedurilor greoaie este în curs. Una dintre dificultățile majore care încă nu a fost rezolvată este creșterea transparenței, a răspunderii pentru actul de gestiune și a eficacității auditului extern și intern.
- (d) În ceea ce privește disparitățile regionale, măsurile luate în contextul programelor PAR au permis ameliorarea veniturilor încasate de municipalități. Cu toate acestea, date fiind deficiențele structurale, și anume reducerea activităților economice și insuficiența taxelor locale, majoritatea municipalităților se confruntă cu dificultăți financiare, care pot fi rezolvate numai printr-o restructurare extinsă a finanțelor acestora, eventual în contextul procesului de descentralizare prevăzut pentru începutul anului 2017.
- (e) În ceea ce privește incluziunea socială, guvernul a consolidat mecanismele de protecție socială prin creșterea cuantumului indemnizațiilor lunare și a numărului de beneficiari. Cu toate acestea, guvernul nu a îmbunătățit identificarea potențialilor beneficiari, aceștia fiind nevoiți să aștepte elaborarea unui registru unificat al gospodăriilor²⁹.

29 Comisia Europeană, *Information Note to the European Parliament and to the Council, MFA to the Republic of Tunisia, disbursement of the Second Tranche* (Notă de informare adresată Parlamentului European și Consiliului – Asistența macrofinanciară pentru Tunisia, debursarea celei de a doua tranșe), 26.11.2015.

- (f) În ceea ce privește microfinanțarea, în pofida existenței unui cadru de reglementare care este conform cu standardele internaționale, accesul la microfinanțare este încă limitat. Ar fi util, în acest domeniu, să se modernizeze cadrul de reglementare și de supraveghere, să se elimine plafoanele existente cu privire la ratele dobânzilor și să se adopte norme contabile corespunzătoare³⁰. Este important de remarcat faptul că un proiect ce vizează sprijinirea dezvoltării microfinanțării în zonele mai puțin dezvoltate ale țării este în curs de punere în aplicare de către Comisie.
- (g) Pentru a se stimula creșterea economică, a fost elaborat un nou cod de investiții, care este conform cu obiectivele de protejare a accesului pe piață, de reducere a restricțiilor privind investițiile și de raționalizare a derogărilor, însă acest proiect de cod nu a fost încă adoptat de parlament.

44

FMI a remarcat, la rândul său, întâzieri în punerea în aplicare a reformelor solicitate prin programul său pentru perioada 2013-2015. În evaluarea sa³¹, FMI afirmă că au fost atinse numai aproximativ 60 % din cele 46 de valori de referință structurale introduse în cadrul programului. În aceeași evaluare, se mai precizează că este esențial să se obțină angajamentul autorităților și al unui spectru larg de părți interesate față de programul de reformă pentru a se evita eventuali pași înapoi în implementarea programului.

Împrumutul de asistență macrofinanciară a oferit un acces prețios la finanțare în ciuda unor întâzieri și a ratei scăzute de debursare

45

În luna august 2013, guvernul tunisian a solicitat un împrumut de asistență macrofinanciară din partea UE. La momentul respectiv, Tunisia avea o nevoie importantă și urgentă de finanțare externă. Pentru debursarea acestui ajutor, care era necesar de urgență, a fost nevoie de 21 de luni de la solicitarea inițială până la efectuarea primei plăți (a se vedea **tabelul 3**). Parlamentul și Consiliul au declarat că UE ar trebui să fie în măsură să pună la dispoziție asistența macrofinanciară cât mai repede atunci când circumstanțele necesită acțiuni imediate³². O parte semnificativă a întâzierii poate fi totuși considerată ca fiind în afara controlului UE, fiind vizat aici intervalul de timp de care a avut nevoie Tunisia pentru a ratifica memorandumul de înțelegere pentru operațiunea de asistență macrofinanciară. Cu toate acestea, având în vedere că era vorba de o cerere de finanțare urgentă, intervalul de timp necesar pentru tratarea acestui împrumut la nivelul UE a fost unul considerabil.

30 FMI, *Tunisia, 2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for re-phasing*, octombrie 2015.

31 FMI, *Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes*, iunie 2016.

32 Decizia nr. 778/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 august 2013 de acordare a unei asistențe macrofinanciare suplimentare Georgiei (JO L 218, 14.8.2013, p. 15).

Cronologia asistenței macrofinanciare

Data	Acțiune	Numărul de luni de la solicitarea programului
august 2013	Solicitare formulată de Tunisia	debutul procesului
decembrie 2013	Propunerea Comisiei	4
mai 2014	Adoptarea de către Consiliu și Parlament	9
iulie 2014	Comitetul pentru AMF	11
august 2014	Contrasemnarea memorandumului de înțelegere de către Tunisia	12
martie 2015	Ratificarea de către Parlamentul Tunisiei	19
mai 2015	Debursarea tranșei 1	21
decembrie 2015	Debursarea tranșei a 2-a	28
octombrie 2016	Debursarea tranșei a 3-a este în așteptare	38

Sursa: Comisia Europeană.

46

UE a convenit să acorde un împrumut în valoare de 300 de milioane de euro, împărțit în trei tranșe. Comisia a finanțat acest împrumut prin contractarea unor credite de la o serie de instituții financiare. Condițiile pe care le obținuse Comisia de la instituțiile financiare și condițiile de rambursare și cele referitoare la dobândă aplicabile Tunisiei erau aceleași. Până în prezent, ratele dobânzilor s-au menținut la niveluri scăzute, între 0,498 % și 1,125 %. Riscul legat de rambursarea împrumutului de asistență macrofinanciară a fost acoperit de Fondul de garantare pentru acțiuni externe, care este finanțat de la bugetul UE.

47

În afară de faptul că a permis un acces la finanțare la rate mici ale dobânzii, împrumutul de asistență macrofinanciară a antrenat reforme specifice grație condițiilor stipulate pentru debursare în acordul de împrumut. Împrumutul a fost conceput în coordonare cu FMI; principala condiție de plată era reprezentată de implementarea satisfăcătoare a programului FMI³³. Împrumutul prevedea, în plus, alte nouă condiții (similare celor din programele de sprijin bugetar): patru condiții pentru debursarea celei de a doua tranșe și cinci condiții pentru debursarea celei de a treia tranșe. Comisia s-a asigurat că împrumutul era bine coordonat cu programele PAR și cu asistența tehnică furnizată de UE și de alți donatori. Programul de asistență macrofinanciară a permis obținerea unei finanțări extrem de necesare la un cost redus. Grație stabilirii unui număr limitat de condiții și monitorizării punerii lor în aplicare, această asistență a reușit să încurajeze adoptarea unor reforme suplimentare. Comisia se pregătește să acorde un împrumut suplimentar de 500 de milioane de euro, remarcând, în acest context, că: „[i]n general, progresele reformelor sunt în continuare limitate, parțial din cauza tranziției politice delicate, deși recente evoluții pozitive sunt încurajatoare, iar guvernul își menține angajamentul de a continua pe calea unor reforme pozitive”³⁴.

33 Programul acordului stand-by pentru perioada 2013-2015.

34 COM(2016) 67 final din 12 februarie 2016: „Propunere de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de acordare a unei asistențe macrofinanciare suplimentare Tunisiei”.

Programele de sprijin bugetar sectorial prezentau relevanță, dar nu dispuneau de o strategie credibilă

Lipsa unei strategii credibile și a unor condiții solide

48

Programele de sprijin bugetar sectorial erau relevante, întrucât abordau unele dintre nevoile țării partenere. Cu toate acestea, două dintre cele trei programe auditate, unul dintre ele legat de sectorul apei și celălalt, un program de sprijin al municipalităților, nu aveau la bază o strategie credibilă pentru niciunul dintre aceste sectoare. Deși erau disponibile anumite planuri și studii, nu exista niciun plan cuprinzător detaliat care să indice prioritățile și modul în care urmau să fie abordate acestea.

49

La ora actuală, Tunisia, care beneficiază de contracte de sprijin în vederea consolidării statului în principal deoarece nu dispune de un plan național general de dezvoltare care să cuprindă strategii sectoriale, primește totodată fonduri din programe de sprijin bugetar sectorial. Această situație nu este în concordanță cu cele mai bune practici indicate în orientările Comisiei.

50

De asemenea, au fost identificate probleme și în ceea ce privește modul în care erau concepute condițiile. În **caseta 3** sunt exemplificate principalele deficiențe:

- (a) valorile de referință aferente condițiilor nu erau cunoscute la momentul semnării programului;
- (b) anumite condiții nu erau adecvate;
- (c) anumite criterii de eligibilitate nu erau îndeplinite la momentul semnării acordului de finanțare.

Cazuri de deficiențe constatate în conceperea programelor de sprijin bugetar sectorial

- (a) În cazul programului BS6 (apă), s-au definit o serie de indicatori și criterii de performanță relevante, fără să se fi stabilit însă valorile de referință pentru acești indicatori. De exemplu, una dintre condițiile stipulate pentru plata tranșei variabile, vizând fonduri în valoare de 5 milioane de euro, era creșterea numărului de contoare volumetrice la puțurile de mare adâncime cu 300 în primul an, cu 700 în al doilea an și cu 1 200 în cel de al treilea an. Cu toate acestea, la momentul încheierii acordului, Comisia nu cunoștea cu exactitate câte puțuri erau echipate sau nu cu contoare volumetrice, astfel încât nu era cunoscută amploarea problemei vizate de condiție. O altă condiție pentru plata tranșei variabile de sprijin bugetar, referitoare la perceperea de către stat a unor taxe pentru pomparea apei subterane, nu a fost încă îndeplinită.
- (b) În cazul programului BS6, condițiile care fuseseră stabilite erau ușor de îndeplinit. De exemplu, una dintre condițiile pentru efectuarea plății tranșei variabile, vizând fonduri în cuantum de 2,5 milioane de euro, consta în creșterea efectivului de personal tehnic dintr-un departament relevant cu 5 persoane în primul an, cu 10 în al doilea an și cu 25 în cel de al treilea an. Departamentul respectiv a raportat însă o creștere a personalului tehnic cu 71 de persoane în primul an. În cazul de față, condiția de plată nu s-a bazat pe o analiză adecvată a nevoilor în materie de personal. S-a constatat și situația contrară, în care alte condiții erau prea dificil de îndeplinit, fapt care a întârziat astfel, per ansamblu, implementarea programelor.
- (c) În cazul programelor BS5 și BS6, nu erau îndeplinite toate criteriile de eligibilitate la momentul semnării acordului de finanțare. Cel referitor la BS5 stipula că numai a doua și a treia tranșă erau acoperite de condițiile generale de plată (criteriile de eligibilitate). Astfel, criteriile de eligibilitate nu s-au aplicat primei tranșe, în cuantum de 9 milioane de euro, care a fost debursată doar pe baza semnării contractului de sprijin bugetar. În ceea ce privește programul BS6, acordul de finanțare a fost semnat în pofida faptului că una dintre condițiile de eligibilitate era îndeplinită doar parțial. Conform orientărilor privind sprijinul bugetar, eventuala recurgere la sprijin bugetar sectorial ca modalitate de acordare a asistenței depinde de rezultatul evaluării criteriilor de eligibilitate.

51

Comisia a determinat eligibilitatea pentru plată în cazul unui program (BS7) pe baza evaluării sale că s-au realizat, **per ansamblu**, „progrese satisfăcătoare” în raport cu grila condițiilor de plată. Această practică reduce motivația țării partenere de a pune în aplicare toate măsurile individuale specificate (a se vedea punctul 38). Totodată, se poate ridica întrebarea de ce au fost stabilite anumite condiții de plată dacă acestea oricum nu aveau să fie aplicate.

Întârzieri în implementarea programelor

52

În cazul a două dintre cele trei programe auditate, au existat întârzieri considerabile în execuția programelor. Într-unul dintre cazuri (BS5), perioada de implementare a fost prelungită cu 70 % față de calendarul prevăzut inițial (de la 60 de luni la 102 luni, prin intermediul a patru modificări consecutive) și, într-un alt caz (BS6), cu 33 % (24 de luni în plus). Întârzierile au fost cauzate fie de contextul în care evolua programul respectiv (de exemplu, instabilitatea politică, rezistența instituțională la schimbare), fie de deficiențele de la nivelul concepției programelor (a se vedea punctul 50).

53

Proiectele de asistență tehnică au fost elaborate în paralel cu principalul program de sprijin bugetar sectorial pentru a ajuta administrația să implementeze programul de reformă convenit. Cu toate acestea, în două cazuri (BS5 și BS6), s-au înregistrat întârzieri în contractarea proiectelor de asistență tehnică și, în cazul programului BS7, niciunul dintre proiectele de asistență tehnică nu era legat în mod direct de punerea în aplicare a măsurilor din cadrul programului.

54

În mai multe cazuri, impactul programelor a fost redus în mod semnificativ din cauza progreselor lente înregistrate în ceea ce privește reformele necesare. De exemplu, în cazul programului BS5 (decizie adoptată în 2007), unul dintre rezultatele importante preconizate de program era reforma bugetului anual. Această reformă ar fi trebuit să avanseze în mod semnificativ după elaborarea unei legi în acest sens. Cu toate acestea, Parlamentul încă nu a reușit să adopte această lege și, după adoptare, mai sunt necesari alți cinci ani pentru punerea în aplicare pe deplin a reformei respective.

Proiectele au abordat probleme pertinente, dar erau afectate de deficiențe la nivelul concepției și de întârzieri

Unele deficiențe de la nivelul concepției au făcut dificilă evaluarea performanței proiectelor

55

Jumătate din proiectele din eșantionul Curții³⁵ prezentau una sau mai multe deficiențe de concepție, descrise în continuare (a se vedea exemplele din **caseta 4**):

- (a) absența unor obiective pertinente, specifice și măsurabile pentru proiecte;
- (b) lipsa indicatorilor, fapt care nu a făcut posibilă măsurarea adecvată a performanței, monitorizarea activităților sau luarea unor măsuri corective în timp util;
- (c) absența indicatorilor de referință, fapt care a limitat realizarea unei comparații între situația anterioară și cea de după intervenție.

35 Și anume, proiectele 7, 8, 10, 11, 12, 13 și 14.

Caseta 4

Exemple de deficiențe la nivelul concepției în cazul proiectelor examinate

- (a) P12 era un proiect de asistență tehnică destinat să consolideze capacitatea instituțională a institutului profesional suprem al avocaților. Această formulare este foarte vagă pentru un obiectiv specific, a cărui îndeplinire ar trebui să fie evaluată într-o etapă ulterioară. Contractul prevedea o serie de indicatori precum numărul de încălcări ale drepturilor omului și durata medie a proceselor civile și penale. Indicatorii respectivi nu erau însă legați de proiect decât indirect și într-o măsură neglijabilă și nu constituiau deci criteriile de referință cele mai adecvate pentru evaluarea îndeplinirii obiectivului proiectului.
- (b) Proiectul P14 a fost conceput pentru a sprijini tranziția democratică în Tunisia și viza instituirea unor bune practici, consolidarea capacității parlamentarilor și îmbunătățirea capacității administrative a Parlamentului. Deși contractul conținea o descriere a principalelor activități, nu se stabilise niciun indicator care să permită măsurarea performanței și evaluarea valorii adăugate a proiectului.
- (c) Proiectul P13 viza sprijinirea societății civile din Tunisia. Obiectivul și indicatorii erau formulați în mod vag și erau transpuși într-o serie de activități mai degrabă decât în indicatori specifici. În plus, întrucât nu existau indicatori care să prezinte situația societății civile înainte și după intervenție, nu s-a putut realiza o veritabilă evaluare a valorii adăugate a proiectului.

56

În cazul a patru proiecte³⁶ dintre cele paisprezece examinate, anumite elemente-cheie nu au fost incluse în contracte (a se vedea **caseta 5**), iar nivelul de detaliu al bugetelor nu era suficient pentru a se permite o evaluare corespunzătoare a caracterului rezonabil al costurilor și, prin urmare, pentru a se facilita o evaluare a eficienței.

36 Și anume, proiectele 6, 7, 8 și 10.

Caseta 5

Exemplu de proiect al cărui contract nu conținea dispoziții suficiente de detaliate

În cazul proiectului P10, contractul a fost semnat pe baza unei descrieri foarte generale ale lucrărilor și a unor estimări preliminare ale acestora. Unul dintre elementele care trebuiau livrate de proiect consta în executarea unor lucrări importante la tribunalul din Nabeul. Inițial, procedurile (studiul preliminar, proiectul, studiul tehnic, dosarul de execuție, caietul de sarcini și documentația de atribuire) vizau reabilitarea întregului tribunal. Cu toate acestea, doar unul dintre cele trei loturi cuprinse în contract a fost executat de către beneficiar, deoarece bugetul proiectului nu a fost suficient pentru a finanța toate cele trei loturi. Celelalte două loturi (aproximativ 30 % din bugetul total) ar urma să fie executate, într-o etapă ulterioară, de către autoritățile tunisiene. În acest caz, din cauza lipsei unei descrieri detaliate a obiectului contractului, nu a fost posibilă o evaluare adecvată a eficienței și a eficacității proiectului.

57

În ceea ce privește cele două proiecte care au fost contractate către un intermediar³⁷, Comisia s-a angajat să plătească acestui intermediar aproximativ 1,2 milioane de euro cu titlu de onorariu administrativ. Documentele de planificare nu includeau o analiză a valorii adăugate pe care se presupunea că o aduce colaborarea cu intermediarul în locul încheierii unui contract direct cu beneficiarul final³⁸.

S-au înregistrat întâzieri semnificative în execuția proiectelor

58

Perioada de implementare a proiectelor a fost prelungită considerabil în cazul a zece dintre cele paisprezece proiecte incluse în eșantion (a se vedea **tabelul 4**). În șase cazuri³⁹, perioada de implementare a fost prelungită cu mai mult de 50 % față de perioada convenită inițial. Întârzierile în implementare au fost cauzate în mare măsură de o subestimare inițială a intervalului de timp care era necesar pentru obținerea anumitor rezultate. În cele mai multe cazuri, prelungirea perioadei de implementare are drept rezultat creșterea anumitor categorii de costuri, de exemplu a costurilor de personal, care trebuie finanțate din contribuția fixă acordată de Comisie⁴⁰. În consecință, rămân mai puține fonduri disponibile pentru finanțarea activităților esențiale ale proiectului. Având în vedere că aceste contracte au fost semnate după 2011, Comisia era conștientă de situația dificilă cu care se confrunta țara, însă nu a adaptat calendarul și amplexarea proiectelor în consecință.

37 Proiectele P7 și P8, cu un buget cumulativ de 41 de milioane de euro, vizau reducerea inegalităților sociale și a disparităților regionale în zonele urbane și suburbane prin intermediul unor lucrări de infrastructură care urmau să amelioreze calitatea vieții, crearea de locuri de muncă și accesul la microfinanțare.

38 Așa cum a procedat BEL în contextul aceleiași acțiuni.

39 Și anume, proiectele 1, 2, 6, 8, 12 și 14.

40 Raportul special nr. 3/2011 al Curții de Conturi Europene: „Eficiența și eficacitatea contribuțiilor UE canalizate prin organizații ONU în țări afectate de conflicte” (<http://eca.europa.eu>).

Tabelul 4

Prelungirea perioadelor de implementare a proiectelor

(în luni)

Proiect	Anul contractului	Durata prevăzută inițial	Durata		Prelungirea duratei
			Prima modificare	A doua modificare	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Durata prevăzută inițial în contract este încă în curs.
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

Sursa: baza de date CRIS.

59

În cazul a trei dintre proiectele examinate⁴¹, Curtea a constatat că impactul și susținabilitatea rezultatelor obținute până la momentul respectiv nu erau garantate de o strategie de ieșire corespunzătoare. În aceste cazuri, proiectele au creat în principal locuri de muncă temporare, fiind necesare fonduri suplimentare și alte măsuri de politică pentru a le asigura continuarea. Dat fiind că partenerii tunisieni nu dispuneau de fonduri sau de capacități suficiente pentru a întreține infrastructura furnizată de proiecte, susținabilitatea acestora va depinde de disponibilitatea altor fonduri din partea donatorilor.

60

Impactul a patru proiecte⁴² a fost limitat semnificativ de ritmul lent al progreselor înregistrate de reformele necesare. De exemplu, în 2012, s-au cheltuit aproximativ 2,5 milioane de euro pentru a se furniza instituțiilor tunisiene echipamente speciale pentru testarea conformității produselor electronice cu normele UE. Echipamentele în cauză au avut însă o utilitate limitată, deoarece Tunisia nu a adoptat încă standardele relevante ale UE prevăzute în acordul privind evaluarea conformității și acceptarea produselor industriale.

61

Cu toate că evaluarea proiectelor a fost îngreunată de doi factori, și anume deficiențele de la nivelul concepției lor și implementarea lentă a proiectelor, acestea din urmă au răspuns, per ansamblu, unor nevoi reale ale țării și au contribuit la realizarea unor progrese importante în domeniile relevante. De exemplu, proiectele de sprijinire a întreprinderilor mici și mijlocii au furnizat un sprijin util unui număr de 700 de întreprinderi. Două alte proiecte au contribuit în mod semnificativ la reabilitarea cartierelor sărace, iar proiectul privind parlamentul a îmbunătățit infrastructura acestuia și a consolidat cooperarea sa cu Parlamentul European.

41 Și anume, proiectele 6, 7 și 8.

42 Și anume, proiectele 3, 4, 11 și 12.

62

Finanțarea din partea UE a adus o contribuție semnificativă la tranziția democratică și la stabilitatea economică a Tunisiei. Curtea concluzionează că, în perioada de după revoluția din 2011, fondurile UE au fost, în general, cheltuite în mod adecvat. Au fost puse la dispoziție fonduri suplimentare pentru a se putea face față noilor provocări, iar Comisia a colaborat îndeaproape cu alți donatori pentru a organiza canalizarea acestor fonduri. Cu toate acestea, au fost identificate o serie de deficiențe în gestionarea asistenței de către UE.

63

Deși s-au realizat progrese, acestea au fost lente, în principal din cauza unui număr de factori, printre care multiple schimbări ale guvernului și lipsa unui plan național general de dezvoltare. Faptul că autoritățile tunisiene nu dispuneau de un astfel de plan a complicat considerabil procesul de direcționare adecvată a asistenței din partea Comisiei (a se vedea punctul 23).

64

În general, abordarea Comisiei a fost foarte ambițioasă întrucât aceasta a încercat să trateze un număr prea mare de priorități. Gama vastă a problemelor abordate și a activităților desfășurate prin intermediul sprijinului bugetar, al proiectelor și al împrumutului de asistență macrofinanciară contravine propriei politici a Comisiei de a-și concentra asistența pe un număr redus de domenii și activități cheie (a se vedea punctele 24-25).

65

Coordonarea cu alți donatori a fost bună pentru un spectru larg de activități, însă nu s-a reușit o programare în comun cu statele membre (a se vedea punctele 26-28).

Recomandarea 1 - Consolidarea programării și concentrarea asistenței UE

SEAE și Comisia ar trebui:

- (a) să recurgă la dialog politic și strategic pentru a se asigura că autoritățile tunisiene adoptă un plan național de dezvoltare cuprinzător;
- (b) pentru următoarea perioadă de programare, să stabilească un număr limitat de priorități specifice și să reducă numărul de acțiuni pentru a intensifica concentrarea asistenței din partea UE și impactul potențial al acesteia;
- (c) să asigure concretizarea unei programări în comun cu statele membre, pentru a îmbunătăți concentrarea și coordonarea ajutorului.

Concluzii și recomandări

66

Au fost utilizate mai multe modalități de acordare a ajutorului, în principal sprijin bugetar general (contracte de sprijin în vederea consolidării statului), sprijin bugetar sectorial (contracte de reformă sectorială), un împrumut de asistență macrofinanciară și proiecte. De asemenea, Tunisia a beneficiat în mod semnificativ de inițiativa „mai mult pentru mai mult”, care a sporit în mod considerabil fondurile disponibile pentru sprijinul bugetar general (a se vedea punctele 30-31).

67

Sprijinul bugetar general a fost furnizat prin intermediul programelor PAR, care au beneficiat, de asemenea, de o finanțare considerabilă grație împrumuturilor acordate de Banca Mondială și de FMI în primii ani. Acest tip de sprijin a ajutat guvernul să contureze programul de reformă și, atunci când a fost acordat sub forma contractelor de sprijin în vederea consolidării statului, a permis o flexibilitate mai mare în comparație cu sprijinul bugetar clasic. Sprijinul bugetar general este însă conceput ca o abordare pe termen scurt, de un an sau doi ani, și nu ca o soluție pe termen lung (a se vedea punctele 32-33).

68

La momentul semnării acordurilor de finanțare aferente programelor de sprijin bugetar, unele dintre condițiile specificate în aceste acorduri erau deja îndeplinite sau au fost îndeplinite la scurt timp după aceea. Acest lucru a redus considerabil elementul stimulativ al sprijinului. Punerea în aplicare a numeroaselor măsuri prevăzute în acordurile de finanțare a fost evaluată în ansamblul lor, consecința fiind că au fost efectuate plăți chiar și atunci când unele dintre măsurile în cauză nu fuseseră puse în aplicare (a se vedea punctele 34-39).

69

Alocarea fondurilor de tipul „mai mult pentru mai mult” a fost decisă într-o etapă foarte tardivă, ceea ce a complicat planificarea utilizării optime a acestei asistențe. Impactul suplimentar preconizat să fie exercitat de transferurile substanțiale de fonduri de tipul „mai mult pentru mai mult” nu a fost vizibil imediat (a se vedea punctul 36).

70

Evaluarea PEFA este o evaluare cuprinzătoare, recunoscută la nivel internațional, a gestiunii finanțelor publice ale unei țări. Conform orientărilor Comisiei în materie de sprijin bugetar, această evaluare trebuie efectuată o dată la patru ani. Având în vedere sumele importante debursate sub formă de sprijin bugetar și importanța PEFA ca instrument de planificare și de monitorizare, faptul că din 2010 nu s-a mai efectuat nicio evaluare PEFA constituie o insuficiență. Noua evaluare PEFA urmează să fie finalizată în martie 2017 (a se vedea punctele 40-42).

Recomandarea 2 - Consolidarea implementării programelor de sprijin bugetar ale UE

Comisia ar trebui:

- (a) în cazul programelor sale viitoare de sprijin bugetar, să reducă numărul măsurilor care trebuie puse în aplicare pentru a îndeplini cerințele aferente sprijinului bugetar și să se asigure că aceste măsuri sunt semnificative. Pentru a stimula autoritățile tunisiene să realizeze progrese semnificative în punerea în aplicare a reformelor, Comisia ar trebui să condiționeze efectuarea plăților de îndeplinirea satisfăcătoare a fiecărei măsuri în parte și de atingerea valorilor indicatorilor de performanță, și nu doar de progresele înregistrate în ansamblu;
- (b) să depună eforturi pentru a se asigura că se efectuează o evaluare PEFA cel puțin o dată la patru ani, dată fiind importanța acesteia ca instrument de planificare și de monitorizare.

71

În ceea ce privește împrumutul de asistență macrofinanciară în valoare de 300 de milioane de euro, care a fost solicitat de urgență de către autoritățile tunisiene, a fost nevoie de aproape doi ani pentru ca primele fonduri să ajungă la autorități. Cu toate că anumite întârzieri nu erau imputabile Uniunii Europene, tratarea împrumutului la nivelul instituțional al UE a durat totuși mai mult de 11 luni (a se vedea punctele 45–47).

Recomandarea 3 - Formularea unor propuneri în vederea accelerării procesului de aprobare a asistenței macrofinanciare

Comisia ar trebui să analizeze, în cooperare cu colegiitorii, care sunt opțiunile disponibile pentru a se accelera procedurile de aprobare a programelor ulterioare de asistență macrofinanciară, în special în cazul finanțării în regim de urgență.

72

Sprijinul bugetar sectorial a fost acordat la o scară mult mai redusă decât sprijinul bugetar general. În cazul a două dintre cele trei programe examinate, nu era evidentă nicio strategie credibilă pentru sectorul în cauză. Impactul programelor a fost afectat de întârzieri și de ritmul lent al progreselor înregistrate, per ansamblu, în punerea în aplicare a reformelor necesare (a se vedea punctele 48–54).

73

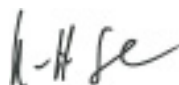
Au fost implementate o serie de proiecte semnificative, dar cu numeroase întâzieri. În lipsa unor obiective și a unor indicatori clari, era dificil să se evalueze progresele realizate de aceste proiecte. În multe cazuri, ele au fost prea ambițioase și calendarul lor de implementare a fost excesiv de optimist, ceea ce a antrenat creșterea cheltuielilor indirecte (a se vedea punctele 55-61).

Recomandarea 4 - Îmbunătățirea planificării proiectelor

Atunci când planifică viitoare proiecte în Tunisia, Comisia ar trebui să stabilească obiective clare și indicatori care să fie realiști în circumstanțele specifice ale proiectului în cauză.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 14 februarie 2017.

Pentru Curtea de Conturi



Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Lista programelor de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară

(în euro)

Cod de identificare	Decizia nr.	Anul deciziei	Modalitate	Denumirea programului	Suma alocată	Suma contractată	Suma plătită
AMF	–	2013	AMF	AMF	300 000 000	300 000 000	200 000 000
SB1	23143 și 23279	2011	PSB	<i>Programme d'Appui à la Relance</i> (Program de sprijin pentru relansare) și Sprijin pentru parteneriat, reforme și creștere favorabilă incluziunii – SPRING (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
SB2	24074	2012	PSB	<i>Programme d'Appui à la Relance</i> (PAR2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
SB3	24469	2013	PSB	Al treilea <i>Programme d'Appui à la Relance</i> (PAR3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
SB4	37533	2014	PSB	<i>Programme d'Appui à la Relance</i> (PAR4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
SB5	19508	2007	PSB	<i>Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs</i> (Program de sprijin pentru gestiunea bugetară bazată pe obiective)	30 000 000	29 267 989	29 267 989
SB6	21889	2010	PSB	<i>Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole</i> (Program de sprijin pentru politicile publice de gestionare a resurselor de apă pentru dezvoltarea rurală și agricolă)	57 000 000	56 067 853	24 623 541
SB7	18438	(2013)	PSB	Tunisia – PRAL (<i>Programme de renforcement des capacités des autorités locales</i> – Program de consolidare a capacităților autorităților locale) – fostul <i>Programme d'appui à la compétitivité</i> (Program de sprijin pentru competitivitate) (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Lista proiectelor

(în euro)

Cod de identificare	Decizia nr.	Anul contractului	Proiect	Suma contractată	Suma plătită
PJ1	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisiennes - Coaching technique et non technique</i> (Mobilizarea unei expertize pe termen scurt în favoarea IMM-urilor industriale și a instituțiilor tunisiene - Coaching tehnic și netehnic)	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité</i> (Mobilizarea unei expertize pe termen scurt în favoarea IMM-urilor industriale și a instituțiilor de sprijin - Calitate)	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	<i>Acquisition et installation d'une chambre semi anechoïque pour essais de compatibilité électromagnétiques de dix metres avec cages annexes</i> (Achiziționarea și instalarea unei camere semianecoice de 10 m, cu anexe, pentru testarea compatibilității electromagnetice)	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	<i>Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité Electromagnétiques</i> (Achiziționarea și instalarea unui laborator de testare a compatibilității electromagnetice)	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	<i>Programme on Small Business Support in the services sector of Tunisia</i> (Programul de sprijin pentru întreprinderile mici din sectorul serviciilor din Tunisia)	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> (Proiect de creare de locuri de muncă și de îndrumare pentru reinserția profesională în completarea mecanismelor de stat în Tunisia)	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires</i> (Finanțarea reabilitării cartierelor populare)	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie</i> (Finanțarea reabilitării cartierelor populare din Tunisia)	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	<i>Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie</i> (Sprijin pentru îmbunătățirea sistemului de justiție pentru copii din Tunisia)	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	<i>Réhabilitation selon les standards internationaux de Tribunaux et établissements pénitentiaires avec une dotation de matériel informatique</i> (Reabilitarea în conformitate cu standardele internaționale a tribunalelor și a penitenciarelor prin dotarea cu echipamente informatice)	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	<i>Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie</i> (Consolidarea capacităților instituționale în Tunisia)	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> (Asistență tehnică pentru consolidarea capacităților instituționale ale Institutului Superior al Profesiei de Avocați)	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	<i>Programme d'Appui à la Société Civile en Tunisie</i> (Programul de sprijin al societății civile din Tunisia)	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	<i>Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie</i> (Sprijin pentru procesul constituțional și parlamentar din Tunisia)	1 809 778	1 364 907

Sinteză

III

Comisia și SEAE sunt de acord cu evaluarea răspunsului prompt, însă doresc să sublinieze că au trebuit examinate mai multe aspecte, având în vedere numărul mare de nevoi/urgențe socio-economice cu care s-a confruntat guvernul tunisian după revoluție. În acest context, s-a solicitat sprijin din partea UE pentru a acorda asistență Tunisiei în vederea soluționării acestor nevoi, care reprezentau deopotrivă o problemă de credibilitate politică și o necesitate operațională. Rezultatele obținute în această perioadă sunt bune, deoarece asistența acordată de UE a avut o contribuție semnificativă la stabilitatea economică și politică a țării după revoluție, în principal prin faptul că a însoțit reforme socio-economice și politice majore.

În consecință, Comisia consideră că asistența nu a fost diluată, ci a răspuns numărului mare de reforme urgente cu care Tunisia s-a confruntat în mod inevitabil în perioada post-revoluționară.

În plus, trebuie subliniat că toate proiectele adoptate începând cu anul 2014 au vizat unul dintre cele trei sectoare prioritare consacrate în Cadrul unic de sprijin (CUS) pentru perioada 2014-2016 (reforme socio-economice pentru creștere favorabilă incluziunii, elemente fundamentale ale democrației și dezvoltare regională și locală durabilă).

Comisia recunoaște că este posibil ca autoritățile tunisiene să se fi confruntat cu dificultăți în gestionarea întregului volum de asistență, având în vedere contextul post-revoluționar și schimbările frecvente ale guvernelor și de la nivelul administrației. Cu toate acestea, trebuie subliniat și faptul că rata de absorbție a proiectelor UE este mai mare decât cea a proiectelor altor donatori.

Procesul comun de programare a fost suspendat deoarece guvernul a întârziat elaborarea și adoptarea unui nou plan de dezvoltare pe cinci ani. Acest lucru va permite UE să își alinieze mai bine exercițiul de programare cu prioritățile incluse în plan pentru a eficientiza distribuția activităților în rândul donatorilor, inclusiv în rândul statelor membre.

O misiune comună de programare a avut loc în paralel cu misiunea de programare SEAE/DG NEAR din luna octombrie 2016. În prezent, un consultant se ocupă de coordonarea cu toate statele membre și se preconizează că exercițiul comun de programare va fi operațional în 2017.

Asistența macrofinanciară (AMF) din partea UE oferă susținere pentru balanța de plăți, pentru a răspunde nevoilor acute de finanțare externă ale Tunisiei și în sprijinul programului de asistență financiară pe care l-a convenit cu FMI. Această asistență dă posibilitatea Tunisiei să realizeze ajustările economice necesare într-un mod mai puțin dur și abrupt, având scopul de a contribui la restabilirea sustenabilității sale economice. Prin urmare, condiționalitatea aferentă asistenței macrofinanciare abordează mai multe priorități din câteva sectoare interconectate de reformă structurală, având o abordare cuprinzătoare de natură să sprijine programul de ajustare economică.

Comisia consideră că asistența pe care a acordat-o Tunisiei, inclusiv asistența macrofinanciară, s-a concentrat pe un număr limitat de sectoare. În plus, în câteva domenii de sprijin (precum statistica, gestionarea finanțelor publice și buna guvernare a Curții de Conturi), coordonarea strânsă cu ceilalți donatori și în cadrul diferitelor servicii ale Comisiei a fost crucială pentru influența suplimentară avută de asistența macrofinanciară asupra implementării complete a reformelor importante.

V

Într-un context caracterizat de instabilitate politică, a fost esențial să se găsească un echilibru corect între măsuri cu impact rapid și procese pe termen mai lung, utilizând în același timp instrumentele oferite de politica de sprijin bugetar a Comisiei. Instrumentul reprezentat de un contract de sprijin în vederea consolidării statului reprezintă o modalitate mai flexibilă de sprijin bugetar concepută în special pentru situații fragile/post-criză. Deși a apelat la această modalitate mai flexibilă în Tunisia, Comisia a evaluat totuși strict condițiile de debursare pentru fiecare dintre cele patru programe de sprijin bugetar. În plus, stabilizarea situației și progresele înregistrate de Tunisia dovedesc reușita operațiunilor, astfel cum au fost concepute și implementate. O analiză mai detaliată a acestui aspect este prezentată în continuare, începând cu punctul 30.

Comisia confirmă că evaluarea PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* - cheltuielile publice și responsabilitatea financiară) aflată în curs de desfășurare a fost lansată de fapt în anul 2014, respectiv după patru ani de la ultima evaluare PEFA. Evaluarea PEFA care se desfășoară în prezent a fost afectată de întâzieri independente de voința Comisiei, cauzate în principal de aspecte metodologice și de consecințele acestora. Subliniem faptul că o nouă metodologie pentru desfășurarea PEFA a fost examinată în anul 2015. Noul raport PEFA privind Tunisia este în curs de finalizare.

VI

Comisia subliniază faptul că un program de reformă nu poate fi întotdeauna cuprins într-o singură politică amplă și coerentă sau într-un singur document de strategie. În asemenea cazuri, analiza se bazează pe diferitele măsuri și pe procesul de reformă urmat de guvern în vederea consolidării sistemului.

În cazul sprijinului bugetar sectorial menționat mai sus, conform evaluărilor Comisiei, politicile sectoriale erau complete, pertinente și credibile. Aceste operațiuni de sprijin bugetar sectorial fuseseră adoptate înaintea revoluției; programele au fost adaptate ulterior noii situații în vederea stabilizării rezultatelor sprijinite de aceste operațiuni.

Comisia consideră că întârzierea debursărilor aferente împrumuturilor de asistență macrofinanciară nu a fost cauzată de implementarea lentă a asistenței, ci s-a datorat mai multor factori care au acționat împreună. Parlamentul și Consiliul au avut nevoie de mai mult de cinci luni pentru adoptarea propunerii Comisiei în cadrul procedurii legislative ordinare. De asemenea, autoritățile tunisiene au avut nevoie de mai mult de 6 luni pentru ratificarea Memorandumului de înțelegere dintre UE și Tunisia care includea condiționalitatea privind asistența macrofinanciară. Debursarea celei de-a doua tranșe a fost făcută cu întârziere din cauza faptului că partenerii tunisieni nu îndeplineseră toate condițiile la timp.

Introducere

09

Comisia consideră că trebuie menționat faptul că, la momentul adoptării operațiunii AMF-I în valoare de 300 de milioane EUR în luna aprilie 2014, aceasta a reprezentat cea mai mare asistență macrofinanciară oferită vreodată unei țări din vecinătatea sudică, până când, în luna februarie 2016, Comisia a propus o nouă operațiune AMF, tot pentru Tunisia, în valoare de 500 de milioane de EUR, care a fost adoptată în iulie 2016. Această a doua asistență macrofinanciară are scopul de a sprijini în continuare tranziția economică, în special după atacurile teroriste din 2015 și după impactul negativ al acestora asupra activității economice.

Observații

20

Comisia subliniază faptul că PAR 1 a fost o operațiune bugetară multisectorială, iar PAR 2-PAR 5 sunt operațiuni care constau în contracte de sprijin în vederea consolidării statului.

22

Comisia arată că a acționat întotdeauna la timp ori de câte ori a fost necesar să întreprindă acțiuni, în condițiile unui context politic și de securitate dificil. Comisia ia act, de asemenea, de faptul că documentul de acțiune al programului RSS a fost finalizat din punct de vedere tehnic la 18 iunie 2015 (reuniunea grupului de sprijin al calității), înaintea atacului terorist din luna iunie 2015. În această perioadă au fost implementate și alte acțiuni în domeniul securității (proiecte regionale, proiecte finanțate pe baza instrumentului de stabilitate, a instrumentului care contribuie la stabilitate și pace etc.) înainte de sau în paralel cu elaborarea programului RSS.

23

Comisia ia act de faptul că, în primii ani după revoluție, coordonarea dintre donatori s-a făcut pe baza unui plan de recuperare economică aparținând autorităților tunisiene și pe baza scrisorilor de dezvoltare din partea guvernului. Aceste documente au determinat acordarea mai multor pachete de sprijin financiar oferit de către donatori pe baza așa-numitelor Programmes d'Appui à la Relance (PAR), unele dintre acestea utilizând chiar o matrice de politici comune. Ulterior, coordonarea între donatori, inclusiv UE, prin operațiunile sale de sprijin bugetar și de asistență macrofinanciară, a fost facilitată de acordul dintre FMI și autoritățile tunisiene privind un program cuprinzător de ajustare macroeconomică și reforme structurale.

24

Comisia dorește să sublinieze faptul că fondurile nu au fost dispersate între prea multe domenii, iar ajutorul a fost suficient de bine direcționat.

Deși, într-adevăr, ajutorul UE a vizat un număr mare de sectoare, acest lucru a reprezentat inițial o recunoaștere a provocărilor vaste și a nevoilor cu care se confrunta Tunisia în perioada post-revoluționară. A fost, de asemenea, un răspuns la cereri specifice de asistență venite din partea autorităților tunisiene într-un moment în care guvernul avea mare nevoie de sprijin internațional. În perioada 2011-2013 au fost adoptate „operațiuni de urgență” care vizau servicii esențiale, sprijinind tranziția democratică și însoțind procesul de reforme socio-economice.

Cu toate acestea, atunci când situația a părut că se stabilizează treptat (aproximativ începând cu anul 2014), UE s-a străduit să își concentreze asistența. Acest efort s-a concretizat în Cadrul unic de sprijin pentru perioada 2014-2016, care a identificat trei sectoare de intervenție (reforme socio-economice pentru creștere favorabilă incluziunii, elemente fundamentale ale democrației și dezvoltare regională și locală durabilă) într-un efort de canalizare a asistenței oferite. Aceste trei sectoare au fost luate în considerare în mod sistematic în elaborarea Programelor anuale de acțiune în favoarea Tunisiei.

25

Comisia și SEAE subliniază faptul că deciziile lor nu au condus la diluarea finanțării și la dificultăți de gestionare. Întârzierile și dificultățile de gestionare au fost determinate direct și în principal de factori externi (și anume, instabilitatea politică, situația economică dificilă a țării).

Conform celor subliniate de Comisie, condiționalitatea asistenței macrofinanciare abordează un număr limitat de priorități din câteva domenii interconectate de reformă structurală, având o abordare cuprinzătoare de sprijin al programului de ajustare economică. Acest fapt nu ar trebui considerat o abatere de la politica adoptată de Comisie de a-și concentra asistența pe un număr limitat de sectoare. În plus, în câteva domenii de sprijin (precum statistica, gestionarea finanțelor publice și buna guvernare a Curții de Conturi), coordonarea strânsă cu ceilalți donatori și în cadrul diferitelor servicii ale Comisiei a fost crucială pentru implementarea completă a reformelor importante.

26

Comisia ia act de faptul că acțiunile UE au fost bine coordonate cu statele membre și cu principalii donatori internaționali, însă procesul de programare în comun cu statele membre nu s-a realizat din cauza întârzierii în adoptarea planului național de dezvoltare. Coordonarea și comunicarea strânsă cu statele membre s-au desfășurat cu regularitate și au fost constructive.

28

Procesul comun de programare a fost întrerupt pentru a pune în acord exercițiul de programare cu planul de dezvoltare pe cinci ani, astfel încât să se îmbunătățească distribuția activităților în rândul donatorilor, printre care și statele membre.

O misiune comună de programare a avut loc în paralel cu misiunea de programare SEAE/DG NEAR din luna octombrie 2016. În prezent, un consultant se ocupă de coordonarea la nivelul tuturor statelor membre și se preconizează că exercițiul comun de programare va fi operațional în 2017.

29

Comisia ia act de faptul că acțiunile UE au oferit asistență semnificativă Tunisiei, însă s-au constatat câteva deficiențe în implementarea programelor de către Comisie.

Comisia dorește să reitereze faptul că programul PAR1 a fost o operațiune bugetară multisectorială, iar PAR 2-PAR 5 sunt operațiuni care constau din contracte de sprijin în vederea consolidării statului. Aceste mijloace diferite determină modalități diferite de analiză a programelor.

32

Comisia dorește să sublinieze că, deși PAR3 și PAR4 au fost finanțate numai de către UE, aceste programe, precum și măsurile definite prin acestea, au fost coordonate cu alți donatori.

33

Comisia dorește să evidențieze faptul că Programme d'appui à la relance 1 (PAR 1) a fost un program de sprijin bugetar multisectorial și că operațiunile PAR ulterioare au utilizat ca instrument contractul de sprijin în vederea consolidării statului, care a fost conceput special pentru a permite UE să sprijine țările partenere aflate în situații fragile/post-criză.

Deși contractele de sprijin în vederea consolidării statului permit o anumită flexibilitate, după cum se arată în politica adoptată în 2011, acest instrument a fost întotdeauna implementat cu rigurozitate de către serviciile Comisiei. Indicatorii de performanță utilizați au fost definiți în urma unui dialog îndelungat și cuprinzător în materie de politici purtat cu autoritățile. Acești indicatori au permis promovarea unor procese importante de reformă în cursul perioadei analizate. Urgența situației careia UE a fost nevoită să-i răspundă și termenul scurt ce caracterizează instrumentul ales pentru implementarea contractelor de sprijin în vederea consolidării statului nu trebuie asociate cu aparenta „flexibilitate” a condițiilor de debursare.

Comisia subliniază faptul că este posibil să se reinnoiască contractele de sprijin în vederea consolidării statului, acest lucru fiind, de asemenea, prevăzut în Orientările privind sprijinul bugetar, în special atunci când tranziția către alte instrumente de sprijin bugetar nu este încă fezabilă.

Trebuie avut în vedere că Orientările privind sprijinul bugetar aferente contractelor de sprijin în vederea consolidării statului erau noi (2012), iar acest instrument nu fusese testat în momentul în care a fost aplicat pentru prima dată într-o țară cu venituri medii care se afla într-un imens proces de tranziție politică, precum Tunisia. Experiența tunisiană, confirmată și de implementarea contractelor de sprijin în vederea consolidării statului în alte țări, a determinat revizuirea de către Comisie a liniilor directoare privind durata contractelor de sprijin în vederea consolidării statului și posibilitatea adoptării acestora în paralel cu operațiunile de sprijin bugetar sectorial. Revizuirea orientărilor privind sprijinul bugetar va confirma această lecție învățată.

34

Comisia susține că, într-un număr mic de cazuri, indicatorii/măsurile au fost îndeplinite înaintea semnării acordurilor de finanțare. Însă acest lucru reflectă mai degrabă faptul că procesul administrativ îndelungat al Comisiei, care a condus la adoptarea deciziilor de finanțare, nu este potrivit pentru acest tip de operațiuni de urgență pe care Comisia și alți donatori (Banca Mondială și Banca Africană de Dezvoltare) s-au străduit să le implementeze în Tunisia la momentul respectiv pentru a răspunde unei situații politice și socio-economice deosebit de instabile.

Într-adevăr, acele măsuri fuseseră aprobate formal la nivelul autorităților cu multe luni înainte de semnarea acordului de finanțare. Cu toate acestea, între momentul în care măsura a fost convenită și momentul adoptării deciziei de finanțare de către Comisie, măsura fusese într-adevăr adoptată/implementată de către guvern. Această reușită a fost, de asemenea, rezultatul unui dialog intens în materie de politici purtat cu autoritățile și, astfel, este posibil să nu fi avut aceeași anvergură sau să nu fi fost realizată în aceeași perioadă, în absența operațiunilor de sprijin bugetar.

35

Decizia de finanțare prezentată statelor membre și acordul de finanțare semnat cu guvernul Tunisiei au precizat în mod clar că indicatorii de performanță pentru a doua tranșă urmau să fie identificați în al doilea an al programului. Acest aranjament nu este în contradicție cu orientările și este utilizat în situații volatile, atunci când este dificil de formulat o programare completă care să se întindă pe mai mulți ani, cum s-a întâmplat în Tunisia în 2011 (respectiv, guvern interimar, alegeri iminente).

36

Comisia atrage atenția asupra faptului că, deși fondurile de tipul „mai mult pentru mai mult” nu au fost anunțate oficial înainte de luna mai sau iunie a anului N+1, Comisia și SEAE efectuaseră deja o evaluare a situației din diferite țări din regiune și aveau o imagine clară – destul de devreme în anul respectiv (în general până în luna ianuarie/februarie) – a sumei fondurilor de tipul „mai mult pentru mai mult” pe care fiecare țară urma să o primească. Prin urmare, în momentul negocierii programelor și a matricei indicatorilor, echipa Comisiei a lăsat loc de manevră și a luat în calcul fie programe suplimentare fie, în unele cazuri, o sumă mai mare decât cea disponibilă oficial la începutul negocierilor.

37

Comisia subliniază faptul că asistența oferită de UE s-a bazat pe cererile autorităților tunisiene, iar nevoile au fost discutate în cadrul unui dialog bilateral, fiind apoi convenite și evaluate. Numărul mare de măsuri incluse în PAR 1-3 trebuie examinat din perspectiva operațiunilor comune de sprijin bugetar, implementate de trei agenții de sprijin bugetar, față de angajamente financiare care depășesc un miliard de dolari pe operațiune.

Astfel, luând în considerare prezența mai multor agenții donatoare (care au pus la dispoziție expertiză de ultimă oră) și valoarea considerabilă a acestor operațiuni, numărul de măsuri este de fapt apropiat de standardul pentru aceste tipuri de operațiuni.

Programele PAR au beneficiat de atenție la nivel înalt, cu reuniuni regulate ale cabinetului dedicate examinării implementării lor (acest lucru nu s-ar întâmpla în cazul unui program mai mic) și trebuie observat în mod just că marea majoritate a acestor măsuri a fost îndeplinită.

38

Comisia este de părere că fiecare condiție inclusă în matricele PAR I-IV a fost evaluată cu același grad de rigoare.

Comisia subliniază faptul că o abordare dinamică va continua să fie aplicată în cazul criteriilor de eligibilitate, în aplicarea comunicării din 2011 și a Concluziilor Consiliului din 2012 privind „Abordarea viitoare a sprijinului bugetar al UE destinat țărilor terțe”. Această abordare a fost adoptată în special având în vedere situația politică instabilă existentă la momentul respectiv și utilizarea – pentru prima dată în Tunisia – a unui contract de sprijin în vederea consolidării statului.

Această abordare este conformă cu prevederile orientărilor privind sprijinul bugetar în legătură cu operațiunile contractelor de sprijin în vederea consolidării statului. Acest instrument a fost inclus în orientările din 2012 privind sprijinul bugetar care urma să fie utilizat în situațiile de criză, post-criză și în situațiile de fragilitate. Prin urmare, este un instrument mai flexibil. Cu toate acestea, evaluarea de către Comisie a dosarelor de debursare este la fel de riguroasă ca în cazul oricăror alte instrumente de sprijin bugetar.

Trebuie adăugat că aproape toate rezultatele preconizate (cu excepția unor cazuri marginale) au fost realizate în cele din urmă. Astfel, flexibilitatea conferită pentru PAR III și IV nu pare să fi condus la rezultate inferioare/impact mai slab pe termen mediu.

39

Comisia ia act de faptul că implementarea unor reforme economice structurale este în continuare lentă sau are nevoie de îmbunătățiri puternice, în timp ce reformele care însoțesc tranziția democratică au fost mai satisfăcătoare. Adoptarea măsurilor sau indicatorilor axați pe rezultate nu ar fi fost posibilă în contextul unor contracte de sprijin în vederea consolidării statului cu o durată de la unu până la doi ani, după cum se reamintește în orientările privind sprijinul bugetar care prevăd că „indicatorii de performanță ... vor fi în principal indicatori de proces” (p99).

Au fost asigurate intervenții complementare sub forma asistenței tehnice și astfel autoritățile au fost sprijinite în elaborarea și adoptarea legislației/reglementărilor (sau procedurilor administrative) necesare pentru implementarea unei anumite legi sau a unui anumit decret. Datorită combinației de politici, majoritatea măsurilor identificate de UE au avut rezultate concrete.

Ca în cazul altor procese post-revoluționare, schimbările politice și instituționale profunde care au loc în prezent în Tunisia vor avea nevoie de timp pentru a atinge întregul potențial.

40

Comisia dorește să sublinieze faptul că o situație cu evoluție rapidă, împreună cu o situație administrativă și politică supraîncărcată și în continuă schimbare (au existat șase guverne între 2011 și 2015) ar fi determinat ca sarcina implementării unei evaluări obiective de calitate ridicată să fie deosebit de dificil de realizat în această perioadă. Iar în privința metodologiei de evaluare, evaluarea impactelor ar fi fost prematură.

Ultima evaluare completă a operațiunilor de sprijin bugetar a avut loc în anul 2010. Aceste evaluări acoperă de obicei o perioadă de 10 ani. Este necesar să se ia distanță pentru a evalua obiectiv situația respectivă.

În acest context, DG NEAR desfășoară în prezent o evaluare a programelor, cu accent pe guvernanta economică, incluzând toate programele de sprijin bugetar implementate în Tunisia, cu excepția BS6.

În plus, Comisia a monitorizat cu atenție rezultatele, realizările și consecințele în această perioadă și a utilizat instrumente complete pentru evaluarea rezultatelor măsurilor specifice de sprijin bugetar și, de asemenea, a făcut apel la diferite evaluări desfășurate de diferite organizații internaționale.

41

Comisia dorește să sublinieze faptul că noua evaluare PEFA a fost efectuată cu respectarea noii metodologii adoptate de Secretariatul PEFA, ceea ce a condus la câteva concluzii contradictorii referitoare la evaluarea PEFA din 2010 și la întârzierea aprobării acesteia de către autoritățile tunisiene; aceste întârzieri sunt independente de controlul Comisiei, al Băncii Mondiale sau al Băncii Africane de Dezvoltare.

Cu toate acestea, Comisia confirmă că evaluarea PEFA aflată în curs de desfășurare a fost lansată de fapt în anul 2014, respectiv după patru ani de la ultima evaluare PEFA și, prin urmare, a avut în vedere orientările privind sprijinul bugetar intern.

În afară de PEFA, ca etapă premergătoare deciziei de a oferi sprijin constând în asistență macrofinanciară, în luna decembrie 2013, Comisia a desfășurat o evaluare operațională completă și cuprinzătoare a circuitelor administrative și financiare ale Ministerului Finanțelor și Băncii Centrale a Tunisiei.

42

Comisia dorește să evidențieze faptul că PEFA este un instrument util, însă nu reprezintă o obligație și, în plus, are nevoie de angajament și cooperare deplină din partea țării respective.

După anul 2011, în ciuda absenței unei evaluări recente PEFA, Tunisia (și partenerii săi) au beneficiat de douăsprezece evaluări de înaltă calitate ale sistemului de gestionare a finanțelor publice din această țară în cadrul perioadei care face obiectul analizei. Aceste evaluări au fost efectuate în cadrul programelor Comisiei și de către organizații independente precum FMI, OCDE și Studiul privind bugetarea deschisă.

În urma acestor evaluări s-au obținut informații aprofundate privind diferitele dimensiuni ale gestionării finanțelor publice (formulare bugetară, execuție bugetară, contabilitate, achiziții, controale interne și externe, gestionarea activelor, transparență, programul de reforme, etc.).

Deși evaluarea PEFA a fost lansată cu întârziere în anul 2014, rezultatele sale sunt așteptate la începutul anului 2017 și vor fi utilizate pentru evaluarea progreselor înregistrate la nivelul țării în privința gestionării finanțelor publice.

43

Comisia dorește să sublinieze faptul că, în circumstanțele cu care s-a confruntat Tunisia din 2011, având în vedere că țara a trebuit să răspundă unor provocări majore (de ordin politic, economic, social și de securitate), Tunisia continuă să fie un model în regiune. Procesul de tranziție este lung și dificil și va necesita în continuare eforturi importante din partea acestui partener.

(a)

Comisia este de părere că, deși continuă să existe dificultăți în anumite sectoare, progresele înregistrate comparativ cu situația din 2011 au fost fără îndoială pozitive și susținute. Site-ul web pentru bugetarea deschisă a Ministerului Finanțelor reprezintă un bun exemplu al eforturilor imense făcute în această privință (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Studiile independente privind transparența bugetară sau diseminarea statisticilor (studiul bugetar internațional din 2011, 2015, site-ul web pentru diseminarea statisticilor) clasează în prezent Tunisia în poziția de lider în grupurile de venituri/țări regionale din care face parte.

Recenta promulgare a unei legi organice privind liberul acces la informații, împreună cu o societate civilă activă dorică deja să beneficieze de aceste drepturi noi indică progrese suplimentare ce vor fi înregistrate în anii următori.

(b)

Programul UE de sprijinire a societății civile (PASC) a contribuit la rezolvarea problemelor referitoare la înființarea a 180 de ONG-uri în guvernoratul Tozeur. Programul a încheiat un acord cu serviciile guvernului tunisian care se ocupă de organizații pentru a ajuta organizațiile societății civile să își elaboreze cererile de înregistrare. În plus, programul include o componentă de asistență tehnică pentru a ajuta autoritățile tunisiene să creeze un sistem IT pentru departamentul care se ocupă de ONG-uri, care ar putea grăbi gestionarea dosarelor, inclusiv pentru înregistrarea ONGurilor.

(c)

Deși implementarea reformelor privind parteneriatele public-privat și achizițiile publice s-a confruntat cu o rezistență acerbă din partea unor sectoare ale administrației, toate regulamentele de punere în aplicare au fost adoptate, iar implementarea propriu-zisă a legislației poate începe efectiv. Deja încep să fie înregistrate rezultate pozitive, în special cu privire la achizițiile publice, simultan cu procesul actual de digitalizare a tuturor procedurilor de achiziții.

Cu privire la auditul extern, se preconizează că adoptarea imediată a unei legi organice care să confere independență deplină Curții de Conturi (o măsură PAR IV) va marca un moment hotărâtor pentru desfășurarea auditului extern în Tunisia. Comisia va continua să ofere asistență tehnică acestei Curți pentru a se asigura că beneficiază din plin de aceste noi oportunități.

În privința auditului intern, mai trebuie întreprinse măsuri pentru raționalizarea cadrului instituțional. Aceste măsuri sunt planificate în cadrul programului PAR V.

(d)

Obiectivul măsurilor incluse în programele PAR a fost stabilizarea finanțelor municipale, care se confruntau cu o sarcină financiară insuportabilă din cauza unei reduceri acute a veniturilor locale după revoluție. Această stabilizare a fost urmărită în cadrul programului *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (în valoare de 43 de milioane EUR) printr-o abordare mai structurală în contextul descentralizării. Însă acest program nu ar fi putut fi implementat fără reușita celui dintâi și înainte deciziei politice de angajare în procesul de descentralizare.

(e)

În privința identificării beneficiarilor, progresele au fost într-adevăr dezamăgitoare în ciuda faptului că UE, FMI și Banca Mondială au solicitat insistent autorităților să ia măsuri în această privință. Acest fapt reflectă dificultăți profunde de ordin politic în consolidarea criteriilor de eligibilitate pentru aceste programe. În ciuda acestor regrese, este important să se insiste în continuare asupra acestor reforme, având în vedere contribuția lor esențială la susținabilitatea finanțelor publice. FMI, Banca Mondială și UE (AMF) continuă să facă acest lucru. Cu toate acestea, se preconizează că noua bază de date a numerelor de identificare socială și evaluarea programelor actuale de asistență socială, precum și sistemul de punctare propus vor îmbunătăți gradul de orientare al acestor programe.

(f)

Comisia consideră că, datorită condițiilor de debursare stabilite în măsura de sprijin bugetar PAR-III și dialogului coordonat al donatorilor cu privire la politici purtat cu Ministerul Finanțelor, un cadru de reglementare favorabil dezvoltării microfinanțării este pus în aplicare în prezent în Tunisia. Acest cadru a permis crearea a șapte instituții de microfinanțare care deservește regiuni mai puțin dezvoltate, incluzând două instituții (Microcred și Taysir) care beneficiază de sprijin financiar din partea UE, AFD, BEI și BERD. Conform ultimelor rapoarte anuale ale Microcred și Taysir, 7 684 de micro-antreprenori au beneficiat de servicii financiare și de asistență tehnică de la începutul operațiunilor în 2015, din care 4 205 femei și 3 338 de tineri.

(g)

O nouă lege a investițiilor a fost adoptată de parlament în luna septembrie 2016 în contextul pregătirii pentru *Conferința Tunisia 2020*. Această lege, împreună cu legislația recent adoptată privind concurența, falimentul și PPP trebuie să asigure dezvoltarea unui climat de investiții mult îmbunătățit.

45

Comisia consideră că este important să se ia act de faptul că trebuie parcurse multe etape procedurale înainte să se poată efectua prima debursare AMF. Înainte de a propune o operațiune AMF, Comisia evaluează soliditatea circuitelor financiare din țara beneficiară printr-o evaluare operațională care durează cel puțin o lună. Având în vedere că propunerile Comisiei de asistență macrofinanciară se supun procedurii legislative ordinare în temeiul articolului 212 din TFUE, acestea trebuie să fie adoptate de Parlament și de Consiliu. După adoptare, un memorandum de înțelegere care include condiționalitatea asistenței macrofinanciare trebuie aprobat de un Comitet al statelor membre și semnat de către țara beneficiară. În plus, Tunisia a trebuit să ratifice memorandumul de înțelegere.

Ulterior, fondurile necesare pentru debursare trebuie să fie împrumutate de Comisie de pe piață, ceea ce durează în mod normal aproximativ o lună. Pentru Tunisia, trebuie menționat că o lună a fost irosită în cadrul procedurii legislative ordinare din cauza faptului că aprobarea în plenul Parlamentului a fost amânată în ultimul moment pentru plenul din aprilie II, ceea ce înseamnă că au fost necesare cinci luni pentru aprobarea propunerii Comisiei de către colegiuitorii. În plus, trebuie avut în vedere și faptul că semnarea și ratificarea memorandumului de înțelegere de către partenerii tunisieni au durat mai mult de șapte luni.

47

Comisia consideră că programul AMF a fost esențial pentru înaintarea reformelor foarte necesare din Tunisia, în strânsă coordonare cu ceilalți donatori internaționali și cu propriile planuri de reformă ale guvernului, în special într-un context dificil de tranziție. Nou program AMF aduce sprijinul total al asistenței macrofinanciare oferit Tunisiei până în prezent la suma de 800 de milioane EUR și asigură continuitatea reformelor, abordând în același timp un nou set de măsuri cu scopul de a sprijini eforturile Tunisiei în direcția unui model economic mai sustenabil.

48

Comisia consideră că, la momentul aprobării fiecărui program, precum și înaintea fiecărei plăți, au fost îndeplinite criteriile de eligibilitate, inclusiv implementarea unei politici relevante și credibile.

În cazurile menționate referitoare la BS5 și BS6, Comisia ia act de faptul că, după cum se indică în orientările privind sprijinul bugetar, „un program de reformă nu poate fi întotdeauna cuprins într-o singură politică amplă și coerentă sau într-un singur document de strategie. În asemenea cazuri, analiza se va baza pe diferitele măsuri și pe procesul de reformă urmat de guvern în vederea consolidării sistemului.” În aplicarea orientărilor, Comisia a fost de părere că politicile sectoriale erau complete, pertinente și credibile.

49

Comisia dorește să clarifice faptul că au fost adoptate trei programe de sprijin bugetar sectorial înaintea revoluției, urmând criteriile de eligibilitate în vigoare la momentul respectiv, în timp ce contractele de sprijin în vederea consolidării statului au fost adoptate după revoluție, răspunzând unui context complet nou care necesita o nouă abordare și în care Tunisia a devenit eligibilă pentru acest instrument. Trebuie avut de asemenea în vedere că, în prezent, Comisia revizuieste orientările privind sprijinul bugetar pentru a permite adoptarea contractelor de sprijin în vederea consolidării statului și a măsurilor de sprijin bugetar în același timp.

50.

(a)

A se vedea răspunsul la caseta 3 a)

(b)

A se vedea răspunsul la caseta 3 b)

Caseta 3 – Cazuri de deficiențe constatate în conceperea programelor de sprijin bugetar sectorial

(a)

Comisia este parțial de acord. Atunci când proiectul a fost conceput, s-a dovedit dificilă măsurarea valorilor de referință pentru acești indicatori. Prin urmare, pentru rezolvarea acestei situații, obiectivele avute în vedere pentru anumiți indicatori au fost exprimate ca unități absolute de progres, mai degrabă decât ca valori de referință.

Cu privire la obiectivul privind contoarele volumetrice, trebuie observat că acesta a reprezentat o creștere de 10 % din valoarea forajelor cu concesiuni legale, această valoare fiind considerată semnificativă. Rezultatele extraordinare se datorează includerii contoarelor volumetrice în cazul forajelor pentru care nu sunt necesare concesiuni legale (apă de suprafață sau la adâncimi mici). În privința indicatorului D, au existat schimbări majore în politica de recrutare a guvernului după 2011 care nu puteau fi anticipate la momentul conceperii programului. După două decenii de politici conservatoare de recrutare în sectorul apei, creșterea resurselor umane a putut fi evaluată ca o evoluție pozitivă.

La momentul semnării programului în 2011, a fost dificil să se anticipeze că noul guvern ales în 2012 nu va acorda prioritate colectării taxelor pentru pomparea apelor subterane, care a reprezentat un obiectiv pentru guvernul anterior. Acest eșec poate fi atribuit mai degrabă unei schimbări a voinței politice decât suspendării funcției de către o unitate.

(b)

Comisia arată următoarele cu privire la BS6: În privința indicatorului D, au existat schimbări majore în politica de recrutare a guvernului după 2011, care nu puteau fi anticipate la momentul conceperii programului. După două decenii de politici conservatoare de recrutare în sectorul apei, creșterea resurselor umane a putut fi evaluată ca o evoluție foarte pozitivă.

(c)

În cazul BS6, Comisia subliniază faptul că, după cum se indică în orientările privind sprijinul bugetar, „un program de reformă nu poate fi întotdeauna cuprins într-o singură politică amplă și coerentă sau într-un singur document de strategie. În asemenea cazuri, analiza se va baza pe diferitele măsuri și pe procesul de reformă urmat de guvern în vederea consolidării sistemului.” În aplicarea orientărilor, Comisia a fost de părere că politicile sectoriale erau complete, pertinente și credibile.

În cazul BS5, Comisia dorește să sublinieze faptul că acordul de finanțare a fost semnat în 2008 în conformitate cu practici și în condiții diferite. Cu toate acestea, în cazul programelor și debursărilor ulterioare, Comisia a aplicat în amănunt orientările privind sprijinul bugetar.

51

Comisia evidențiază faptul că matricea menționată a fost elaborată de guvern având rolul de descriere sumară a măsurilor pe care intenționa să le implementeze în vederea restabilirii solidității financiare a municipalităților tunisiene.

Făcând parte din evaluarea strategiei guvernului, matricea oferea cea mai bună descriere disponibilă a planului detaliat de acțiuni al acestuia.

Prin urmare, nu a existat o convingere a priori că unele măsuri nu urmau să fie îndeplinite, însă, după cum se întâmplă în cazul tuturor strategiilor, exista posibilitatea ca unele măsuri să fie mai importante decât altele (cel puțin din punctul de vedere al Comisiei). Cu toate acestea, evaluarea condiției de eligibilitate care se aplică politicii publice implică o evaluare a planului general de acțiune al guvernului, nu numai a acțiunilor considerate esențiale pentru Comisie.

De asemenea, Comisia ia act de faptul că, în afara matricei generale de măsuri menționate, principalele trei obiective ale programului – creșterea intensă a veniturilor, înghețarea principalului factor care determină creșterea cheltuielilor (recrutările) și creșterea gradului de execuție a proiectelor de investiții pentru dezvoltare locală – au fost surprinse de indicatorii de performanță din a doua tranșă a programului.

Analizată retrospectiv, rata finalizării acestor măsuri a fost deosebit de ridicată, ceea ce sugerează că respectivele condiții au fost atât relevante, cât și fezabile.

52

Comisia este de acord, însă subliniază faptul că respectivele condiții au fost numeroase (BS5) și deosebit de dificile pentru ambele programe. Durata programului BS6 a fost prelungită de la 72 la 96 de luni pentru a răspunde dificultăților cu care se confrunta noul guvern și, în special, Ministerul Agriculturii, după evenimentele politice din 2011. Principalul obiectiv al acestei prelungiri a fost să se asigure faptul că puteau fi puse în aplicare măsuri complementare pentru implementarea programului în bune condiții.

Ritmul de implementare a programului a depins foarte mult de factori externi având legătură cu contextul post-revoluționar.

53

Comisia este de acord și ia act de faptul că întârzierile în contractarea componentelor de asistență tehnică pentru proiectele BS5 și BS6 au fost justificate corespunzător de complexitatea sectoarelor sprijinite și de nevoia desfășurării unei discuții aprofundate de politică și strategie pentru identificarea corectă a nevoilor beneficiarilor pe baza unor evaluări corespunzătoare.

Comisia dorește să clarifice faptul că, deși nu a existat asistență tehnică în cadrul proiectului BS7, a fost furnizată asistență tehnică în cadrul altor programe aflate în desfășurare. Perioada contractuală eligibilă conform reglementărilor financiare fusese depășită la momentul examinării conținutului programului, ceea ce a împiedicat contractarea unor servicii suplimentare de asistență tehnică.

54

Comisia este de acord și recunoaște faptul că procesul legislativ a fost destul de lent după revoluție, deoarece prioritățile constituționale și de altă natură (de exemplu, privind securitatea, corupția) au prevalat asupra altor aspecte precum legislația bugetară. Se preconizează că legea va fi adoptată în primul trimestru al anului 2017.

Cu toate acestea, trebuie subliniat că au fost înregistrate progrese semnificative în privința procedurilor bugetare chiar înainte de adoptarea legii. În prezent, 22 din 26 de ministere au adoptat bugete ale programelor și includ indicatori de performanță în legătură cu obiectivele lor de politică publică (în afara datelor bugetare) în propunerile bugetare înaintate parlamentului.

Creșterea punctajului acordat de studiul bugetar internațional subliniază progresele înregistrate în aceste domenii.

În acest context, promulgarea legii bugetului va marca mai degrabă finalizarea, iar nu lansarea acestei reforme bazate pe performanță.

55

Comisia remarcă faptul că jumătate din numărul de proiecte nu au fost afectate de nicio deficiență la nivelul concepției. Cu privire la cealaltă jumătate, Comisia dorește să facă următoarele comentarii (a se vedea în cele ce urmează):

(a)

Comisia dorește să sublinieze faptul că obiectivele aferente proiectelor respective au fost pertinente, specifice și măsurabile într-un grad suficient.

Cu privire la PJ7 și PJ8, Comisia consideră că „*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*” reprezintă un obiectiv suficient de pertinent și specific care poate fi măsurat prin volumul de infrastructură și echipamente de bază furnizate zonelor informale în cadrul programului.

Cu privire la PJ11, Comisia consideră că obiectivul programului de înfrățire în favoarea Curții de Conturi din Tunisia „*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*” în combinație cu rezultate preconizate detaliate și indicatori verificabili în mod obiectiv este specific și măsurabil.

În plus, cele patru obiective ale PJ14 sunt, în opinia Comisiei, foarte pertinente și specifice pentru a sprijini crearea unui parlament modern, capabil și funcțional în perioada de tranziție către democrație. Aceste obiective, puse în legătură cu rezultatele preconizate, sunt suficient de măsurabile.

(c)

Observația Curții se referă la un caz specific (PJ13) pentru care explicațiile sunt detaliate la punctul c) de mai jos.

Caseta 4 – Exemple de deficiențe la nivelul concepției în cazul proiectelor examinate

(a)

Curtea se referă la indicatorii stabiliți pentru măsurarea obiectivelor generale ale proiectului. În etapa de implementare a proiectului, indicatorii au fost ușor revizuiți pentru a reflecta mai bine atingerea rezultatelor.

(b)

Comisia dorește să sublinieze că modelul standard de acord privind contribuția financiară nu necesită un cadru logic. Un cadru privind rezultatele și resursele, care este echivalentul unui cadru logic, este anexat la contract. Prin urmare, Comisia consideră că au existat indicatori corespunzători formatului adecvat pentru proiectele aflate sub gestiune delegată.

(c)

Comisia subliniază faptul că sprijinul acordat societății civile în Tunisia era imposibil înaintea revoluției. Finanțările străine erau interzise, iar activitățile societății civile erau foarte limitate și se aflau sub controlul strict al guvernului. Prin urmare, nu au existat indicatori pentru evaluarea acestui sector înainte de anul 2011.

Indicatorii au fost definiți, pe baza informațiilor disponibile la momentul respectiv, pentru a ajuta la măsurarea gradului de implementare a activităților.

Comisia ia act de faptul că, deși indicatorii nu sunt foarte detaliați, pe baza proiectului s-au organizat 435 de ateliere de dialog/consultare în cele 24 de gubernorate, 120 de ateliere cu reprezentanții organizațiilor societății civile și actori publici, activitățile implicând 3 500 de asociații și conducând la crearea a 36 de rețele de asociații. Trebuie avut de asemenea în vedere că un studiu aprofundat privind situația societății civile în Tunisia a fost desfășurat de Delegația UE.

Evaluarea finală a programului va avea loc în luna februarie 2017 și va permite o evaluare detaliată a impactului acestui program ambițios.

În plus, Comisia dorește să sublinieze faptul că acest proiect este considerat un proiect emblematic și o inițiativă extraordinară în întreaga regiune de vecinătate sudică.

56

Comisia ia act că toate proiecte au inclus documente, modele și un nivel al detaliilor care este necesar în aceste cazuri.

Comisia subliniază faptul că defalcarea bugetului pentru proiectele PJ 6, 7, 8 și 10, oferă suficiente informații pentru evaluarea costurilor. Eficiența programului a fost evaluată printr-o serie de rapoarte privind progresele înregistrate, astfel cum au fost definite în contract.

57

Comisia dorește să reitereze (în privința valorii adăugate a delegării gestionării fondurilor către un intermediar comparativ cu gestiunea indirectă de către organismul public vizat din Tunisia) faptul că intermediarul era, la momentul adoptării celor două proiecte, principalul donator din domeniul reabilitării zonelor informale și sprijinise implementarea programului tunisian de reabilitare națională timp de mai mulți ani. Cheltuielile administrative percepute de intermediar (2,9 % din totalul fondurilor angajate în ambele proiecte) sunt mult mai mici decât cheltuielile aferente funcționării unităților de management al proiectului necesare în cazul gestiunii indirecte.

În plus, opțiunea de gestiune indirectă ar fi necesitat mai mult timp, ceea ce ar fi condus la întârzieri în implementare, deoarece ar fi fost necesară o perioadă de învățare a normelor și procedurilor UE pentru a permite beneficiarului tunisian să se acomodeze cu ele.

58

Comisia subliniază faptul că prelungirile acordate nu au determinat o creștere a costurilor totale. Acestea au fost „prelungiri fără costuri”, deoarece bugetul general al programelor nu poate fi majorat.

Prelungirile fără costuri pot determina redistribuirea anumitor costuri în detrimentul altora, însă aceste aspecte fac parte din riscurile asociate funcționării în aceste contexte. Cu toate acestea, în cursul negocierii cererilor de prelungire fără costuri, Comisia depune toate eforturile pentru a asigura că orice costuri suplimentare de personal care rezultă din aceste prelungiri sunt menținute la un nivel minim, astfel încât să nu pună în pericol reușita proiectului. Durata tranziției Tunisiei către democrație a fost mai mare decât se preconizase imediat după revoluția din 2011, când au fost semnate proiectele-test.

59

Cu privire la impactul și sustenabilitatea rezultatelor, Comisia dorește să sublinieze că obiectul specific al PJ6, astfel cum a fost declarat în acordul de finanțare, a constat pe de o parte în crearea unor locuri de muncă temporare și, pe de altă parte, în îmbunătățirea capacității de inserție profesională a mâinii de lucru slab calificate prin formare profesională. În opinia Comisiei, ambele obiective sunt îndeplinite. În continuare, a doua fază a proiectului a fost adoptată în 2016 (Programul de dezvoltare locală integrată) cu același partener de implementare. Acesta va maximiza impactul și va asigura sustenabilitatea rezultatelor.

În privința proiectelor PJ7 și PJ8, dificultățile financiare pentru asigurarea întreținerii infrastructurii publice furnizate domeniilor informale vor fi abordate și în cadrul acestui nou program aflat în pregătire, în care dezvoltarea unei strategii naționale adecvate privind controlul și dezvoltarea zonelor informale, inclusiv întreținerea infrastructurii publice este avută în vedere, reprezentând unul dintre rezultatele preconizate.

60

Comisia dorește să sublinieze faptul că de echipamentele furnizate în cadrul proiectelor PJ3 și PJ4 au beneficiat deja IMM-uri tunisiene orientate către export, deoarece acest lucru le permite să desfășoare în Tunisia testele la care sunt suspuse produsele în conformitate cu normele UE la costuri mult mai mici decât în străinătate. Acest lucru a contribuit la costuri de producție mai mici și la creșterea competitivității față de alți producători.

Furnizarea acestor echipamente are deja impact pozitiv în privința accesului pe piața internă a UE pentru IMM-urile tunisiene, chiar dacă nu a fost încheiat încă un Acord privind evaluarea conformității și acceptarea produselor industriale (ACAA).

Pentru proiectul PJ11, aproape toate activitățile planificate au fost implementate până la sfârșitul programului de înfrățire. În plus, având în vedere că scopul programului de înfrățire a fost acordarea de sprijin Curții de Conturi a Tunisiei pentru elaborarea unui proiect de lege organică și pentru reorganizarea structurii sale în vederea implementării prevederilor legii după adoptarea acesteia, întârzierile nu au avut un impact semnificativ.

Cu privire la proiectul PJ12, din cauza schimbărilor frecvente ale guvernului și numirii unor directori diferiți (4 într-o perioadă de 3 ani), până la sfârșitul proiectului nu a putut fi pusă în aplicare întreaga legislație elaborată în cadrul proiectului.

Concluzii și recomandări

63

În primii ani după revoluția tunisiană, coordonarea dintre donatori s-a desfășurat în principal pe baza așa-numitelor Programmes d'appui a la relance (PAR), care au sprijinit planul de recuperare economică al autorităților și, ulterior, pe baza programului cuprinzător al FMI.

64

Comisia ia act de faptul că a fost necesară abordarea mai multor sectoare din cauza provocărilor socio-economice cu care se confrunta Tunisia după revoluție. Rezultatele obținute până în prezent sunt bune, deoarece asistența acordată de către UE a avut o contribuție semnificativă la îmbunătățirea stabilității socio-economice și politice în țară după revoluție. Comisia subliniază faptul că a respectat propria politică de concentrare a asistenței sale. Într-adevăr, în ciuda faptului că o gamă largă de activități au fost întreprinse în perioada analizată, acestea s-au încadrat în cele trei sectoare principale identificate în Cadrul unic de sprijin pentru perioada 2014-16.

După cum s-a menționat la punctul 43, trebuie recunoscută situația Tunisiei începând cu 2011, precum și cererile importante de sprijinire a procesului de tranziție care a urmat revoluției în numeroase sectoare diferite. UE a fost nevoită să pună în aplicare toate instrumentele de care dispunea pentru a însoți Tunisia în acest proces complex, care a condus la adoptarea unei noi Constituții, elogiată în unanimitate, precum și la alegeri libere și corecte.

Asistența macrofinanciară din partea UE oferă sprijin pentru balanța de plăți pentru a ajuta Tunisia să răspundă nevoilor acute de finanțare externă și în sprijinul programului de asistență financiară pe care l-a convenit cu FMI. Această asistență dă posibilitatea Tunisiei să realizeze ajustările economice necesare într-un mod mai puțin dur și abrupt, având scopul de a contribui la restabilirea sustenabilității sale economice, ceea ce reprezintă o condiție prealabilă pentru o dezvoltare socială durabilă. Prin urmare, condiționalitatea aferentă asistenței macrofinanciare abordează mai multe priorități din câteva sectoare interconectate de reformă structurală, având o abordare cuprinzătoare care să sprijine programul de ajustare economică. În opinia Comisiei, acest fapt nu reprezintă o abatere de la politica Comisiei de a-și concentra asistența pe un număr limitat de sectoare. În plus, în câteva domenii de sprijin (precum statistica, gestionarea finanțelor publice și buna guvernare a Curții de Conturi), coordonarea puternică cu ceilalți donatori și în cadrul diferitelor servicii ale Comisiei a fost crucială pentru influența suplimentară avută de asistența macrofinanciară asupra implementării complete a reformelor importante.

65

Comisia dorește să sublinieze că procesul comun de programare a fost întrerupt, în așteptarea prezentării de către guvern a planului său de dezvoltare pe cinci ani. Intenția Comisiei și a statelor membre fiind de a pune în acord procesul de programare cu planul de dezvoltare pe cinci ani, de a îmbunătăți diviziunea și coordonarea activităților.

Procesul comun de programare va fi reluat în 2017.

Recomandarea 1 – Consolidarea programării și concentrarea asistenței UE

Comisia și SEAE acceptă recomandarea.

(a)

Comisia și SEAE vor continua să facă apel la dialogul politic și de politici pentru a se asigura că autoritățile tunisiene adoptă un plan național de dezvoltare cuprinzător și strategii de reformă specifice. Aceste aspecte au fost reiterate în cursul vizitelor Comisarului Hahn și ÎRVP Mogherini în Tunisia și, de asemenea, în cursul vizitei președintelui Tunisiei la Bruxelles, în lunile noiembrie și decembrie 2016.

(b)

Comisia și SEAE vor elabora un cadru strategic unic pentru perioada 2017-20, în conformitate cu orientările UE care prevăd concentrarea asistenței pe trei sectoare prioritare în vederea maximizării impactului ajutorului acordat de către aceasta.

(c)

Programarea comună va fi reluată în 2017.

68

Comisia susține că, într-un număr mic de cazuri, indicatorii/măsurile au fost îndeplinite înaintea semnării acordurilor de finanțare. Într-adevăr, măsurile respective fuseseră aprobate formal de către autorități cu multe luni înaintea semnării acordului de finanțare și au fost implementate de guvern la momentul adoptării deciziei de finanțare de către Comisie. Acest fapt ar trebui considerat o reușită, fiind rezultatul unui dialog intens de politică purtat cu autoritățile și, astfel, este posibil să nu fi avut aceeași anvergură sau să nu fi fost realizat în aceeași perioadă în absența operațiunilor de sprijin bugetar.

69

SEAE și Comisia sunt de acord că este nevoie să se adopte măsuri pentru a anticipa deciziile de tipul „mai mult pentru mai mult”.

70

Comisia dorește să evidențieze faptul că PEFA este un instrument util, însă nu reprezintă o obligație și, în plus, are nevoie de angajament și cooperare deplină din partea țării partenere. După anul 2011, Tunisia (și partenerii săi) au beneficiat de douăsprezece evaluări de înaltă calitate ale sistemului de gestionare a finanțelor publice din această țară. Acestea au fost efectuate în cadrul programelor Comisiei și de către organizații recunoscute precum FMI, OCDE, Studiul privind bugetarea deschisă. În plus, înainte de a oferi sprijin AMF, în luna decembrie 2013, Comisia a desfășurat o evaluare operațională completă și cuprinzătoare a circuitelor administrative și financiare ale Ministerului Finanțelor și Băncii Centrale a Tunisiei. Prin urmare, Comisia consideră că au fost disponibile și s-au utilizat informații cuprinzătoare și pertinente.

Comisia confirmă că evaluarea PEFA actuală a fost lansată în 2014 și va fi finalizată în 2017. Întârzierile în finalizarea acesteia sunt cauzate de problemele metodologice și sunt independente de controlul Comisiei.

Recomandarea 2 – Consolidarea implementării programelor de sprijin bugetar ale UE

Comisia acceptă recomandarea.

(a)

Într-un context politic actual mai stabil în Tunisia și având în vedere coordonarea strânsă cu ceilalți donatori, Comisia este de acord că în prezent indicatorii de performanță pot fi mai concentrați pentru operațiunile viitoare. Cu toate acestea, o abordare dinamică va continua să se aplice criteriilor de eligibilitate, în conformitate cu dispozițiile orientărilor privind sprijinul bugetar. În contextul din Tunisia, măsurile individuale au fost utilizate drept valori de referință pentru evaluarea progreselor înregistrate în ansamblu de guvern în implementarea programului național de reforme (unul dintre cele patru criterii de eligibilitate) și această practică s-a dovedit deosebit de eficientă.

Cu privire la ultima propoziție, conform căreia Comisia ar trebui „să condiționeze efectuarea plăților de îndeplinirea satisfăcătoare a fiecărei măsuri în parte și nu doar de progresele înregistrate în ansamblu”, Comisia subliniază că, în aplicarea comunicării din 2011 și a Concluziilor Consiliului din 2012 cu privire la „Abordarea viitoare a sprijinului bugetar al UE destinat țărilor terțe”, această abordare dinamică trebuie aplicată criteriilor de eligibilitate. Comisia stabilește legătura dintre efectuarea debursărilor și indicatorii de performanță negociați și conveniți cu guvernul partener numai după îndeplinirea criteriilor de eligibilitate, demonstrând existența progreselor înregistrate în ansamblu în implementarea programului.

(b)

Comisia recunoaște importanța PEFA ca instrument de planificare și monitorizare, însă Comisia subliniază că evaluarea PEFA nu poate fi impusă unilateral guvernului partener. Cu toate acestea, Comisia va continua să colaboreze cu guvernul partener, depunând toate eforturile pentru desfășurarea unei evaluări PEFA cu frecvența recomandată.

71

Perioada de 11 luni dintre momentul în care Tunisia a solicitat asistența macrofinanciară și semnarea Memorandumului de înțelegere (MoU) UE-Tunisia care a inclus condiționalitatea AMF poate fi explicată după cum urmează.

Înainte de adoptarea propunerii Comisiei privind o operațiune AMF, Comisia a desfășurat o evaluare operațională cuprinzătoare a solidității circuitelor financiare din Tunisia pentru a se conforma cerințelor Regulamentului financiar al UE. Apoi, propunerea Comisiei a trebuit să fie aprobată de Parlament și de Consiliu în procedura legislativă ordinară, în conformitate cu articolul 212 din TFUE. Deși colegiitorii au reușit să adopte propunerea Comisiei în termen de 5 luni fără trilog, o lună a fost irosită din cauza faptului că aprobarea de către plenul parlamentului a fost amânată în ultimul moment pentru plenul din aprilie II. După adoptarea operațiunii MFA, negocierile privind proiectul de memorandum de înțelegere trebuiau finalizate înainte ca memorandumul de înțelegere să fi fost aprobat de Comitetul statelor membre și să poată fi semnat de UE în luna iulie 2014 (11 luni de la solicitarea Tunisiei). Apoi, autoritățile tunisiene au avut nevoie de mai mult de 6 luni pentru ratificarea memorandumului de înțelegere în luna martie 2015. Prima debursare a AMF a putut fi efectuată imediat după ratificare, în luna mai 2015, în timp ce a doua debursare a putut avea loc abia în luna decembrie 2015, din cauza nerespectării de către autoritățile tunisiene a condiționalității AMF.

Recomandarea 3 – Accelerarea procesului de aprobare a asistenței macrofinanciare

Comisia acceptă recomandarea.

Comisia ia act de faptul că, deși s-au înregistrat progrese semnificative cu privire la accelerarea procesului de adoptare a deciziilor referitoare la asistența macrofinanciară de către Parlament și Consiliu, acest proces poate fi încă îmbunătățit. Procesul de adoptare ar putea fi mai rapid, de exemplu, dacă numărul de reuniuni ale Comisiei pentru comerț internațional a Parlamentului European (INTA) premergătoare votului în cadrul INTA ar putea fi reduse, dacă aprobarea de către Parlament ar avea loc sistematic în cadrul plenului (inclusiv în cadrul mini-sesiunilor plenare) imediat ulterioare votului în cadrul INTA, dacă mini-sesiunile plenare ar putea fi folosite pentru semnare de către Președinții Parlamentului și al Consiliului și dacă, la rândul său, Consiliul ar utiliza de asemenea, dacă este necesar, procedura scrisă pentru adoptări.

Comisia ia act, de asemenea, de faptul că, în urma recomandărilor anterioare formulate de Curtea de Conturi și ca urmare a unei Rezoluții a Parlamentului privind AMF din anul 2003, a propus în 2011 un Regulament-cadru pentru AMF, având drept scop, printre altele, accelerarea procesului de adoptare a deciziilor prin înlocuirea deciziilor legislative cu acte de punere în aplicare. Cu toate acestea, deoarece colegiitorii au decis să păstreze actele legislative și procedura legislativă ordinară, Comisia a retras această propunere în 2013.

73

Comisia subliniază faptul că prelungirile acordate nu au determinat o creștere a costurilor totale. Acestea au fost „prelungiri fără costuri”, deoarece bugetul general al programelor nu poate fi majorat.

Prelungirile fără costuri pot determina redistribuirea anumitor costuri în detrimentul altora, însă aceste aspecte fac parte din riscurile asociate funcționării în aceste contexte. Cu toate acestea, în cursul negocierii cererilor de prelungire fără costuri, Comisia depune toate eforturile pentru a asigura că orice costuri suplimentare de personal care rezultă din aceste prelungiri sunt menținute la un nivel minim, astfel încât să nu pună în pericol reușita proiectului. Durata tranziției Tunisiei către democrație a fost mai mare decât se preconizase imediat după revoluția din 2011, când au fost semnate proiectele test.

Recomandarea 4 – Îmbunătățirea planificării proiectelor

Comisia acceptă recomandarea.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit/Demararea auditului	1.3.2016
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	1.12.2016
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	14.2.2017
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	2.3.2017

Curtea a evaluat dacă asistența acordată de UE Tunisiei după revoluția din cadrul Primăverii arabe din 2011 a fost cheltuită în mod corespunzător. Concluzia Curții a fost că fondurile au fost, în general, cheltuite în mod adecvat, întrucât au contribuit semnificativ la tranziția democratică și la stabilitatea economică a Tunisiei după revoluție. Cu toate acestea, au fost identificate o serie de deficiențe în gestionarea asistenței de către UE. Pentru remedierea lor, Curtea formulează o serie de recomandări în atenția Serviciului European de Acțiune Externă și a Comisiei legate de: concentrarea asistenței pe un număr redus de sectoare, consolidarea implementării programelor de sprijin bugetar și, în fine, îmbunătățirea planificării programelor și accelerarea implementării lor.

4
1977 - 2017



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații