

Särskild rapport

**EU:s bistånd
till Tunisien**4
1977 - 2017EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6971-3	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/908593	QJ-AB-17-002-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-7007-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/668931	QJ-AB-17-002-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6962-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/043693	QJ-AB-17-002-SV-E

© Europeiska unionen, 2017

Kopiering tillåten med angivande av källan.

Särskild rapport

EU:s bistånd till Tunisien

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens revisionsavdelning III som ansvarar för revisionen av utgiftsområdena yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa. Karel Pinxten, som är avdelningens doyen, var föredragande ledamot. Han fick stöd med att utarbeta rapporten av Gerard Madden (kanslichef), Alejandro Ballester Gallardo (förstechef), Nikolaos Zompolas (uppgiftsansvarig), och Thomas Hällström, Erika Soveges och Nicola Berloco (revisorer).



Från vänster till höger: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco och Thomas Hällström.

Punkt

Akronymer och förkortningar

I - VIII Sammanfattning

1 - 11 Inledning

1 - 6 **Förhållandena i landet**

7 - 8 **EU:s samarbetsram**

9 - 11 **Finansiering till utveckling**

12 - 15 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

16 - 61 Iakttagelser

16 - 28 **Utrikestjänsten och kommissionen tog itu med de flesta av de stora utmaningarna med hjälp av betydande extra medel och samordnade arbetet med de främsta givarna men biståndet var inte tillräckligt riktat**

17 - 22 **Markant ökning av medel för att uppfylla prioriterade krav**

23 - 25 **Medlen var spridda över alltför många områden**

26 - 28 **EU:s åtgärder var väl samordnade med de största givarna, men det förekom ingen gemensam programplanering med medlemsstaterna**

29 - 61 **EU:s åtgärder gav Tunisien betydande stöd men det fanns brister i kommissionens genomförande av program**

30 - 44 **Allmänt budgetstöd betalades ut snabbt men de villkor som var knutna till det var alltför flexibla**

45 - 47 **Det makroekonomiska stödlånet gav värdefull tillgång till finansiering trots förseningar och en låg utbetalningsgrad**

48 - 54 **Programmen för sektorsuppdelat budgetstöd var relevanta men saknade en trovärdig strategi**

55 - 61 **Projekten behandlade viktiga frågor men det fanns brister i utformningen och förekom förseningar**

62-73 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga I — Förteckning över budgetstödprogram och makroekonomiskt stöd

Bilaga II — Förteckning över projekt

Kommissionens och utrikestjänstens svar

Akronymer och förkortningar

05

ADB: Afrikanska utvecklingsbanken

AFD: franska utvecklingsbyrån (*Agence Française de Développement*)

BSP: budgetstödprogram

Cris: gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser

DAC: OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (*Development Assistance Committee*)

EBRD: Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling

EGI: europeiskt granskapsinstrument

EGPI: europeiskt granskaps- och partnerskapsinstrument

EIB: Europeiska investeringsbanken

EUD: Europeiska unionens delegation

IMF: Internationella valutafonden

MFA: makroekonomiskt stöd

NIF: investeringsinstrument för granskapspolitiken

NIP: nationellt vägledande program

PAR: program för stöd till ekonomisk återhämtning (*Programme d'Appui à la Relance*)

Pefa: offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet

Spring: stöd för partnerskap, reformer och tillväxt som gynnar alla

SSF: gemensam stödram

utrikes-tjänsten: Europeiska utrikestjänsten

I
"Jasminrevolutionen" i Tunisien i januari 2011 betraktas som den första i raden av den arabiska vårens uppror. Sedan dess har Tunisien kommit långt i sin politiska övergång till demokrati under en period av osäkerhet som präglats av politisk instabilitet, social oro och terrorattacker. EU har gett betydande politiskt och ekonomiskt stöd för att hjälpa Tunisien att klara de nya utmaningarna. Under perioden 2011–2015 beviljade EU 1,3 miljarder euro i bilateralt bistånd till Tunisien.

II
Vi bedömde om det EU-bistånd som levererades till Tunisien efter den arabiska vårens revolution 2011 har använts väl. Vår slutsats är att pengarna överlag har använts väl eftersom de i stor utsträckning har bidragit till landets övergång till demokrati och ekonomiska stabilitet efter revolutionen. Men det fanns flera brister i kommissionens förvaltning av biståndet.

III
Europeiska utrikestjänsten (utrikestjänsten) och kommissionen reagerade snabbt och gav landet ekonomiskt stöd för att hjälpa det att möta de största utmaningarna: den ekonomiska krisen och övergången till demokrati. Vi konstaterade att kommissionen försökte ta itu med alltför många områden med resultatet att biståndets potentiella effekt försvagades och att de många åtgärderna blev svåra att hantera. EU:s insatser var väl samordnade med de största givarna och inom EU:s institutioner och avdelningar, men det förekom ingen gemensam programplanering med medlemsstaterna.

IV
EU:s finansiering tillhandahölls på flera olika sätt, som allmänt och sektorsuppdelat budgetstöd, makroekonomiskt stödlån och fristående projekt.

V

Fyra stora budgetstödprogram förde snabbt över betydande medel och hjälpte de tunisiska motparterna att ta fram en reformagenda. Utbetalningsvillkoren var dock alltför flexibla och minskade landets incitament att vidta de åtgärder som angavs i finansieringsöverenskommelserna. En bedömning av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet (Pefa), som skulle kunna tjäna som ett ovedersägligt test av hur långt man verkligen har kommit med reformerna i sektorn för offentliga finanser, har inte gjorts sedan 2010. Den nya Pefa-bedömningen beräknas bli klar i mars 2017.

VI

En stor brist som gällde det makroekonomiska stödlånet, det mesta av det sektorsuppdelade budgetstödet och projekten var att de alla tog lång tid att genomföra. Det makroekonomiska stödlånet gjorde att Tunisien fick tillgång till finansiering med förmånliga villkor. Det sektorsuppdelade budgetstödet gick till tre sektorer, men två av dem saknade trovärdiga sektorsstrategier. Vi hittade fall inom både sektorsuppdelat budgetstöd och projekt där åtgärdernas mål varken var specifika eller mätbara.

VII

De tunisiska myndigheterna genomförde en del betydande reformer, men i mycket långsam takt. Att det tog så lång tid berodde huvudsakligen på att regeringen byttes ut åtskilliga gånger och på att de svårigheter som landet stod inför var så speciella och så många. Kommissionen har åtagit sig att fortsätta hjälpa Tunisien både politiskt och ekonomiskt att hantera dessa svårigheter.

VIII

I rapporten lämnar vi ett antal rekommendationer som är avsedda att förbättra planeringen av biståndet och förvaltningen av EU:s åtgärder.

Förhållandena i landet

01

Tunisien är ett land med lägre medelinkomst som ligger i Nordafrika. År 2015 hade det en befolkning på cirka elva miljoner och en bruttonationalinkomst per capita på 3 970 US-dollar¹. Efter 23 år vid makten avsattes president Zayn al-Abidin Ben Ali i januari 2011 efter den tunisiska revolutionen, även kallad jasminrevolutionen. Den betraktas som det första av den rad av uppror som gemensamt går under namnet den arabiska våren.

02

Sedan den arabiska våren är Tunisien det land som har kommit längst med den politiska övergången. Under de senaste fyra åren har Tunisien antagit en ny författning och hållit fria och rättvisa val. Nobels fredspris 2015 tilldelades den nationella kvartetten för dialog² "för det avgörande bidraget till byggandet av en pluralistisk demokrati i Tunisien i kölvattnet av jasminrevolutionen 2011".

03

Efter 2011 gick landet igenom en period som präglades av stor osäkerhet, social oro och attacker mot civila mål av beväpnade aktivister. Under den perioden kämpade landet för att upprätthålla makroekonomisk stabilitet på kort sikt, trots svåra internationella ekonomiska förhållanden och ökade regionala oroligheter.

04

Att öka den ekonomiska verksamheten är en av de största utmaningarna för Tunisien eftersom det är en nödvändig förutsättning om landet varaktigt ska kunna få bukt med sina mest angelägna socioekonomiska problem, nämligen hög arbetslöshet och regionala skillnader. Under 2000–2010 hade Tunisien i genomsnitt en ekonomisk tillväxt på 4,4 %, men den minskade till 1,9 % revolutionsåret 2011. Den totala arbetslösheten är hög. Efter att ha stigit till 19 % år 2011 sjönk den till 15 % år 2015. Men arbetslösheten är ändå särskilt hög bland kvinnor (23 %), unga högskoleutbildade (67 %) och unga människor i allmänhet (35 %)³.

05

Tunisien står inför svårigheter som en bristande institutionell kapacitet, ett alltför centraliserat beslutsfattande och korruption. År 2015 hamnade Tunisien på plats 76 av 174 länder på Transparency Internationals korruptionsindex, det vill säga i mitten⁴. I World Justice Projects rättsstatsindex för 2015 hamnar Tunisien på plats 43 totalt och bland de bästa länderna i regionen.

- 1 Världsbanken, *World Data Bank*, utvecklingsindikatorer.
- 2 Den nationella kvartetten för dialog bildades 2013 och består av fyra organisationer i det tunisiska civila samhället: fackföreningsrörelsen UGTT (*Union Générale Tunisienne du Travail*), arbetsgivarorganisationen UTICA (*Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat*), människorättsorganisationen LTDH (*La Ligue Tunisienne pour la Défense des Droits de l'Homme*) och det nationella advokatsamfundet (*Ordre National des Avocats de Tunisie*).
- 3 Internationella valutafonden, *Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility* (begäran om ett utvidgat avtal inom ramen för en utvidgad lånemöjlighet), maj 2016.
- 4 Transparency Internationals poäng för Tunisien sjönk från 41 år 2012 och 2013 till 40 år 2014 och 38 år 2015.

06

Säkerheten har blivit en allt större utmaning för landet. Sammandrabbningarna med salafisterna (2012) och politiska mord (2013), terrorattackerna på Bardomuseet i Sousse 2015 och mot presidentens livvakter var ett hårt slag mot landets ekonomi⁵ och samhället i stort.

EU:s samarbetsram

07

Associeringsavtalet mellan EU och Tunisien från juli 1995 ligger till grund för de bilaterala förbindelserna. I november 2006 tog kommissionen fram ett landstrategidokument med en ram för EU:s samarbete med Tunisien för 2007–2013. I november 2010 gjorde kommissionen en halvtidsöversyn av strategin och det nationella vägledande programmet för perioden 2011–2013⁶, som omsatte strategin i praktiken.

08

EU:s samarbete förändrades radikalt efter den arabiska vårens revolution 2011. I mars 2011 förband sig EU att stödja alla sina grannar i söder som "kan och vill vidta sådana reformer genom ett 'partnerskap för demokrati och delat välstånd'"⁷. I maj 2011 antog Europeiska utrikestjänsten och kommissionen ett nytt förhållningssätt gentemot de 16 länderna i det europeiska grannskapet⁸. Syftet med det nya förhållningssättet var att stärka partnerskapet mellan EU och de länder och samhällen som omfattas av grannskapspolitiken, bygga upp och befästa sunda demokratier, sträva efter hållbar ekonomisk tillväxt och etablera förbindelser mellan befolkningen och det civila samhället i länderna i regionen. Utifrån det nya strategiska förhållningssättet ingick EU 2012 en politisk överenskommelse med Tunisien om en handlingsplan för perioden 2013–2017, som inrättade ett privilegierat partnerskap mellan EU och Tunisien⁹. De viktigaste delarna i det partnerskapet är

- a) ett fördjupat politiskt samarbete, bland annat politisk dialog på hög nivå, parlamentariskt samarbete, samarbete i säkerhetsfrågor och demokrati och rättvisa,
- b) större social och ekonomisk integration med Europeiska unionen för att bygga upp ett gemensamt ekonomiskt område och utveckla ett djupgående och omfattande frihandelsavtal mellan EU och Tunisien (*EU-Tunisia Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*),
- c) ett närmare partnerskap mellan folken genom stärkta enskilda och organisatoriska kopplingar på områdena utbildning, sysselsättning, hälsa, kultur, immigration och rörlighet.

- 5 Under 2015 minskade turismen (valutaintäkter) med 54 %.
- 6 Utrikestjänsten/Europeiska kommissionen, *Tunisiens vägledande nationella program 2011–2013*.
- 7 KOM(2011) 200 slutlig, 8.3.2011, *Ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra Medelhavsområdet*.
- 8 KOM(2011) 303 slutlig, 25.5.2011, *Ny respons på ett grannskap i förändring*.
- 9 Utrikestjänsten, *Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013–2017* (förbindelser mellan Tunisien och Europeiska unionen: Ett privilegierat partnerskap – handlingsplan 2013–2017). https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf

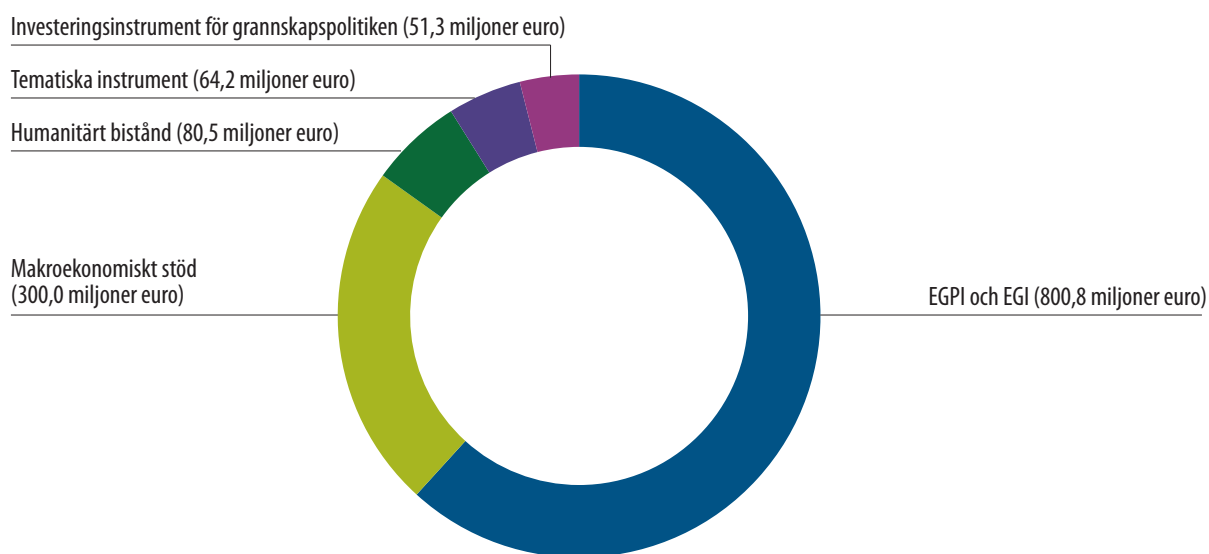
Finansiering till utveckling

09

Det bilaterala utvecklingsbiståndet till Tunisien för perioden 2011–2015 uppgick till 1,3 miljarder euro. I finansieringen ingick program inom det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (EGPI) och det europeiska grannskapsinstrumentet (EGI), tematiska instrument och program¹⁰, humanitärt bistånd, investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken och ett avtal om makroekonomiskt stöd som undertecknades 2014 (se **figur 1**).

10 De tematiska instrumenten är det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter, instrumentet som bidrar till stabilitet och fred, programmet för gränsöverskridande samarbete (Italien–Tunisien) och programmet för icke-statliga aktörer och lokala myndigheter.

Figur 1 Åtaganden för Tunisien per finansieringsinstrument för perioden 2011–2015



Källa: Europeiska unionens delegation i Tunisien, rapport 2015, EU:s samarbete i Tunisien, maj 2016, och databasen för det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris).

10

Under perioden 2011–2015 planerade och genomförde kommissionen program för både allmänt och sektorsuppdelat budgetstöd (se **ruta 1**), ett makroekonomiskt stödlån och fristående projekt. Programmen för allmänt budgetstöd bestod av ett kluster av fem på varandra följande program¹¹ som syftade till att få fart på ekonomin igen och inbegrep åtgärder för strukturreformer på olika områden. Programmen för sektorsuppdelat budgetstöd inrättades i huvudsak före 2011, men de flesta utbetalningarna gjordes efter revolutionen. De omfattade olika områden som utbildning, vatten, miljö och en reform av statsbudgeten. Kommissionen finansierade dessutom projekt som gällde tjänster, bygg- och anläggningsarbeten, upphandling av utrustning och program för partnersamverkan. Kommissionen anlätade olika typer av genomförandeorgan, till exempel FN-organ, nationella byråer och organisationer i det civila samhället.

11 PAR1 är en budgettransaktion som omfattar flera sektorer, och PAR2 till PAR5 är transaktioner som gäller kontrakt om statsbyggande. Kontrakten om statsbyggande ger budgetstöd i en instabil situation eller i ett övergångsskede. De infördes av kommissionen 2012, och i DAC:s registreringssystem räknas de till allmänt budgetstöd.

Ruta 1

Budgetstödmotoden

Budgetstöd innebär att ekonomiska resurser förs över till statskassan i ett partnerland, förutsatt att landet respekterar de betalningsvillkor som man har enats om. Det ges inte till alla länder. Stödkriterierna måste uppfyllas innan ett budgetstödprogram sätts i verket och under loppet av programmet, och vissa villkor måste vara uppfyllda innan utbetalningar görs.

Budgetstöd omfattar policydialog, finansiella överföringar till partnerlandets statskassa, prestationsbedömning och kapacitetsuppbbyggnad, på grundval av partnerskap och ömsesidig ansvarsskyldighet.

Budgetstöd betalas ut i fasta eller rörliga delbetalningar. Fasta delbetalningar har ett fast värde, som anges på förhand i finansieringsöverenskommelsen. De betalas ut i sin helhet (när alla villkor är uppfyllda) eller inte alls (om ett eller flera villkor inte har uppfyllts). Rörliga delbetalningar har ett högsta värde som anges på förhand i finansieringsöverenskommelsen. De betalas antingen ut i sin helhet eller i delar, där det utbetalade beloppet bygger på de resultat som uppnåtts i förhållande till på förhand fastställda mål eller bestämda resultatindikatorer (förutsatt att alla allmänna mål samtidigt har uppnåtts).

Utdrag ur Europeiska kommissionens riktlinjer för budgetstöd, september 2012.

11

Frankrike och Tyskland är de andra stora europeiska bilaterala givarna¹². Europeiska investeringsbanken (EIB)¹³ och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD)¹⁴ är betydande långgivare i Tunisien. Internationella finansinstitut ger också betydande finansiering. Sedan 2012 har Världsbanken ingått åtaganden för totalt 2,1 miljarder US-dollar. Internationella valutafonden (IMF) har också varit mycket aktiv i Tunisien. I maj 2016 godkände IMF ett andra landprogram, ett förlängt arrangemang på 48 månader för ett belopp av 2,9 miljarder US-dollar¹⁵.

- 12 Sedan 2011 har de beviljat 776 respektive 950 miljoner euro i lån och bidrag.
- 13 Sedan 2011 har Tunisien fått sammanlagt 1,5 miljarder euro i finansiering (till sektorer som näringsliv, vatten, transporter, energi och tjänster).
- 14 Sedan 2013 har EBRD finansierat 25 projekt och betalat ut totalt 300 miljoner euro.
- 15 Detta är IMF:s andra program i Tunisien. Under perioden 2013–2015 betalades 1,6 miljarder US-dollar ut till Tunisien via ett stand-by-avtalsprogram.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

13

12

Vid revisionen granskade vi om EU:s bistånd till Tunisien efter den arabiska vårens revolution 2011 har använts väl. För att kunna göra den bedömningen ställde vi följande delfrågor under revisionen av biståndets effektivitet och ändamålsenlighet:

- i) Tog utrikestjänsten och kommissionen itu med de stora utmaningar som Tunisien stod inför?
- ii) Genomförde kommissionen sina program väl?

13

Revisionen omfattade utgifterna via EGPI och EGI. Vi inriktade oss på program med insatser för att hantera den ekonomiska krisen och EU:s åtgärder på områden som övergången till demokrati, styrelseformer, rättvisa och ekonomisk tillväxt. Vi tittade även på det makroekonomiska stödet.

14

Granskningsurvalet omfattade 70 % av det bilaterala utvecklingsbistånd som beviljades Tunisien mellan 2011 och 2015¹⁶. Vi granskade det makroekonomiska stödlånet, sju budgetstödprogram och 14 projekt. Närmare information om vilka EU-åtgärder som ingick i revisionen finns i **bilagorna I och II**.

15

Revisionsarbetet genomfördes mellan mars och juli 2016. Vi samlade in bevis till bedömningen genom dokumentgranskningar och intervjuer med utrikestjänsten, kommissionen och EU-delegationen i Tunisien, de tunisiska myndigheterna, organisationer i det civila samhället samt internationella finansinstitut och andra givare¹⁷. Vi gjorde även ett två veckor långt besök i Tunisien i maj 2016.

- 16 Det sammanlagda bilaterala utvecklingsbiståndet för perioden 2011–2015 uppgick till 1,3 miljarder euro. I det ingår program via EGPI, EGI, de tematiska instrumenten, investeringsinstrumentet för granskningspolitiken och makroekonomiskt stödlån.
- 17 IMF, Afrikanska utvecklingsbanken, Världsbanken och AFD.

Utrikestjänsten och kommissionen tog itu med de flesta av de stora utmaningarna med hjälp av betydande extra medel och samordnade arbetet med de främsta givarna men biståndet var inte tillräckligt riktat

16

I det här avsnittet undersöker vi om prioriteringar och anslagsfördelning anpassades korrekt efter 2011 så att man kunde ta itu med de stora utmaningar som Tunisien stod inför. Vi bedömer också om man snabbt tog itu med utmaningarna med hjälp av väl samordnade insatser.

Markant ökning av medel för att uppfylla prioriterade krav

17

År 2010, det vill säga före revolutionen, hade kommissionen ett utvecklingsbiståndsprogram¹⁸ på 240 miljoner euro för perioden 2011–2013. Programmet hade följande prioriterade områden för utvecklingsbiståndet: sysselsättning, ekonomiska reformer och stöd till den privata sektorn och rättsväsendet. Ett övergripande mål var att öka de goda styrelseformernas räckvidd.

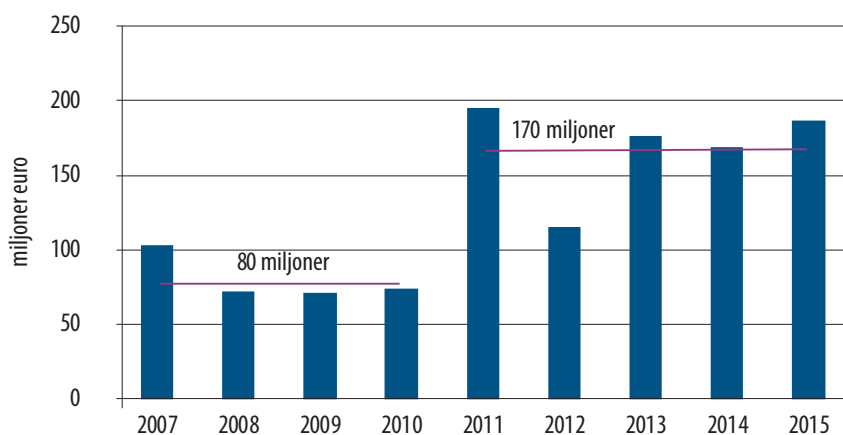
18

I revolutionens efterdyningar ökade de anslagna medlen markant och inriktningen på EU:s bilaterala samarbete förändrades. Anslagen för perioden 2011–2013 fördubblades nästan till 445 miljoner euro. De genomsnittliga årliga anslagen från EGPI och EGI¹⁹ steg från 80 miljoner euro under perioden före revolutionen till 170 miljoner under perioden 2011–2015 (se **figur 2**). Den markant ökade finansieringen tillhandahölls framför allt via den incitamentbaserade mekanismen "mer för mer" som gav ytterligare stöd till partnerländer som uppvisade ett varaktigt engagemang och framsteg i reformer²⁰.

- 18 Den fleråriga strategin för utvecklingsbiståndet för perioden 2007–2013 fastställdes i landstrategidokumentet. I det nationella vägledande programmet för 2011–2013 definierades de anslagna medlen och prioriteringarna mer i detalj. I det nationella vägledande programmet hänvisade man till de medel som anslagits inom EGPI.
- 19 Från och med 2014 har EGI ersatt EGPI som de huvudsakliga instrumenten för utvecklingssamarbete med grannländerna.
- 20 Den incitamentbaserade mekanismen "mer för mer" (kallad Spring inom EGPI (fram till 2013) och paraplyfonder inom EGI (se även tabell 1 om extra bidrag).

Figur 2

EGPI:s och EGI:s årliga åtaganden för Tunisien för perioden 2007–2015



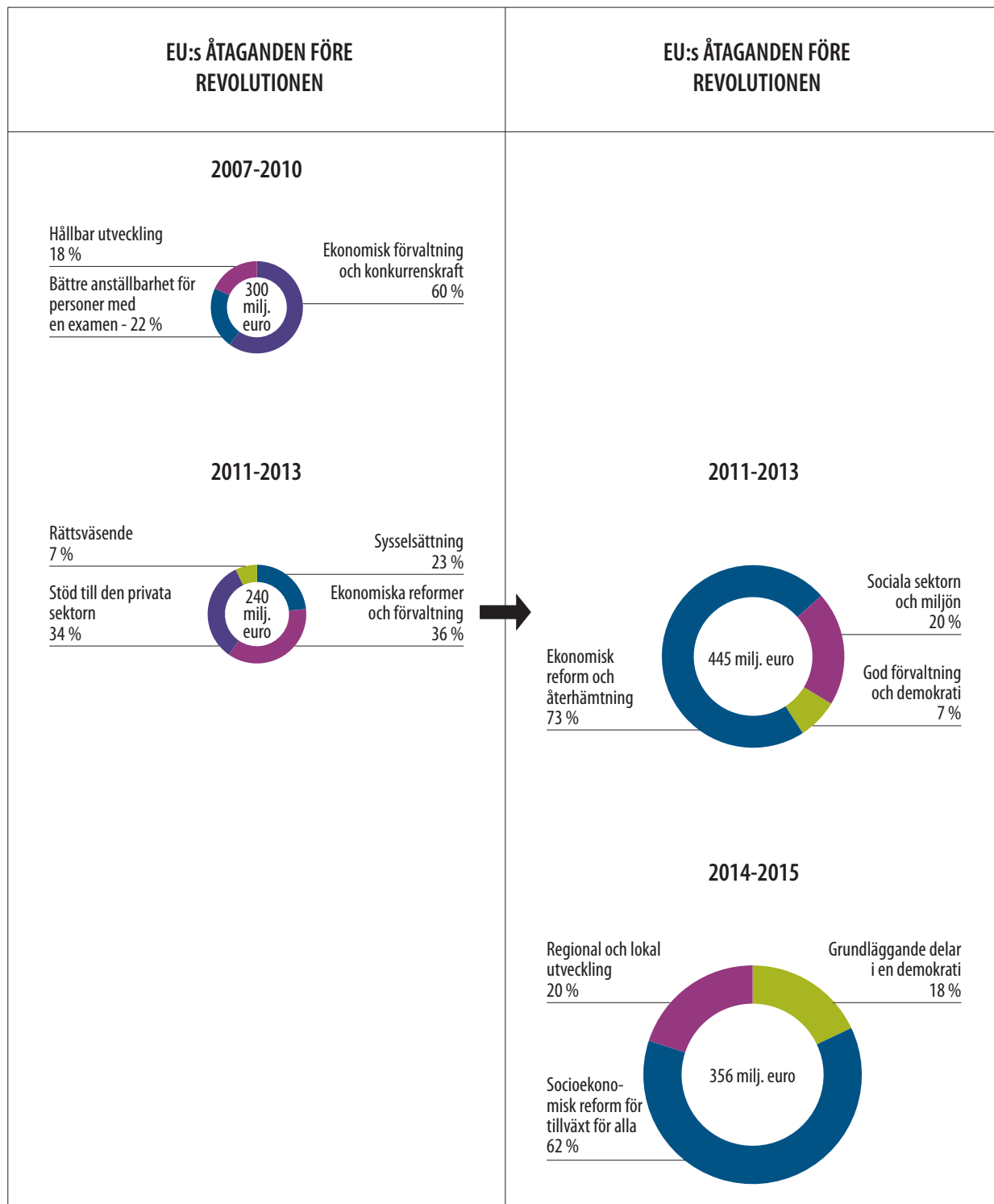
Källa: Cris databas.

19

Sedan 2011 har stödet till demokrati blivit ett av biståndets prioriterade områden (se **figur 3**). EU:s valobservatörsuppdrag genomfördes för att man skulle se till att valen genomfördes korrekt. Ytterligare stöd till övergången till demokrati gavs av olika program för stöd till det civila samhället, rättsväsendet och det nya parlamentets verksamheter. Efter 2011 utarbetade kommissionen program för att minska de regionala skillnader som var en av orsakerna till säkerhetsmässiga och sociala spänningar. Programmen gav stöd till marginaliserade områden, upprustningen av kvarter med låga inkomster och hälsosektorn.

Figur 3

EGPI:s och EGI:s åtaganden för Tunisien före och efter 2011 per prioriterat område (storlek i proportion till anslag per år)



Källa: Europeiska kommissionens nationella vägledande program och aktuell situation, oktober 2015.

20

De extra medel som gjordes tillgängliga efter revolutionen gjorde att utrikestjänsten och kommissionen kunde ge betydande stöd till det nationella programmet för ekonomisk återhämtning. I ett instabilt och försämrat makroekonomiskt läge blev programmet för stöd till ekonomisk återhämtning (*Programme d'Appui à la Relance, PAR*) en viktig nystart där man förde samman betydande resurser från olika givare och finansinstitut och tillhandahöll de medel som behövdes så väl för att tillgodose akuta ekonomiska behov. Bidraget till PAR var kommissionens största utgift i form av anslagna medel till Tunisien. Finansieringen bestod av fem program för allmänt budgetstöd som ingick åtaganden för 448 miljoner euro under fem år, det vill säga mer än hälften av de medel som anslogs inom EGPI och EGI under perioden 2011–2015. Beloppet utökades med "mer för mer"-medel som gav 155 miljoner euro extra under perioden 2011–2015 (se punkt 18 och **tabell 1**). Detta allmänna budgetstöd hade en särskild betydelse för de tunisiska myndigheterna eftersom merparten av givarnas andra finansiering bestod av lån, vilket medförde lånekostnader och återbetalningsskyldigheter.

Tabell 1

"Mer för mer"-anslagens bidrag till PAR-programmen

(miljoner euro)

PAR-program	År	Totalt beviljat belopp	"Mer för mer"-medel som beviljats PAR-programmen	"Mer för mer"-medel som beviljats totalt varje år
PAR1	2011	100	10	20
PAR2	2012	68	0	80
PAR3	2013	110	45	55
PAR4	2014	100	47	50
PAR5	2015	70	53	71,8
Totalt		448	155	276,8¹

1 Saldot på "mer för mer"-medlen på 121,8 miljoner euro användes till projekt på en mängd olika områden, t.ex. inom rättsväsendet eller till renovering av infrastruktur i fattiga områden.

Källa: Utrikestjänsten och Cris databas.

21

Kommissionen försökte tillgodose landets ekonomiska behov i första hand genom PAR-programmen, men ytterligare stöd gavs via ett makroekonomiskt stödlån och särskilda projekt. Efter en begäran från de tunisiska myndigheterna beviljades ett lån på 300 miljoner euro 2014 som ett komplement till IMF:s lån för stöd till regeringens ekonomiska stabiliserings- och reformprogram.

22

Medan de utmaningar som de makroekonomiska och demokratiska reformerna innebar kunde åtgärdas relativt snabbt var det en annan sak med reformen av säkerhetssektorn. Den tunisiska regeringen begärde först EU-stöd till reformen så tidigt som i oktober 2011. Kommissionen besvarade snabbt begäran, men det tog två år innan de tunisiska myndigheterna kunde enas om kravspecifikationerna för en sakkunnigbedömning av säkerhetssektorn i Tunisien. I december 2013 utarbetade tolv säkerhetsexperter från EU:s medlemsstater en sakkunnigrapport. Efter det att de tunisiska myndigheterna hade godkänt den genomfördes ett identifierings- och formuleringsuppdrag i januari 2015. Terrorattacker i mars och juni 2015 påskyndade den politiska dialogen och i november 2015 ställde sig den tunisiska regeringen bakom kommissionens förslag till ett program för reform av säkerhetssektorn med en budget på 23 miljoner euro. Det var fyra år efter den första begäran. När programmet hade godkänts undertecknades ett kontrakt i juni 2016 om upprustning av säkerhetsinfrastrukturen och leverans av utrustning.

Medlen var spridda över alltför många områden

23

De tunisiska myndigheterna lyckades inte ta fram en tillförlitlig och heltäckande nationell utvecklingsplan. Eftersom det saknades en sådan plan fick givarna ingen samlad bild av landets prioriteringar, vilka medel som krävdes eller framstegen med centrala indikatorer. EU:s åtgärder utformades därför utifrån en fortlöpande och intensiv politisk dialog med de tunisiska myndigheterna och rapporter från olika behovsbedömnings- och identifieringsuppdrag som anordnades av utrikestjänsten och kommissionen.

24

EU:s åtgärder omfattade en lång rad olika aktiviteter. Efter revolutionen 2011 fanns det en stor efterfrågan på stöd inom många sektorer. I handlingsplanen för 2013–2017 i det privilegierade partnerskapet (se punkt 8) fastställdes 13 prioriteringar som var och en omfattade många olika åtgärder. Med tanke på att det fanns mer medel tillgängliga utvidgade kommissionen samarbetet för att försöka möta denna efterfrågan. I strategidokument som det nationella vägledande programmet 2011–2013 och den gemensamma stödramen 2014–2015 fastställde man prioriterade områden i mycket allmänna ordalag. Det ledde till att man fattade beslut och planerade projekt som täckte alltför många områden. I den gemensamma stödramen för 2014–2015 innefattade en av de prioriterade sektorerna (grundläggande delar i en demokrati) sex skilda komponenter som täckte en mängd olika områden: rättsväsende, lika möjligheter, migration och gränsförvaltning, mediereform, reform av säkerhetssektorn och stöd till kultursektorn²¹. I sin årsrapport²² tar EU-delegationen upp åtgärder som är utspridda på mer än 20 rubriker (bland annat utbildning, hälsa, jordbruk, miljö, klimatförändringar, transporter och forskning och tematiska områden som gränsöverskridande samarbete).

21 Kommissionens generaldirektorat för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar, Faktablad om det ekonomiska biståndet till Tunisien, aktuell situation: oktober 2015.

22 EU-delegationen, rapport 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (EU:s samarbete i Tunisien).

25

De många olika verksamhetsområdena gick inte ihop med kommissionens eget mål att rikta stödet till ett litet antal områden. Enligt erkänd bästa praxis för tilldelning av utvecklingsbistånd, såsom den fastställs i EU:s samförstånd om utveckling²³ och Parisförklaringen om biståndseffektivitet²⁴ ska EU-givare sträva efter att inrikta sin aktiva medverkan i ett särskilt land på högst tre sektorer vardera. Kommissionen riktade inte sina insatser tillräckligt, vilket försvagade den potentiella effekten av finansieringen och gjorde förvaltningen av den svårare.

EU:s åtgärder var väl samordnade med de största givarna, men det förekom ingen gemensam programplanering med medlemsstaterna

26

EU:s åtgärder var väl samordnade med de största internationella utvecklingsaktörerna i Tunisien, som IMF, Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och franska utvecklingsbyrån (*Agence Française de Développement*, AFD). EU planerade och genomförde viktiga program med andra givare – framför allt budgetstöd och makroekonomiskt stöd. En del EU-projekt genomfördes av FN-byråer, nationella utvecklingsorgan och utvecklingsbanker. Sedan 2016 finns det även nio pågående projekt för partnersamverkan med en total budget på 12 miljoner euro som finansieras av EU och genomförs av några medlemsstater²⁵.

27

EU är den givare som ger störst bidrag till Tunisien och är närvarande på många olika områden. EU-delegationen har därför en viktig roll i givarsamfundet. Den underlättar aktivt samordningen av givare som träffas minst en gång i månaden då de i detalj diskuterar programplaneringen och eventuella problem som uppstår när programmen genomförs.

28

Utrikestjänsten och kommissionen samarbetade tätt med medlemsstaterna genom att ha regelbundna samråd och ofta utbyta relevant information i varje stadium av programcykeln, framför allt i EGI-kommittén. Men samarbetet omfattade inte en gemensam programplanering med medlemsstaterna, vilket rekommenderades i EGI-förordningen²⁶. Utrikestjänsten och kommissionen har de senaste fyra åren haft diskussioner med EU:s medlemsstater om att gradvis påbörja en gemensam programplanering i Tunisien.

- 23 Rådet, Europaparlamentet och kommissionen (2006/C 46/01), *Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: Europeiskt samförstånd.*
- 24 OECD, Parisförklaringen om biståndseffektivitet, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Österrike.
- 26 Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 232/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett europeiskt granskingsinstrument (EUT L 77, 15.3.2014, s. 27).

EU:s åtgärder gav Tunisien betydande stöd men det fanns brister i kommissionens genomförande av program

29

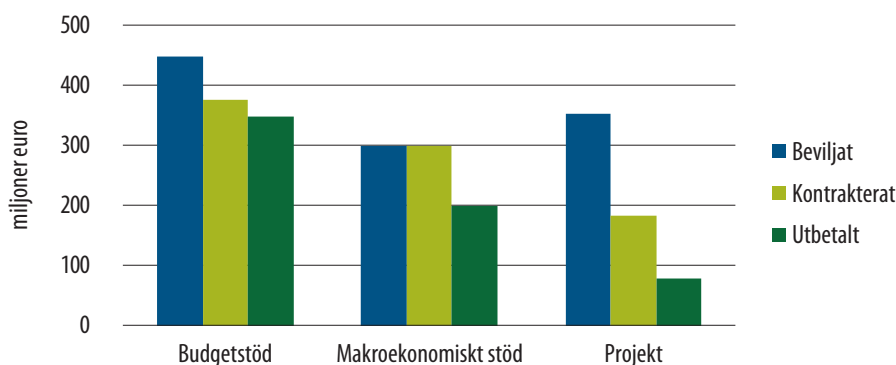
I det här avsnittet undersöker vi hur väl kommissionen har genomfört de bilaterala utvecklingsbiståndsprogrammen. Vi bedömer fyra typer av program: a) fyra program för allmänt budgetstöd, b) tre program för sektorsuppdelat budgetstöd, c) det makroekonomiska stödlånet och d) 14 projekt. Vi bedömer utformningen, genomförandet och levererad output.

Allmänt budgetstöd betalades ut snabbt men de villkor som var knutna till det var alltför flexibla

30

PAR-programmen (se punkt 20) utgjorde cirka 56 % av EGPI- och EGI-åtagandena. Programmen kunde relativt snabbt kanalisera betydande medel till Tunisien. Det tog sammanlagt ett till två år från utformningen till utbetalningen av det mesta av det belopp som man hade ingått kontrakt för. I slutet av 2015 hade PAR-programmen således betalat ut 78 % av de belopp som man hade ingått åtaganden för 2011–2015, medan procentsatsen för det makroekonomiska stödlånet och projekten var 67 respektive 22 %. I slutet av 2015 hade man endast ingått kontrakt för 60 % av de tillgängliga anslagen för projekt, medan man hade ingått kontrakt för 85 % av budetstödanslagen och 100 % av det makroekonomiska stödets anslag (se **figur 4**).

Figur 4 Belopp som anslagits, kontrakterats och utbetalats per typ av bistånd (per den 31 december 2015 under perioden 2011–2015)



Källa: Cris databas.

lakttagelser

31

EU:s bistånd var utformat för att kanalisera betydande belopp för att ge stöd till den bräckliga ekonomin, främja social sammanhållning och uppmuntra Tunisien att "vidta [...] reformer genom ett 'partnerskap för demokrati och delat välstånd'"²⁷. De motsvarande utbetalningarna under perioden 2011–2015 uppgick till cirka 350 miljoner euro.

32

Det första PAR-programmet planerades och genomfördes gemensamt med Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och AFD²⁸ medan det andra planerades och genomfördes med Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken. Den sammanlagda budgeten för PAR1 var 1 miljard euro i lån och bidrag (varav 100 miljoner var EU:s bidrag). Den sammanlagda budgeten för PAR2 var 720 miljoner euro i lån och bidrag, till vilket EU bidrog med 68 miljoner euro. Den gemensamma programplaneringen och det gemensamma genomförandet av programmen gjorde att givarna kunde sätta större press på partnerlandet att genomföra reformer och säkerställde också att det inte förekom något dubbelarbete bland givarna. De efterföljande programmen PAR3 och PAR4 finansierades enbart av EU.

Utbetalningsvillkoren var alltför flexibla

33

EU bidrog till PAR-programmen genom allmänt budgetstöd. Från och med 2013 klassificerades detta som "kontrakt om statsbyggande". Det är den mest flexibla formen av budgetstöd och utformas för länder som befinner sig i en instabil situation eller i ett övergångsskede. Utbetalningsvillkoren för denna form av budgetstöd är mer flexibla eftersom till exempel stödvillkoret att partnerländerna ska ha en tillförlitlig och trovärdig nationell utvecklingsplan inte krävs så länge regeringen åtar sig att ta fram en sådan strategi. Enligt kommissionens egna riktlinjer för budgetstöd är det inte meningen att kontrakt om statsbyggande ska löpa i mer än ett eller två år. För Tunisien har denna form av budgetstöd redan beviljats för tre år (PAR3 och PAR4), men den kommer att användas igen i det senaste PAR-programmet (PAR5) i tre år till.

27 KOM(2011) 200 slutlig, 8.3.2011.

28 De tre givarnas bidrag var i form av lån.

34

PAR-programmen fungerar på så sätt att en eller två delbetalningar utbetalas under högst två år. Enligt den bästa praxis som gäller för budgetstödprogram kommer kommissionen först överens om ett reformprogram med partnerlandet. Utifrån det programmet beslutar sedan kommissionen om villkoren för utbetalning, undertecknar finansieringsöverenskommelsen och ger partnerlandet tid att genomföra reformerna och därmed uppfylla utbetalningsvillkoren. Men när det gäller PAR-programmen var villkoren till stor del uppfyllda innan finansieringsöverenskommelsen undertecknades, redan på planeringsstadiet. Kommissionen använde systematiskt det tillvägagångssättet för att kunna betala ut PAR-programmens första delbetalning snabbare. Således gjordes PAR1:s första delbetalning två månader efter det att finansieringsöverenskommelsen hade undertecknats; i fallet med PAR2 och PAR3 tog det endast två veckor (se **tabell 2**).

Tabell 2

Genomförandet av PAR-programmen

"Tidsglapp mellan finansieringsöverenskommelsen och den andra betalningen"				Genomförandetakt				
Program	Beslutsår	Tilldelat	Utbetalt	Datum för när finansieringsöverenskommelsen undertecknades	Utbetalningsdatum (första delbetalningen)	Utbetalningsdatum (andra delbetalningen)	Tidsglapp mellan finansieringsöverenskommelsen och den första betalningen	Tidsglapp mellan finansieringsöverenskommelsen och den andra betalningen
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	e.t.	13	e.t.
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	ej fastställt	150	ej fastställt

Källa: Cris-databasen (oktober 2016).

35

I ett fall (PAR1) var åtgärderna för den andra delbetalningen inte fastställda när kontraktet undertecknades, utan först ett år senare. Man bör enas om vilka åtgärder som krävs för att man ska uppfylla villkoren för utbetalningen av programmens samtliga delbetalningar när finansieringsöverenskommelsen undertecknas så att partnerlandet får tillräckligt med tid på sig att genomföra reformerna.

36

Eftersom de extra "mer för mer"-medlen utgjorde nära en tredjedel av programmens budget granskade vi om de användes till att sätta upp nya villkor och frammana nya åtgärder från de tunisiska myndigheternas sida. Det var endast i PAR3 som fler villkor lades till för en rörlig delbetalning i och med att tre särskilda villkor sattes upp för de extra medlen. Dessa medel bestämdes mot slutet av programplaneringen (se **ruta 2**), och även om det säkert var en komplicerande faktor var det inget hinder för att fastställa villkor och åtgärder.

Ruta 2

Förfarandet för att tilldela extra "mer för mer"-medel

Steg i förfarandet:

- I december år N skriver EU-delegationen ett första utkast till lägesrapport.
- I mars år N+1 skriver utrikestjänsten och kommissionen en gemensam not om de framsteg som gjorts i alla grannskapsländer.
- I juni år N+1 fattas ett beslut (som godkänns av EGI-kommittén). Medlen måste anslås till särskilda program senast i slutet av år N+1.

37

PAR-utbetalningar gjordes på villkor att många särskilda åtgärder genomfördes. Vart och ett av de fyra granskade programmen inbegrep i genomsnitt 27 särskilda åtgärder. De omfattade många olika områden, nämligen: a) öppenhet, demokratiskt deltagande, rättsväsende och korruptionsbekämpning, b) offentliga finanser, c) regionala skillnader, d) arbetslöshet och social inkludering, e) mikrokrediter och f) ekonomiskt tillväxt. Så många områden minskar fokus i den politiska dialogen med partnerlandet.

38

Kommissionen fattade utbetalningsbeslut när den hade bedömt de övergripande framstegen och regeringens åtagande att ta fram en nationell utvecklingsplan i stället för att ta reda på om de tunisiska myndigheterna hade slutfört de åtgärder som krävdes. I praktiken innebar det att kommissionen bedömde de övergripande framstegen som tillfredsställande även om en del åtgärder inte hade vidtagits. Det här tillvägagångssättet minskade parternas incitament att vidta de åtgärder som angavs i finansieringsöverenskommelsen och gjorde att kommissionen inte kunde sätta så stor press på de tunisiska myndigheterna att genomföra välbehövliga reformer.

39

Kommissionen satsade på outputåtgärder i motsats till långsiktiga resultat på grund av den politiska instabiliteten i landet. De flesta åtgärderna i PAR-programmen var utformade så att de skulle gå att genomföra på kort tid och tog ofta formen "dekret X ska antas av regeringen" eller liknande. Ett dekret kan antas av regeringen men kanske inte tillämpas snabbt och korrekt av förvaltningen. Genomförandet av en del strukturreformer fortsätter faktiskt att vara otillfredsställande eller långsamt, också på områden där den tunisiska regeringen har vidtagit en del åtgärder.

Bedömningen av förvaltningen av de offentliga finanserna försenades

40

Det har inte gjorts någon samlad utvärdering av PAR-programmen. Med tanke på programmets storlek och komplexitet skulle en samlad utvärdering ha kunnat ge värdefull feedback om hur det gick att genomföra reformerna och visat på brister i tillvägagångssättet.

41

Kommissionen använde olika internationella organisationers utvärderingar av särskilda aspekter av förvaltningen. Men det var inte meningen att de skulle ersätta Pefa-bedömningen, som är en mycket grundlig och allmänt erkänd samlad bedömning av förvaltningen av de offentliga finanserna. I sina riktlinjer rekommenderar kommissionen att man ska göra en Pefa-bedömning vart fjärde år, men den senaste gjordes 2010. EU, Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken åtog sig 2014 att medfinansera en ny bedömning. Men arbetet med att anlita en expert och diskutera den preliminära rapporten med de tunisiska myndigheterna blev kraftigt försenat. Man räknar med att den nya Pefa-bedömningen ska bli klar i mars 2017.

42

Pefa-bedömningen skulle inte bara ge garantier för alla aspekter av förvaltningen av de offentliga finanserna utan behövdes också som en indikator på eventuella brister som måste åtgärdas omedelbart. Av de skälen och med tanke på de mycket stora belopp i budgetstöd som betalas till statskassan är det otillfredsställande att bedömningen inte fanns tillgänglig inom den period som anges i riktlinjerna.

Långsam reformtakt

43

Överlag har det gjorts en del framsteg på de områden som programmen täcker, men reformtaktan har varit långsam.

- a) I fråga om öppenhet och deltagande har det skett framsteg när det gäller tillgång till administrativ information, föreningsfrihet, budgettransparens och offentliggörande av det tunisiska högre revisionsorganets rapporter. Men det är fortfarande svårt att få tillgång till administrativ information som rör regeringen och offentliga organisationer.
- b) När det gäller det civila samhällets deltagande har det blivit lättare att bilda en frivilligorganisation, men det tar fortfarande lång tid. Enligt den rättsliga ramen kan en ny frivilligorganisation bildas på bara några veckor, men i praktiken tar det mellan sex månader och ett år på grund av administrativa flaskhalsar.
- c) När det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna krävs det att en nationell utvecklingsplan antas och också en grundlag om budgeten för att förbättra budgetgenomförandet. Det har tagit lång tid att genomföra reformer som gäller offentlig-privata partnerskap och offentlig upphandling. En ny lag om offentlig upphandling som uppfyller internationella standarder har antagits och en handlingsplan som ersätter de krångliga förfarandena är på gång. En viktig utmaning som återstår är att öka insynen i, redovisningsskyldigheten för och ändamålsenligheten i den externa och interna revisionen.
- d) När det gäller regionala skillnader har de vidtagna åtgärderna inom ramen för PAR-programmen ökat kommunernas intäkter. Men med tanke på de strukturella bristerna, det vill säga de minskade ekonomiska aktiviteterna och bristen på lokala skatter, har en majoritet av kommunerna ekonomiska svårigheter som endast kan åtgärdas genom en omfattande omstrukturering av finanserna, kanske i samband med den decentraliseringsprocess som är planerad till början av 2017.
- e) När det gäller social inkludering har regeringen stärkt det sociala skydds nätet genom att höja beloppet på de månatliga bidragen och antalet bidragstagare. Den har dock inte förbättrat inriktningen på potentiella bidragstagare som måste vänta på att ett enhetligt register över hushåll tas fram²⁹.

29 Europeiska kommissionen, Informerande not till Europaparlamentet och rådet, makroekonomiskt stöd till Tunisien, utbetalning av den andra delbetalningen, 26.11.2015.

- f) Tillgången till mikrokrediter är fortfarande begränsad trots att det finns ett regelverk som uppfyller de internationella standarderna. Det skulle underlätta om man moderniserade regelverket och övervakningsramen, tog bort befintliga tak på utlåningsräntan och hade lämpliga redovisningsstandarder på det här området³⁰. Det är viktigt att notera att kommissionen genomför ett projekt som syftar till att stödja utvecklingen av mikrokrediter i mindre utvecklade områden i landet.
- g) Parlamentet har utarbetat en ny investeringslag som är i linje med målet att skydda marknadstillträdet, minska investeringsbegränsningar och förenkla undantag för att öka den ekonomiska tillväxten, men ännu inte antagit den.

44

IMF noterade förseningar i genomförandet av de reformer som krävdes enligt det egna programmet för 2013–2015. I sin bedömning³¹ uppger IMF att endast cirka 60 % av programmets 46 strukturella riktmärken uppnåddes. Den angav vidare att myndigheternas och ett brett spektrum av aktörers uppslutning kring reformagendan är avgörande för att undvika bakslag i genomförandet av programmen.

Det makroekonomiska stödlånet gav värdefull tillgång till finansiering trots förseningar och en låg utbetalningsgrad

45

I augusti 2013 bad den tunisiska regeringen EU om ett makroekonomiskt stödlån. Vid det laget hade Tunisien ett stort och akut behov av extern finansiering. Det tog 21 månader från den ursprungliga begäran till den första utbetalningen av stödet, som landet behövde omedelbart (se **tabell 3**). Parlamentet och rådet har deklarerat att EU bör kunna göra det makroekonomiska stödet tillgängligt utan dröjsmål när omständigheterna kräver omedelbara åtgärder³². Mycket av förseningen kan dock anses ligga utanför EU:s kontroll, till exempel den tid det tog för Tunisien att ratificera samförståndsavtalet om makroekonomiska stödlån. Men med tanke på att det handlade om en begäran om omedelbar finansiering tog det ändå lång tid att handlägga lånet på EU-nivå.

- 30 IMF, Tunisien, 2015 Samråd enligt artikel IV, *Sixth review under the stand-by arrangement, and request for re-phasing*, (sjätte översynen enligt stand by-avtalet och begäran om omläggning), oktober 2015
- 31 IMF, *Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility* (begäran om ett förlängt avtal inom den utvidgade lånemöjligheten), bilaga I. Stand by-avtal 2013–2015, utformning och utfall, juni 2016.
- 32 Europaparlamentets och rådets beslut nr 778/2013/EU av den 12 augusti 2013 om ytterligare makroekonomiskt bistånd till Georgien (EUT L 218, 14.8.2013, s. 15).

Det makroekonomiska stödets tidslinje

Datum	Åtgärd	Månader från begäran från programmet
augusti 2013	Begäran från Tunisien	start
december 2013	Kommissionens förslag	4
maj 2014	Antagande av rådet och parlamentet	9
juli 2014	Kommittén för makroekonomiskt stöd	11
augusti 2014	Samförståndsavtalet kontraheras av Tunisien	12
mars 2015	Ratificeras av Tuniens parlament	19
maj 2015	Första delbetalningen utbetalas	21
december 2015	Andra delbetalningen utbetalas	28
oktober 2016	Tredje delbetalningen har ännu inte utbetalats	38

Källa: Europeiska kommissionen.

46

EU beviljade ett lån på 300 miljoner euro, uppdelat på tre delbetalningar. Kommissionen finansierade lånet via lån från finansinstitut. Tuniens återbetalnings- och räntevillkor var desamma som kommissionen fick från finansinstituten. Räntesatsen har hittills varit låg, mellan 0,498 och 1,125 %. Återbetalningsrisken för det makroekonomiska stödlånet täcktes av garantifonden för åtgärder avseende tredje land, som finansieras av EU-budgeten.

47

Förutom att det makroekonomiska stödlånet gav tillgång till finansiering till en låg ränta föreskrevs särskilda reformer i låneavtalets utbetalningsvillkor. Lånet utformades i samarbete med IMF; det viktigaste utbetalningsvillkoret var att IMF-programmet genomfördes på ett tillfredsställande sätt³³. Dessutom innehöll det nio villkor (som liknade villkoren i budgetstödprogrammet) för den första delbetalningen, fyra villkor för den andra och fem för den tredje. Kommissionen såg till att lånet samordnades väl med PAR-programmen och det tekniska stödet från EU och de andra givarna. Programmet för det makroekonomiska stödet tillhandahöll välbehövlig finansiering till en låg kostnad. Genom att sätta upp ett begränsat antal villkor och övervaka hur de uppfylls har man lyckats uppmuntra fler reformer. Kommissionen håller på att förbereda sig för att bevilja ett ytterligare lån på 500 miljoner euro eftersom den i det sammanhanget noterade att det "totalt sett [...] endast [har] gjorts begränsade framsteg i reformarbetet, delvis beroende på den svåra politiska övergångsprocessen, även om den senaste tidens positiva utveckling är hoppgivande [sic], och regeringen står fast vid sitt åtagande att driva reformarbetet framåt"³⁴.

33 Stand-by-avtalsprogrammet 2013–2015.

34 COM(2016) 67 final, 12.2.2016, Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ytterligare makroekonomiskt stöd till Tunisien.

Programmen för sektorsuppdelat budgetstöd var relevanta men saknade en trovärdig strategi

Inga trovärdiga strategier och stabila villkor

48

Programmen för sektorsuppdelat budgetstöd var relevanta eftersom de tillgodosåg en del av partnerlandets behov. Men två av de tre granskade programmen, som gällde vattensektorn och stöd till kommuner, byggde inte på en trovärdig strategi för någon av de två sektorerna. Vissa planer och undersökningar fanns tillgängliga men ingen detaljerad och heltäckande plan som visade vilka prioriteterna var och hur de skulle genomföras.

49

Tunisien drar för närvarande nytta av kontrakt om statsbyggande, främst på grund av att landet saknar en övergripande nationell utvecklingsplan som inbegriper sektorsstrategier, och även av medel från program för sektorsuppdelat budgetstöd. Denna praxis avviker från bästa praxis enligt kommissionens riktlinjer.

50

Det var problem med hur villkoren var utformade. De största bristerna beskrivs i **ruta 3**:

- a) Villkorens utgångsvärden var inte kända när programmet undertecknades.
- b) Vissa villkor var olämpliga.
- c) Vissa stödkriterier var inte uppfyllda när finansieringsöverenskommelsen undertecknades.

Fall där brister konstaterades i utformningen av programmen för sektorsuppdelat budgetstöd

- a) I programmet BS6 (vatten) fastställdes några indikatorer och åtföljande resultatkriterier utan att utgångsvärdena för dessa indikatorer hade fastställts. Ett utbetalningsvillkor för den rörliga delbetalningen på 5 miljoner euro var till exempel att antalet volymetriska mätare i djupbrunnar skulle öka med 300 det första året, med 700 det andra året och med 1 200 det tredje året. Men när överenskommelsen ingicks visste inte kommissionen hur många brunnar som var utrustade med volymetriska mätare och därmed inte i vilken omfattning villkoret åtgärdade problemet. Ett annat betalningsvillkor för den rörliga delbetalningen av budgetstöd, som gäller statens insamling av avgifter för pumpning av grundvatten, har ännu inte uppfyllts.
- b) I fallet med BS6 hade programmet villkor som var lätta att uppfylla. Ett utbetalningsvillkor av den rörliga delbetalningen på 2,5 miljoner euro var till exempel att den tekniska personalen vid berörd avdelning skulle öka med fem personer det första året, med tio det andra året och med 25 det tredje året. Men avdelningen rapporterade att den tekniska personalen hade ökat med 71 personer det första året. I det här fallet byggde inte betalningsvillkoret på en tillfredsställande analys av personalbehovet. Det motsatta förhållandet rådde också när andra villkor var för svåra att uppfylla och därför försenade det övergripande genomförandet av programmet.
- c) Alla stödkriterier för BS5 och BS6 var inte uppfyllda när finansieringsöverenskommelsen undertecknades. Enligt finansieringsöverenskommelsen för BS5 var det endast den andra och tredje delbetalningen som omfattades av de allmänna betalningsvillkoren (stödkriterier). Stödkriterierna tillämpades således inte på den första delbetalningen på 9 miljoner euro, som betalades ut endast därför att budgetstödskontraktet hade undertecknats. När det gäller BS6 undertecknades finansieringsöverenskommelsen trots att ett av stödsvillkoren endast delvis var uppfyllt. Enligt riktlinjerna för budgetstöd ska den eventuella användningen av sektorsuppdelat budgetstöd som stödform hänga på resultatet av bedömningen av stödkriterierna.

51

Kommissionen fastställde stödberättigandet för betalning inom ett program (BS7) utifrån sin bedömning att "tillfredsställande framsteg" hade gjorts **överlag** när det gällde matrisen av betalningsvillkor. Denna praxis minskar partnerlandets incitament att genomföra alla enskilda åtgärder (se punkt 38). Det gör också att man undrar varför vissa betalningsvillkor fastställdes om de inte skulle tillämpas.

Förseningar i programmens genomförande

52

Två av de tre granskade programmen var kraftigt försenade. I ett program (BS5) har den genomförandeperiod som var planerad från början förlängts med 70 % (från 60 till 102 månader genom fyra på varandra följande ändringar) och i ett annat (BS6) med 33 % (ytterligare 24 månader). Förseningarna berodde antingen på den miljö som programmet genomfördes i (dvs. politisk instabilitet och institutionellt motstånd mot förändringar) eller på brister i utformningen (se punkt 50).

53

Projekt för tekniskt stöd utformades parallellt med det huvudsakliga programmet för sektorsuppdelat budgetstöd för att de skulle bistå förvaltningen med genomförandet av det reformprogram som man hade kommit överens om. Men i två program (BS5 och BS6) försenades kontrakteringen av projekten för tekniskt stöd och i BS7 fanns det inget tekniskt stöd som direkt gällde genomförandet av programmets åtgärder.

54

I flera fall begränsades programmens effekter kraftigt av att de nödvändiga reformerna gick så långsamt framåt. När det gäller BS5 (beslut 2007), till exempel, var reformen av årsbudgeten ett viktigt förväntat resultat av programmet. Man räknade med att reformarbetet skulle gå snabbt framåt efter det att en lag hade utarbetats. Men parlamentet har fortfarande inte antagit lagen, och när lagen väl har antagits tar det ytterligare fem år att genomföra reformen fullt ut.

Projekten behandlade viktiga frågor men det fanns brister i utformningen och förekom förseningar

En del brister i utformningen gjorde det svårt att bedöma projektresultatet

55

Hälften av projekten i vårt urval³⁵ hade en eller flera av följande brister i utformningen (se exemplen i **ruta 4**):

- a) Det saknades relevanta, specifika och mätbara projektmål.
- b) Det fanns inga indikatorer, vilket gjorde att det inte gick att mäta resultatet, övervaka aktiviteter och snabbt vidta lämpliga korrigerande åtgärder.
- c) Det fanns inga utgångsindikatorer, vilket gjorde det svårare att jämföra situationen före och efter insatsen.

35 Nämligen PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 och 14.

Brister i utformningen i de granskade projekten

- a) PJ12 var ett projekt för tekniskt stöd som syftade till att stärka den institutionella kapaciteten vid *Institut supérieur pour la profession d'avocats* (högre yrkesinstitut för advokater). Som specifikt mål var det vagt formulerat eftersom det inte gick att bedöma om det hade uppnåtts förrän i ett senare skede. I kontraktet angavs indikatorer som antalet kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den genomsnittliga tiden för civil- och brottmål. Men indikatorerna var endast marginellt och indirekt kopplade till projektet och inte de lämpligaste riktmärkena för att bedöma om projektmålet hade uppnåtts.
- b) Projekt PJ14 var utformat som ett stöd till övergången till demokrati i Tunisien. Syftet var att införa god praxis, stärka parlamentsledamöternas kapacitet och förbättra parlamentets administrativa kapacitet. I kontraktet beskrevs de viktigaste aktiviteterna, men det fanns inga indikatorer som gjorde att man kunde mäta resultatet och bedöma projektets mervärde.
- c) PJ13 gav stöd till det civila samhället i Tunisien. Målet och indikatorerna var vaga och omsattes i ett antal aktiviteter i stället för i specifika indikatorer. Eftersom det inte fanns några indikatorer som visade hur situationen i det civila samhället såg ut före och efter insatsen var det dessutom svårt att bedöma projektets mervärde.

56

I fyra projekt³⁶ av de 14 som vi granskade var det några centrala delar som inte fanns med i kontrakten (se **ruta 5**) och budgetarna var inte tillräckligt detaljerade för att man korrekt skulle kunna bedöma kostnadernas rimlighet och därmed göra det lättare att bedöma effektiviteten.

36 Nämligen PJ 6, 7, 8 och 10.

Exempel på projekt som inte hade tillräckligt med föreskrifter i kontraktet

Kontraktet för PJ10 undertecknades på grundval av en mycket allmän beskrivning och preliminära uppskattningar av byggarbetena. Omfattande arbeten vid domstolen i Nabeul var ett av de planerade resultaten av projektet. Från början täckte förfarandena (förstudie, utformning, teknisk undersökning, genomförandebroschyr, specifikationer och anbudshandlingar) upprustningen av hela domstolen. Men stödmottagaren genomförde bara en av de tre anbudsdelarna eftersom projektets budget inte räckte till att finansiera alla tre delarna. Det är meningen att de tunisiska myndigheterna ska genomföra de återstående två delarna (cirka 30 % av den totala budgeten) i ett senare skede. I det här fallet gick det inte att göra en ordentlig bedömning av projektets effektivitet och ändamålsenlighet eftersom det inte fanns någon utförlig beskrivning av arbetets omfattning i kontraktet.

57

När det gäller de två kontrakt som ingicks med en mellanhand³⁷ åtog sig kommissionen att betala mellanhanden cirka 1,2 miljoner euro i administrativa avgifter. Planeringsdokumenten innehöll ingen analys av mervärdet i att använda en mellanhand i stället för att ingå kontrakt direkt med den slutliga stödmottagaren³⁸.

Kraftiga förseningar i genomförandet av projekten

58

Genomförandeperioden för projekten förlängdes rejält i tio av de 14 projekten i urvalet (se **tabell 4**). I sex fall³⁹ förlängdes den med mer än 50 % av den överenskomna perioden. Förseningarna berodde till stor del på att man från början hade underskattat hur lång tid som behövdes för att uppnå vissa resultat. Oftast leder förlängningar av perioden till att vissa kostnadskategorier ökar, till exempel personalkostnader, som måste finansieras från kommissionens fasta bidrag⁴⁰. Därmed blir det mindre pengar kvar till att finansiera projektets kärnverksamhet. Dessa kontrakt ingicks efter 2011, och kommissionen var således medveten om de svåra förhållandena i landet, men den anpassade inte tidsramen och projektens omfattning efter det.

37 Projekten PJ7 och PJ8, med en ackumulerad budget på 41 miljoner euro, syftade till att minska de sociala och regionala skillnaderna i städer och förorter genom infrastrukturarbeten som förbättrade livskvaliteten, skapade sysselsättning och gav tillgång till mikrokrediter.

38 Såsom EIB har gjort inom samma insats.

39 Nämligen PJ 1, 2, 6, 8, 12 och 14.

40 Europeiska revisionsrätten, särskild rapport nr 3/2011 *Effektiviteten och ändamålsenligheten i EU-bidrag som kanaliseras genom FN-organisationer i konflikttrabbade länder* (<http://eca.europa.eu>).

Tabell 4

Förlängningar av projektens genomförandeperiod

(i månader)

Projekt	Kontraks-år	Ursprunglig längd	Längd		Förlängning av projektet
			Första ändringen	Andra ändringen	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Den ursprungligen kontrakterade perioden pågår fortfarande
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

Källa: Cris databas.

59

I tre av de granskade projekten⁴¹ konstaterade vi att de uppnådda resultatens effekt och hållbarhet ännu inte tryggades av en lämplig exitstrategi. I de fallen skapade projekten främst tillfälliga jobb, men det krävs mer medel och politiska åtgärder för att säkerställa att de blev varaktiga. Eftersom den tunisiska motparten saknade medel och kapacitet för att upprätthålla den infrastruktur som projekten levererade kommer hållbarheten att hänga på ytterligare stöd från givare.

60

Effekten av fyra projekt⁴² försvagades kraftigt av att de nödvändiga reformerna gick så långsamt framåt. År 2012 användes till exempel cirka 2,5 miljoner euro till att förse tunisiska institutioner med specialutrustning för att man skulle testa om de elektroniska produkterna stämde överens med EU:s regler. Utrustningen har dock varit av begränsad nytta eftersom Tunisien ännu inte har antagit de relevanta EU-standarderna, vilket anges i avtalet om bedömning av överensstämmelse och godtagande.

61

Två faktorer, nämligen brister i projektutformningen och långsamt projektgenomförande, gjorde det visserligen svårt att bedöma projekten, men överlag tillgodosåg projekten verkliga behov i landet och bidrog till vissa viktiga framsteg på relevanta områden. Till exempel gav projekt som stöder små och medelstora industrier värdefullt stöd till 700 företag. Två andra projekt bidrog i hög grad till upprustningen av fattiga stadsområden, och projektet som gällde parlamentet förbättrade infrastrukturen och stärkte samarbetet med Europaparlamentet.

41 Nämligen PJ 6, 7 och 8.

42 Nämligen PJ 3, 4, 11 och 12.

62

EU-finansieringen gav ett betydande bidrag till övergången till demokrati och ekonomisk stabilitet i Tunisien. Vår slutsats är att EU-medlen under perioden efter revolutionen 2011 överlag användes väl. Extra medel gjordes tillgängliga för att man skulle klara av de nya utmaningarna och kommissionen arbetade nära andra givare för att sköta kanaliseringen av medel. Men vi konstaterade ett antal brister i EU:s förvaltning av biståndet.

63

Landet har gjort framsteg, men i mycket långsam takt, främst på grund av ett antal faktorer som att regeringen har bytts ut flera gånger och att det saknas en övergripande nationell utvecklingsplan. Bristen på en sådan plan från de tunisiska myndigheterna gjorde det mycket svårt att rikta kommissionens bistånd på ett ändamålsenligt sätt (se punkt 23).

64

Kommissionens förhållningssätt var i regel överambitiöst eftersom man försökte ta itu med alltför många prioriteringar. De många olika frågor som behandlades och aktiviteter som genomfördes med hjälp av budgetstöd, projekt och det makroekonomiska stödlånet gick inte ihop med kommissionens egen policy att koncentrera biståndet till ett fåtal centrala områden och aktiviteter (se punkterna 24–25).

65

Samordningen med andra givare var god när det gällde många olika aktiviteter men det förekom ingen gemensam programplanering med medlemsstaterna (se punkterna 26–28).

Rekommendation 1 - Förbättra programplaneringen av EU:s bistånd och rikta det bättre

Utrikestjänsten och kommissionen bör

- a) använda den politiska dialogen och policydialogen för att se till att de tunisiska myndigheterna antar en heltäckande nationell utvecklingsplan,
- b) ta fram ett begränsat antal särskilda prioriteringar inför nästa planeringsperiod och minska antalet insatser för att öka EU-biståndets inriktning och potentiella effekt,
- c) se till att göra en gemensam programplanering med medlemsstaterna för att förbättra inriktningen på och samordningen av biståndet.

Slutsatser och rekommendationer

66

Biståndet gavs via flera biståndsformer, främst allmänt budgetstöd (kontrakt om statsbyggande), sektorsuppdelat budgetstöd (kontrakt om sektorreformer), ett makroekonomiskt stödlån och projekt. Tunisien drog också stor nytta av initiativet "mer för mer" som kraftigt ökade de medel som blev tillgängliga för allmänt budgetstöd (se punkterna 30–31).

67

Det allmänna budgetstödet tillhandahölls via PAR-programmen, som även under de första åren i väsentlig grad finansierades med lån från Världsbanken och IMF. Denna stödform hjälpte regeringen att utarbeta reformagendan och gav inom ramen för kontrakt om statsbyggande större flexibilitet än traditionellt budgetstöd. Men det är utformat som ett kortsiktigt stöd i ett eller två år och är ingen långsiktig lösning (se punkterna 32–33).

68

När finansieringsöverenskommelserna för budgetstödprogram undertecknades var vissa av villkoren i dem redan uppfyllda eller så uppfylldes de kort därefter. Det medförde att stödets incitamentseffekt minskade markant. Genomförandet av de många åtgärder som krävdes enligt finansieringsöverenskommelserna bedömdes som en helhet med resultatet att betalningar gjordes också när en del av de aktuella åtgärderna inte hade genomförts (se punkterna 34–39).

69

Fördelningen av "mer för mer"-medel beslutades i ett mycket sent skede, vilket försvårade planeringen av hur detta stöd bäst skulle användas. Den extra effekt som de stora överföringarna av "mer för mer"-medel var avsedda att få var inte helt uppenbar (se punkt 36).

70

Med hjälp av Pefa får man en internationellt erkänd och heltäckande bedömning av hur ett land förvaltar de offentliga finanserna. Den bör göras vart fjärde år enligt kommissionens egna riktlinjer för budgetstöd. Med tanke på de stora belopp som betalas ut i form av budgetstöd och Pefas betydelse som övervaknings- och planeringsverktyg är det otillfredsställande att ingen Pefa-bedömning har gjorts sedan 2010. Den nya Pefa-bedömningen beräknas bli klar i mars 2017 (se punkterna 40–42).

Rekommendation 2 - Stärka genomförandet av EU:s budgetstödprogram

Kommissionen bör göra följande:

- a) Minska antalet åtgärder som krävs för att uppfylla villkoren för budgetstöd i framtida budgetstödprogram och se till att dessa åtgärder har betydelse. För att de tunisiska myndigheterna ska uppmuntras att göra stora framsteg med sina reformer bör kommissionen göra utbetalningarna på villkor att enskilda åtgärder har genomförts och resultatindikatorer uppnåtts på ett tillfredsställande sätt snarare än att övergripande framsteg görs.
- b) Försöka se till att en Pefa-bedömning görs minst vart fjärde år med tanke på dess betydelse som planerings- och övervakningsverktyg.

71

Det makroekonomiska stödlånet på 300 miljoner euro, som de tunisiska myndigheterna akut begärde, tog nästan två år att ordna fram. En del av förseningen berodde visserligen inte på EU, men det tog ändå mer än elva månader att behandla lånet på EU-nivå (se punkterna 45–47).

Rekommendation 3 - Lägga fram förslag som påskyndar processen för att godkänna makroekonomiskt stöd

Kommissionen bör tillsammans med sina medlagstiftare utforska de alternativ som finns för att påskynda förfarandena för att godkänna de påföljande programmen för makroekonomiskt stöd, särskilt när det gäller nödfinansiering.

72

Det sektorsuppdelade budgetstödet betalades ut i en mycket mindre skala än det allmänna budgetstödet. Det fanns ingen tydligt trovärdig sektorsstrategi i två av de tre granskade programmen. Programmens effekt försvagades av att det förekom förseningar och av att de nödvändiga reformerna gick så långsamt framåt (se punkterna 48–54).

73

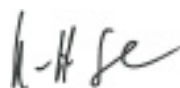
En del viktiga projekt genomfördes med många förseningar. Eftersom det saknades tydliga mål och indikatorer var det svårt att bedöma hur långt många av dem hade kommit. I många fall var projekten överambitiösa och tidtabellen överoptimistisk, vilket ledde till ökade omkostnader (se punkterna 55–61).

Rekommendation 4 - Förbättra planeringen av projekt

Kommissionen bör när den planerar framtida projekt i Tunisien fastställa tydliga mål och indikatorer som är realistiska med tanke på de särskilda förhållanden som det aktuella projektet genomförs under.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 februari 2017.

För revisionsrätten



Klaus-Heiner LEHNE
ordförande

Förteckning över budgetstödprogram och makroekonomiskt stöd

(euro)

Nummer	Beslutsnummer	Beslutsår	Stödform	Namn	Fördelat belopp	Kontrakterat belopp	Utbetalat belopp
MFA	e.t.	2013	MFA	Makroekonomiskt stöd	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 och 23279	2011	BSP	Stödprogram för partnerskap, reformer och tillväxt som gynnar alla - Spring (PAR1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	Program för stöd till ekonomisk återhämtning(PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	Tredje programmet för stöd till ekonomisk återhämtning (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	Program för stöd till ekonomisk återhämtning (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	Stödprogram för budgetförvaltningen genom mål	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	Stödprogram för offentlig politik för förvaltningen av vattenresurser för landsbygds- och jordbruksutvecklingen	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	Tunisien - PRAL - före detta stödprogrammet för konkurrenskraft (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Förteckning över projekt

(euro)

Nummer	Besluts-nummer	Kontrakts-år	Projekt	Kontrakterat belopp	Utbetalat belopp
PJ1	20216	2011	Mobilisering av expertis på kort sikt för små och medelstora industriföretag och tunisiska institutioner - Teknisk och icke-teknisk coaching	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	Mobilisering av expertis på kort sikt för små och medelstora industriföretag och tunisiska institutioner - Kvalitet	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Förvärv och installation av en halvekokkammare för tester av den elektromagnetiska kompatibiliteten på tio meter med burar	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Förvärv och installation av ett laboratorium för tester av den elektromagnetiska kompatibiliteten	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Stödprogram för småföretag i Tunisien	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	Projekt för att skapa jobb och stödja återanpassning genom att komplettera statliga system i Tunisien	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	Finansiering till upprustningen av fattiga områden	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	Finansiering till upprustningen av fattiga områden i Tunisien	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	Stöd för att förbättra rättssystemet för barn i Tunisien	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	Upprustning enligt de internationella standarderna av domstolar och fängelser med ett anslag för it-material	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	Stärkande av den institutionella kapaciteten i Tunisien	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	Tekniskt stöd för att stärka den institutionella kapaciteten vid Institut Supérieur de la Profession d'Avocats (högre yrkesinstitut för advokater)	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	Stödprogram för civilsamhället i Tunisien	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	Stöd till den konstitutionella och parlamentariska processen i Tunisien	1 809 778	1 364 907

Sammanfattning

III

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (utrikestjänsten) instämmer i bedömningen av den snabba reaktionen, men vill framhålla att åtgärder krävdes inom flera områden på grund av det stora antalet socioekonomiska behov/nödsituationer som den tunisiska regeringen ställdes inför efter revolutionen. EU ombads i detta sammanhang att hjälpa Tunisien att möta de behoven, vilket i lika hög grad var en fråga om politisk trovärdighet som en operativ nödvändighet. De resultat som uppnåddes under perioden var goda eftersom EU:s stöd i hög grad bidrog till ekonomisk och politisk stabilitet i landet efter revolutionen, främst genom att underlätta omfattande socioekonomiska och politiska reformer.

Kommissionen anser därför inte att stödet späddes ut, utan att de snarare var ett svar på det stora antalet brådskande reformer som Tunisien oundvikligen behövde genomföra under perioden efter revolutionen.

Det bör dessutom framhållas att samtliga projekt som godkänkts sedan 2014 avsåg någon av de tre prioriterade sektorer som ingår i den gemensamma stödramen för 2014–2016 (socioekonomiska reformer för tillväxt som gynnar alla, grundläggande delar i en demokrati och hållbar regional och lokal utveckling).

Kommissionen håller med om att de tunisiska myndigheterna kan ha haft svårt att hantera alla stödåtgärder på grund av läget efter revolutionen, ofta förekommande regeringsbyten och förändringar inom förvaltningen. Det bör emellertid också betonas att absorptionstakten för EU:s projekt är högre än för andra givares.

Den gemensamma programplaneringsprocessen har tillfälligt avbrutits på grund av förseningar från regeringens sida när det gäller att utarbeta och anta en ny femårig utvecklingsplan. Detta ger EU en möjlighet att bättre anpassa programplaneringen till de prioriteringar som ingår i planen för att förbättra arbetsfördelningen mellan de olika givarna, inklusive medlemsstaterna.

Ett gemensamt planeringsbesök ägde rum parallellt med utrikestjänstens och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars planeringsbesök i oktober 2016. En konsult samordnar för närvarande verksamheten med samtliga medlemsstater och den gemensamma programplaneringen kommer sannolikt igång under 2017.

EU:s makroekonomiska stöd erbjuder betalningsbalansstöd för att möta Tuniens akuta externa finansieringsbehov och för att förstärka det ekonomiska stödprogram som landet har kommit överens med Internationella valutafonden (IMF) om. Detta gör det möjligt för Tunisien att se till så de nödvändiga ekonomiska justeringarna blir mindre drastiska och abrupta. Syftet är att bidra till återställandet av landets ekonomiska hållbarhet. Villkoren för det makroekonomiska stödet avser därför ett antal prioriteringar inom flera sammanhängande strukturella reformområden, som en övergripande strategi till stöd för ett program för ekonomisk anpassning.

Kommissionen anser att dess hjälp till Tunisien, inklusive det makroekonomiska stödet, har koncentrerats till ett begränsat antal sektorer. Inom flera stödområden (såsom statistik, förvaltning av offentliga finanser och goda styrelse reformer för revisionsmyndigheten) var dessutom en stark samordning med andra givare och mellan kommissionens olika tjänsteavdelningar avgörande för att det makroekonomiska stödet verkligen skulle öka möjligheterna att till fullo genomföra viktiga reformer.

V

I en miljö präglad av politisk instabilitet var det absolut nödvändigt att hitta rätt balans mellan åtgärder som gav snabb effekt och mer långsiktiga processer, samtidigt som de verktyg som ingick i kommissionens policy för budgetstöd utnyttjades. Instrumentet kontrakt om statsbyggande är en mer flexibel metod för budgetstöd som särskilt utformats för situationer som är bräckliga eller efter en kris. Samtidigt som kommissionen utnyttjade denna mer flexibla metod i Tunisien gjorde kommissionen trots det en strikt utvärdering av utbetalningsvillkoren för vart och ett av de fyra programmen för budgetstöd. Att situationen stabiliserats och att Tunisien gjort framsteg visar dessutom att insatserna såsom de utformades och genomfördes varit framgångsrika. En mer detaljerad analys av detta finns nedan, från stycke 30 och framåt.

Kommissionen bekräftar att den nu pågående bedömningen av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet (Pefa) faktiskt startade 2014, dvs. fyra år efter den senaste Pefa-bedömningen. Den nuvarande Pefa-bedömningen drabbades av förseningar av skäl som ligger utanför kommissionens kontroll, i första hand på grund av metodikfrågor och deras konsekvenser. Det bör framhållas att en ny metodik för Pefa-bedömningar undersöktes under 2015. Den nya Pefa-rapporten för Tunisien är under utarbetande.

VI

Kommissionen understryker att ett reformprogram inte alltid kan inrymmas i ett enda, heltäckande och sammanhållet policy- eller strategidokument. I sådana fall grundas analysen på de olika åtgärderna och på den reformprocess som regeringen tillämpar för att stärka systemet.

I fråga om det sektorsuppdelade budgetstöd som nämnts, bedömde kommissionen att de sektorsuppdelade strategierna var kompletta, relevanta och trovärdiga. Beslut om detta sektorsuppdelade budgetstöd hade fattats före revolutionen. Senare anpassades programmen till den nya situationen för att stabilisera de resultat som stöddes av insatserna.

Kommissionen anser att den sena utbetalningen av makroekonomiska stödlån inte berodde på ett långsamt genomförande av stödet, utan på en kombination av ett antal olika faktorer. Det tog parlamentet och rådet över fem månader att anta kommissionens förslag enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Dessutom tog det över sex månader innan de tunisiska myndigheterna kunde ratificera samförståndsavtalet EU–Tunisien som innehöll villkoren för det makroekonomiska stödet. Den andra utbetalningen försenades på grund av att Tunisien inte hade uppfyllt samtliga villkor i tid.

Inledning

09

Enligt kommissionen bör man nämna att när det första makroekonomiska stödlånet på 300 miljoner euro godkändes i april 2014 var detta det största makroekonomiska stödlån som någonsin beviljats ett land i det södra grannskapet innan ett nytt makroekonomiskt stödlån på 500 miljoner euro, även det för Tunisien, föreslogs av kommissionen i februari 2016 och antogs i juli 2016. Syftet med detta andra makroekonomiska stödlån är att ytterligare stödja den ekonomiska övergången, framför allt i efterdyningarna av terroristattacker 2015 och deras negativa effekter på den ekonomiska verksamheten.

Iakttagelser

20

Kommissionen understryker att det första programmet för stöd till ekonomisk återhämtning, PAR1 (*Programme d'Appui à la Relance*, PAR) var ett sektorsuppdelat budgetstöd, medan PAR2 till PAR5 avser kontrakt om statsbyggande.

22

Kommissionen framhåller att den alltid har agerat skyndsamt, i en svår politisk och säkerhetsmässig situation, när det har krävts åtgärder från kommissionens sida. Kommissionen konstaterar också att åtgärdsdokumentet för programmet för reformering av säkerhetssektorn (SSR) färdigställdes på teknisk nivå den 18 juni 2015 (möte med gruppen för kvalitetsstöd), före terroristattacken i juni 2015. Flera andra åtgärder på säkerhetsområdet har också vidtagits under perioden (regionala projekt, projekt finansierade under stabilitetsinstrumentet, instrumentet för bidrag till stabilitet och fred etc.), före eller parallellt med utarbetandet av SSR-programmet.

23

Kommissionen konstaterar att under de första åren efter revolutionen ägde samordningen bland givarna rum enligt en plan för ekonomisk återhämtning från de tunisiska myndigheterna och myndigheternas skrivelser om utveckling. Dessa dokument ledde fram till flera paket av givarfinansierat stöd enligt så kallade *Programmes d'Appui à la Relance* (PAR), av vilka några till och med tillämpade en gemensam policymatris. Sedan underlättades samordningen bland givarna, inklusive EU och dess budgetstöd och makroekonomiska insatser, av överenskommelsen mellan Internationella valutafonden och de tunisiska myndigheterna om ett heltäckande program för makroekonomisk anpassning och strukturella reformer.

24

Kommissionen vill understryka att medlen inte spreds ut över för många områden och att stödet var tillräckligt riktat.

Även om EU:s bistånd faktiskt omfattade ett stort antal sektorer, så berodde detta inledningsvis på de enorma utmaningar och behov Tunisien ställdes inför under perioden efter revolutionen. Detta var också en reaktion på en specifik begäran om hjälp från de tunisiska myndigheterna under en tid när regeringen var i stort behov av internationellt stöd. Mellan 2011 och 2013 vidtogs i själva verket "nödåtgärder" som var inriktade på viktiga tjänster, som stödde den demokratiska övergången och som åtföljde den socioekonomiska reformprocessen.

Ju mer situationen emellertid verkade stabiliseras (från och med 2014 cirka), desto mer ansträngde sig EU för att koncentrera sitt stöd. Detta arbete resulterade i den gemensamma stödramen för 2014–2016, som angav tre insatsområden (socioekonomiska reformer för tillväxt som gynnar alla, grundläggande delar i en demokrati och hållbar regional och lokal utveckling) i ett försök att kanalisera stödet. Dessa tre sektorer beaktades systematiskt när de årliga åtgärdsprogrammen för Tunisien utformades.

25

Kommissionen och utrikestjänsten understryker att deras beslut inte ledde till en utspädning av finansieringen eller att förvaltningen av den försvårades. Förseningar och svårigheter i samband med förvaltningen var direkt och i första hand knutna till externa faktorer (dvs. politisk instabilitet och en svår ekonomisk situation i landet).

Kommissionen understryker att villkoren för det makroekonomiska stödet inriktas på ett begränsat antal prioriteringar inom flera sammanhängande strukturella reformområden, som en heltäckande strategi för att stödja ett program för ekonomisk anpassning. Detta bör inte betraktas som ett avsteg från kommissionens politik att koncentrera sitt stöd till ett begränsat antal sektorer. Inom flera stödområden (såsom statistik, förvaltning av offentliga finanser och goda styrelseformer för revisionsmyndigheten) var dessutom en stark samordning med andra givare och mellan kommissionens olika tjänsteavdelningar avgörande för att viktiga reformer skulle genomföras fullt ut.

26

Kommissionen påpekar att EU:s åtgärder var väl samordnade med medlemsstaterna och de viktigaste internationella givarna, men att ingen gemensam programplanering gjordes med medlemsstaterna på grund av att den nationella utvecklingsplanen antogs så sent. Konstruktiv samordning och kommunikation med medlemsstaterna ägde rum regelbundet.

28

Den gemensamma programplaneringsprocessen har tillfälligt avbrutits för att programplaneringen ska kunna anpassas till den femåriga utvecklingsplanen så att arbetsfördelningen bland givarna, inklusive medlemsstaterna, förbättras.

Ett gemensamt planeringsbesök ägde rum parallellt med utrikestjänstens och GD Grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingars planeringsbesök i oktober 2016. En konsult samordnar för närvarande verksamheten med samtliga medlemsstater och den gemensamma programplaneringen kommer sannolikt igång igen under 2017.

29

Kommissionen noterar att EU:s åtgärder gav Tunisien betydande stöd men att vissa smärre brister konstaterades i kommissionens genomförande av programmen.

Kommissionen vill upprepa att det första programmet för stöd till ekonomisk återhämtning, PAR1 (*Programme d'Appui à la Relance*, PAR) var en sektorsuppdelad budgetinsats, medan PAR2 till PAR5 avser kontrakt om statsbyggande. Skillnaden i metodik får konsekvenser när programmen analyseras.

32

Kommissionen vill understryka att även om PAR3 och PAR4 enbart finansierades av EU, så samordnades dessa program, och de åtgärder som beskrivs i dem, med andra givare.

33

Kommissionen vill understryka att PAR1 var ett sektorsuppdelat budgetstöd och att de därpå följande PAR-insatserna tillämpade metoden för kontrakt om statsbyggande som särskilt utformats för att EU ska kunna stödja partnerländer i situationer som präglas av bräcklig ekonomi eller efter en kris.

Trots att kontrakten om statsbyggande som metod medger viss flexibilitet på det vis som anges i strategin som antogs 2011, så har kommissionens tjänsteavdelningar alltid varit strikta i samband med genomförandet. De resultatindikatorer som tillämpades utarbetades efter en lång och omfattande politisk dialog med myndigheterna. Dessa indikatorer har gjort det möjligt att föra viktiga reformprocesser framåt under den period som granskas. De trängande behoven i den situation som EU måste reagera på och kortsiktigheten för de metoder som valdes för att genomföra kontrakten om statsbyggande bör inte ge ett intryck av "flexibilitet" för utbetalningsvillkoren.

Kommissionen understryker att det är möjligt, något som även anges i relevanta riktlinjer för budgetstöd, att förnya kontrakt om statsbyggande, framför allt om en övergång till andra budgetstödinstrument ännu inte är möjlig.

Man bör komma ihåg att riktlinjerna för budgetstöd som avser kontrakt om statsbyggande var nya (2012) och att metoden var oprövad när den först tillämpades i ett medelinkomstland som genomgår en så kraftig politisk omvandling som Tunisien. Denna tunisiska erfarenhet, som också bekräftas av genomförandet av kontrakt om statsbyggande i andra länder, har lett till att kommissionen reviderat riktlinjerna avseende varaktigheten för kontrakt om statsbyggande och möjligheten att utnyttja sådana kontrakt parallellt med olika typer av sektorsuppdelat budgetstöd. I samband med en revidering av riktlinjerna för budgetstöd kommer dessa lärdomar att dokumenteras.

34

Kommissionen påpekar att i ett begränsat antal fall var indikatorer/åtgärder redan uppnådda eller genomförda innan finansieringsöverenskommelsen undertecknades. Men detta visar snarare att kommissionens långdragna administrativa processer som leder fram till att finansieringsbeslut tas, inte är lämpade för det slags nödatgärder som kommissionen och andra givare (Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken) ville vidta i Tunisien vid tidpunkten i fråga för att reagera på en särskilt instabil politisk och socioekonomisk situation.

De åtgärderna hade i själva verket godkänts formellt med myndigheterna flera månader innan finansieringsöverenskommelsen undertecknades. Mellan den tidpunkt när åtgärden bestämdes och den tidpunkt när finansieringsbeslutet antogs av kommissionen hade emellertid åtgärden redan antagits/genomförts av regeringen. Denna framgång var också resultatet av en intensiv politisk dialog med myndigheterna och skulle följaktligen inte ha ägt rum i samma omfattning eller inom samma tidsram utan budgetstödsinsatserna.

35

I finansieringsbeslutet som redovisades för medlemsstaterna och finansieringsöverenskommelsen som undertecknades med regeringen i Tunisien anges klart att resultatindikatorerna för den andra delbetalningen skulle fastställas under programmets andra år. Ett sådant arrangemang strider inte mot riktlinjerna och kan vara bra i osäkra situationer när det är svårt att utforma en fullständig programplanering som sträcker sig över flera år, såsom var fallet i Tunisien 2011 (dvs. övergångsregering och kommande val).

36

Kommissionen framhåller att även om "mer för mer"-medlen inte fastställdes formellt förrän i maj eller juni år N+1 hade kommissionen och utrikestjänsten redan gjort en bedömning av situationen i de olika länderna i regionen och hade en tydlig uppfattning – redan tidigt under året (i allmänhet januari/februari) – om vilket "mer för mer"-belopp som varje land skulle erhålla. När kommissionens arbetsgrupp förhandlade om program och indikatormatrisen behöll gruppen därför ett visst manöverutrymme, antingen i form av ytterligare program eller i vissa fall ett högre belopp än det som var officiellt tillgängligt när förhandlingarna inleddes.

37

Kommissionen understryker att EU:s stöd grundades på en begäran från de tunisiska myndigheterna och att behoven diskuterades, fastställdes och utvärderades bilateralt. Det stora antalet åtgärder som ingår i PAR1–3 måste bedömas utifrån det faktum att det handlar om gemensamma budgetstödsinsatser som genomförs av tre byråer för budgetstöd och som motsvarar finansiella åtaganden på över 1 miljard dollar per insats.

Med beaktande av att det förekom flera olika givarbyråer (som bidrar med verklig spetskompetens) och de betydande beloppen i samband med insatserna, ligger antalet åtgärder faktiskt nära det som är normalt för den typen av insatser.

PAR-programmen uppmärksammades på högsta nivå i regelbundna regeringssammanträden för att granska genomförandet (detta skulle inte ha skett med ett mindre program) och man bör beakta att de flesta åtgärderna genomfördes.

38

Kommissionen anser att granskningen av villkorsmatriserna för vart och ett av programmen PAR1–4 gjordes lika strikt.

Kommissionen understryker att en dynamisk strategi även i fortsättningen kommer att tillämpas på kriterierna för stödberättigande i enlighet med meddelandet från 2011 och rådets tillhörande beslut från 2012 om EU:s budgetstöd till tredjeländ i framtiden. Strategin anpassades särskilt mot bakgrund av den ostadiga politiska situation som rådde vid tidpunkten i fråga och användningen – för första gången i Tunisien – av ett kontrakt om statsbyggande.

Strategin ligger i linje med bestämmelserna i riktlinjerna för budgetstöd om insatser som grundas på kontrakt om statsbyggande. Metoden har inkluderats i riktlinjerna för budgetstöd från 2012 och ska tillämpas under en kris, efter en kris och i bräckliga situationer. Det är därför en flexibla metod. Hur som helst är kommissionens utvärdering av betalningsärenden lika grundlig som vid alla andra metoder för budgetstöd.

Det bör tilläggas att samtliga utom ett fåtal (ganska marginella) förväntade resultat slutligen uppnåddes. Följaktligen verkar den flexibilitet som tilläts för PAR3 och PAR4 inte ha lett till sämre resultat eller sämre effekter på medellång sikt.

39

Kommissionen konstaterar att genomförandet av vissa strukturella ekonomiska reformer fortfarande går långsamt eller behöver förbättras kraftigt, medan reformerna till stöd för den demokratiska övergången har varit mer tillfredsställande. Antagandet av resultatriktade åtgärder eller indikatorer hade varit omöjligt i samband med de ett- eller tvååriga kontrakten om statsbyggande, vilket framhålls i riktlinjerna för budgetstöd, där det anges att resultatindikatorer i första hand ska vara processindikatorer (s. 99).

Kompletterande insatser i form av tekniskt stöd gjordes, vilket hjälpte myndigheterna att utarbeta och anta de lagar/förordningar (eller administrativa förfaranden) som var nödvändiga för att en viss lag eller föreskrift skulle bli operativ. Tack vare denna policymix ledde de flesta av de åtgärder som angavs av EU till konkreta resultat.

Precis som för andra processer efter en revolution kommer det att ta tid innan de djupgående politiska och institutionella förändringar som just nu genomförs i Tunisien ger resultat fullt ut.

40

Kommissionen vill särskilt understryka att en situation stadd i snabb utveckling med administrativa och politiska förhållanden som drabbas av svåra påfrestningar och som hela tiden förändras (sex olika regeringar mellan 2011 och 2015) skulle ha gjort det särskilt svårt att genomföra en objektiv utvärdering av god kvalitet under denna period. Det skulle också ha varit för tidigt att utvärdera effekterna av utvärderingsmetoden.

Den senaste fullständiga utvärderingen av budgetstödsinsatser gjordes 2010. Dessa utvärderingar genomförs i regel under en tioårsperiod. För att kunna utvärdera situationen objektivt är det nödvändigt att ta ett steg tillbaka.

Trots detta genomför GD Granskingspolitik och utvidgningsförhandlingar för närvarande en utvärdering av program inriktade på ekonomiska styrformer som omfattar samtliga budgetstödprogram som genomförts i Tunisien, med undantag av BS6.

Kommissionen övervakade dessutom noga alla prestationer, utfall och resultat under perioden och utnyttjade samtliga instrument för att utvärdera resultaten av enskilda budgetstödsåtgärder. Kommissionen utnyttjade dessutom utvärderingar som gjorts av olika internationella organisationer.

41

Kommissionen vill särskilt understryka att den nya Pefa-bedömningen har gjorts i enlighet med den metodik som nyligen antagits av Pefas sekretariat och som gav flera motstridiga resultat för Pefa-bedömningen 2010 och försenade godkännandet från de tunisiska myndigheterna. Förseningarna ligger utanför kommissionens, Världsbankens eller Afrikanska utvecklingsbankens kontroll.

Trots detta kan kommissionen bekräfta att den nu pågående Pefa-bedömningen faktiskt påbörjades 2014, dvs. fyra år efter det att den senaste Pefa-bedömningen gjordes och därmed i enlighet med interna budgetstödsriktlinjer.

Förutom Pefa-bedömningen och som ett första steg inför beslutet att godkänna det makroekonomiska stödet gjorde kommissionen i december 2013 en heltäckande och fullständig operativ bedömning av de administrativa rutinerna och betalningsgångarna i Tuniens finansministerium och centralbank.

42

Kommissionen vill särskilt betona att Pefa-bedömningen är ett användbart verktyg men inte en obligatorisk skyldighet och att den dessutom kräver engagemang och fullt samarbete från landet i fråga.

Efter 2011 har Tunisien (och dess partner) trots frånvaron av en färsk Pefa-bedömning kunnat dra nytta av ett dussintal bedömningar av god kvalitet av landets förvaltning av offentliga finanser under den granskade perioden. Dessa bedömningar gjordes inom ramen för kommissionens program och av oberoende organisationer såsom Internationella valutafonden, OECD och IBP (*Open Budget Survey*).

De olika bedömningarna gav utförlig information om olika aspekter av förvaltningen av offentliga finanser (budget-utformning, budgetgenomförande, redovisning, upphandling, interna och externa kontroller, tillgångsförvaltning, insyn, reformagenda osv.).

Trots att Pefa-bedömningen startade med viss försening 2014 förväntas resultaten i början av 2017. De kommer att användas för att utvärdera framstegen i landet i fråga om förvaltning av offentliga finanser.

43

Kommissionen vill särskilt framhålla att Tunisien fortfarande är en förebild i regionen trots de omständigheter som rått i landet sedan 2011 och som har ställt landet inför betydande politiska, ekonomiska, sociala och säkerhetsrelaterade utmaningar. Övergångsprocessen är lång och svår och kommer fortfarande att kräva ytterligare betydande insatser från denna partner.

a)

Kommissionen anser att även om det återstår utmaningar på vissa områden har framstegen jämfört med den situation som rådde 2011 varit otvetydigt positiva och hållbara. Finansministeriets öppna budgetwebbplats är ett bra exempel på det omfattande arbete som gjorts i detta avseende (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Enligt oberoende översikter över budgetinsyn eller den statistik som sprids (internationell budgetöversikt 2011, 2015, webbplats för förmedling av statistik) rankas Tunisien nu som ledande bland länderna i regionen med motsvarande inkomster.

Den nyligen antagna grundlagen om informationsfrihet, i kombination med ett livskraftigt civilt samhälle som bara väntar på att få utnyttja dessa nya rättigheter pekar mot nya ytterligare framsteg under de kommande åren.

b)

EU:s stödprogram för det civila samhället bidrog till att lösa problem i samband med inrättandet av 180 frivilligorganisationer i provinsen Tozeur. Programmet ingick en överenskommelse med enheter i de tunisiska myndigheterna som ansvarar för frivilligorganisationer för att hjälpa ansökande organisationer från det civila samhället att utarbeta sina registreringsansökningar. Programmet omfattar dessutom tekniskt stöd för att hjälpa de tunisiska myndigheterna att inrätta ett it-baserat system för enheten med ansvar för frivilligorganisationer, ett system som kunde påskynda handläggningen av ärenden, bland annat vid registrering av frivilligorganisationer.

c)

Även om genomförandet av reformer avseende offentlig-privata partnerskap och offentlig upphandling har stött på häftigt motstånd från vissa håll inom förvaltningen har samtliga genomförandeförordningar i sammanhanget antagits och genomförandet av lagarna har börjat på allvar. Tidiga positiva resultat kan redan skönjas, framför allt vad gäller offentlig upphandling med en pågående digitalisering av samtliga upphandlingsförfaranden.

När det gäller externrevisionen förväntas antagandet av en grundlag som ger revisionsmyndigheten fullständigt oberoende (en PAR4-åtgärd) bli en vattendelare i samband med genomförandet av externa revisioner i Tunisien. Kommissionen kommer att fortsätta ge revisionsmyndigheten tekniskt stöd för att se till att den verkligen utnyttjar dessa nya möjligheter.

När det gäller internrevisionen återstår visst arbete med att effektivisera de institutionella ramarna. Detta planeras i PAR5-programmet.

d)

Åtgärderna som ingår i PAR-programmen syftade till att stabilisera de kommunala finanserna som stod inför en ohållbar ekonomisk situation på grund av en kraftig nedgång i lokala intäkter efter revolutionen. Detta följdes i programmet *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 miljoner euro) av en mer strukturerad strategi i samband med decentralisering. Men det senare hade inte kunnat genomföras om inte det förra hade blivit en framgång och innan de politiska besluten fattades om att inleda en decentraliseringsprocess.

e)

Framstegen när det gäller att hitta stödmottagare har verkligen varit en besvikelse, trots att EU, IMF och Världsbanken hela tiden uppmanar myndigheterna att agera. Detta återspeglar djupt rotade politiska svårigheter när det gäller att stärka kriterierna för stödberättigande för sådana program. Trots misslyckandena är det viktigt att fortsätta insistera på genomförandet av dessa reformer på grund av deras avgörande inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet. Arbetet utförs även i fortsättningen gemensamt av IMF, Världsbanken och EU (makroekonomiskt stöd). Förhoppningen är emellertid att den nya databasen över personliga ID-nummer och utvärderingen av det nuvarande programmet för socialhjälp samt det föreslagna poängsystemet ska förbättra precisionen för dessa program.

f)

Kommissionen anser att det nu, tack vare de betalningsvillkor som anges i budgetstödet i PAR3 och givarnas samordnade politiska dialog med finansministeriet, finns ett regelverk som stimulerar till utveckling av mikrofinansiering på plats i Tunisien. Det senare har medgett skapandet av sju institutioner för mikrofinansiering som betjänar mindre utvecklade regioner med sämre service, inklusive två (Microcred och Taysir) som får finansiellt stöd av EU, AFD, EIB och EBRD. Enligt de senaste årsrapporterna från Microcred och Taysir har 7 684 mikroentreprenörer erhållit finansiella och tekniska tjänster sedan verksamheten startade 2015. Av dessa är 4 205 kvinnor och 3 338 ungdomar.

g)

En ny investeringslag antogs av parlamentet i september 2016 i samband med förberedelserna för konferensen *Tunisia 2020*. Den lagen, tillsammans med nyligen antagna lagar om konkurrens, konkurser och offentlig-privata partnerskap bör leda till ett betydligt bättre investeringsklimat i fortsättningen.

45

Kommissionen anser att det är viktigt att framhålla att ett antal procedurförfaranden måste genomföras innan den första utbetalningen från det makroekonomiska stödlånet kan ske. Innan en makroekonomisk insats föreslås bedömer kommissionen kvaliteten på betalningsgången i mottagarlandet genom en operativ bedömning som tar minst en månad. Eftersom kommissionens förslag om makroekonomiskt stöd omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 212 FEUF måste de antas av parlamentet och rådet. Efter det antagandet ska ett samförståndsavtal som innehåller villkoren för det makroekonomiska stödet godkännas av en medlemsstatskommitté och undertecknas av mottagarlandet. Dessutom måste Tunisien ratificera samförståndsavtalet.

Därefter ska kommissionen låna upp de medel som ska utbetalas på marknaden, vilket normalt tar cirka en månad. När det gäller Tunisien måste det nämnas att en månad förlorades i det ordinarie lagstiftningsförfarandet på grund av att godkännandet i parlamentet i sista stund flyttades till det andra plenarsammanträdet i april, vilket innebar att det tog fem månader innan kommissionens förslag kunde godkännas av medlagstiftarna. Det bör också noteras att de tunisiska myndigheternas undertecknande och ratificering av samförståndsavtalet tog över sju månader.

Kommissionens och utrikestjänstens svar

47

Kommissionen anser att det makroekonomiska stödprogrammet, väl samordnat med andra internationella givare och regeringens egna reformplaner, har varit avgörande för att driva på nödvändiga reformer i Tunisien, framför allt i en svår övergångssituation. Det nya makroekonomiska stödprogrammet innebär att det totala makroekonomiska stödet till Tunisien hittills uppgår till 800 miljoner euro och säkerställer fortsatta reformer samtidigt som det underlättar en ny uppsättning åtgärder som syftar till att stödja Tunisien ansträngningar att nå fram till en mer hållbar ekonomisk modell.

48

Kommissionen anser att kriterierna för stödberättigande, inklusive tillämpningen av en relevant och trovärdig politik, var uppfyllda när vart och ett av programmen godkändes samt före varje delbetalning.

När det gäller ovannämnda BS5 och BS6, anser kommissionen, i enlighet med vad som anges i riktlinjerna för budgetstöd, att ett reformprogram inte alltid kan sammanfattas i ett enda, heltäckande och sammanhängande policy- eller strategidokument. I sådana fall grundas analysen på de olika åtgärderna och på den reformprocess som tillämpas av regeringen för att stärka systemet. I enlighet med riktlinjerna bedömde kommissionen att de sektorsuppdelade strategierna var kompletta, relevanta och trovärdiga.

49

Kommissionen vill förtydliga att de tre sektorsuppdelade stödprogrammen antogs före revolutionen enligt de kriterier för stödberättigande som gällde vid tillfället i fråga, medan kontrakten om statsbyggande antogs efter revolutionen för att möta helt nya omständigheter som krävde en ny strategi och som gjorde att Tunisien var berättigat till ett sådant instrument. Det bör även observeras att kommissionen för närvarande ser över riktlinjerna för budgetstöd för att medge att kontrakt om statsbyggande och sektorsuppdelat budgetstöd tillämpas samtidigt.

50.

a)

Se svaret på ruta 3 a).

b)

Se svaret på ruta 3 b).

Ruta 3 – Fall där brister konstaterades i utformningen av programmen för sektorsuppdelat budgetstöd

a)

Kommissionen instämmer delvis. När projektet utformades visade det sig vara svårt att fastställa utgångsvärden för samtliga indikatorer. För att lösa detta uttrycktes därför målen för vissa indikatorer som absolut antal enheter för framsteg, snarare än som relativa tal i förhållande till utgångsvärden.

När det gäller målet för volymetriska mätare bör man observera att det motsvarade en tioprocentig ökning av antalet djupbrunnar med lagstadgade koncessioner, vilket betraktades som signifikant. Att målet överträffades berodde på att volymetriska mätare för djupbrunnar för vilka lagstadgade koncessioner inte krävs (ytvatten eller på låga djup) inkluderades. För indikator D gjordes betydande förändringar i regeringens rekryteringspolitik efter 2011. De förändringarna kunde inte förutses när programmet utformades. Efter två decennier av återhållsam rekryteringspolitik inom vattensektorn kunde det ökade antalet anställda betraktas som en positiv utveckling.

När programmet undertecknades 2011, var det svårt att förutse att den nya regering som tillträdde 2012 inte skulle prioritera att samla in avgifter för pumpning av grundvatten, något som var ett mål för den föregående regeringen. Denna underlåtenhet kan snarare tillskrivas en förändrad politisk vilja än att en viss enhet har slutat fungera.

b)

Kommissionen framhåller följande när det gäller BS6: För indikator D gjordes betydande förändringar i regeringens rekryteringspolitik efter 2011, förändringar som inte kunde förutses när programmet utformades. Efter två decennier av återhållsam rekryteringspolitik inom vattensektorn kunde det ökade antalet anställda betraktas som en positiv utveckling.

c)

När det gäller BS6 understryker kommissionen, i enlighet med vad som anges i riktlinjerna för budgetstöd, att ett reformprogram inte alltid kan sammanfattas i ett enda, heltäckande och sammanhängande policy- eller strategidokument. I sådana fall grundas analysen på de olika åtgärderna och på den reformprocess som tillämpas av regeringen för att stärka systemet. När kommissionen tillämpade denna riktlinje bedömde den att de sektorsuppdelade strategierna var kompletta, relevanta och trovärdiga.

När det gäller BS5 vill kommissionen framhålla att den finansieringsöverenskommelsen undertecknades 2008 utifrån andra förhållanden och annan praxis. För kommande program och betalningar har kommissionen hur som helst strikt tillämpat riktlinjerna för budgetstöd.

51

Kommissionen betonar att den ovannämnda matrisen utvecklades av regeringen som en sammanfattande beskrivning av de åtgärder den avsåg att tillämpa för att återställa de tunisiska kommunernas finansiella styrka.

Som en del av bedömningen av regeringens strategi gav matrisen den bästa tillgängliga beskrivningen av dess detaljerade handlingsplan.

Det fanns ingen självklar uppfattning om att vissa villkor inte skulle uppfyllas, men som i alla strategier kan vissa villkor vara viktigare än andra (åtminstone från kommissionens ståndpunkt). Bedömningen av villkoret för stödberättigande för offentlig politik omfattar en utvärdering av regeringens handlingsplan som helhet, inte bara av de åtgärder som bedöms som viktiga av kommissionen.

Kommissionen konstaterar dessutom att förutom den ovannämnda allmänna åtgärdsmatrisen, så omfattades programmets tre viktigaste mål – att kraftigt öka inkomsterna, frysa den viktigaste pådrivande faktorn för ökade utgifter (rekryteringar) och öka genomförandet av investeringsprojekt för lokal utveckling – av resultatindikatorerna i programmets andra del.

I efterhand kan man konstatera att genomförandegraden för dessa åtgärder var särskilt hög, vilket antyder att villkoren var såväl relevanta som rimliga.

52

Kommissionen instämmer, men understryker att villkoren var många (BS5) och särskilt svåra för båda programmen. För BS6 förlängdes programmets genomförandeperiod från 72 till 96 månader för att möta de svårigheter som den nya regeringen ställdes inför, framför allt jordbruksministeriet, efter de politiska händelserna 2011. Huvudsyftet med förlängningen var att säkerställa att de kompletterande åtgärderna för ett smidigt genomförande av programmet skulle kunna vidtas.

Takten för programgenomförandet var kraftigt beroende av yttre faktorer som hängde samman med läget efter revolutionen.

53

Kommissionen instämmer och konstaterar att förseningarna i samband med kontraktering av de tekniska stödkomponenterna i projekten BS5 och BS6 var väl motiverade med tanke på komplexiteten hos de sektorer som stöddes och behovet av en djuplodande strategisk och politisk diskussion för att på ett bra sätt kunna identifiera stödmotagarnas behov utifrån korrekta bedömningar.

Kommissionen vill förtydliga att tekniskt stöd tillhandahölls inom ramen för andra pågående program även om det inte förekom något tekniskt stöd under BS7. Den stödberättigade upphandlingsperioden enligt budgetförordningen hade löpt ut när programinnehållet granskades, vilket förhindrade upphandlingen av ytterligare tekniskt stöd.

54

Kommissionen instämmer och inser att lagstiftningsprocessen har varit ganska långsam efter revolutionen eftersom konstitutionella och andra prioriteringar (till exempel säkerhet och korrupcion) har varit viktigare än lagstiftning i bland annat budgetfrågor. Lagen beräknas bli antagen under första kvartalet 2017.

Det bör emellertid betonas att betydande framsteg kunde konstateras i fråga om budgetförfaranden, också innan lagen antogs. Hittills har 22 ministerier av 26 antagit programbudgetar och inkluderar resultatindikatorer för sina offentliga politiska mål (förutom budgetuppgifter) när de lägger fram budgetarna i parlamentet.

Det förbättrade betyget från *International Budget Survey* understryker de förbättringar som gjorts inom dessa områden.

I det sammanhanget kommer utfärdandet av budgetlagen att utgöra slutpunkten, snarare än starten, för denna resultatbaserade reform.

55

Kommissionen påpekar att hälften av projekten inte uppvisade några brister i utformningen. Om den andra hälften vill kommissionen lämna följande kommentarer (se nedan):

a)

Kommissionen vill understryka att målen för de berörda projekten var tillräckligt relevanta, specifika och mätbara.

När det gäller PJ7 och PJ8 anser kommissionen att "*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*" är ett tillräckligt relevant och specifikt mål som kan mätas genom antalet basinfrastrukturer och utrustningar som levererats till informella områden inom ramen för programmet.

När det gäller PJ11 anser kommissionen att partnerskapsprogrammet till förmån för den tunisiska revisionsrätten, "*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*" i kombination med detaljerade förväntade resultat och objektivet verifierbara indikatorer är specifikt och mätbart.

Dessutom anser kommissionen att de fyra målen för PJ14 är tillräckligt relevanta och specifika för att kunna stödja inrättandet av ett modernt, kompetent och väl fungerande parlament under den demokratiska övergångsperioden. Sådana mål, kopplade till förväntade resultat, är tillräckligt mätbara.

c)

Revisionsrättens synpunkter avser ett specifikt fall (PJ13) för vilket förklaringar lämnas under punkt c) nedan.

Ruta 4 – Brister i utformningen i de granskade projekten

a)

Revisionsrätten hänvisar till indikatorer som fastställts för att mäta projektets allmänna mål. Under projektets genomförandefas reviderades indikatorerna en aning för att bättre återspegla uppnådda resultat.

b)

Kommissionen vill gärna framhålla att standardmallen för bidragskontrakt inte kräver någon logisk ram. En resultat- och resursram, vilket är motsvarigheten till en logisk ram, åtföljer kontraktet. Kommissionen anser därför att det fanns indikatorer enligt det lämpliga formatet för projekt under delegerad förvaltning.

c)

Kommissionen understryker att stöd till det civila samhället i Tunisien var omöjligt före revolutionen. Utländsk finansiering var förbjuden och det civila samhällets aktiviteter var mycket begränsade och strikt kontrollerade av regeringen. Därför fanns det inga indikatorer för att bedöma denna sektor före 2011.

Indikatorerna har utarbetats i enlighet med den information som fanns tillgänglig vid tidpunkten i fråga för att hjälpa till att mäta insatsernas genomförandegrad.

Kommissionen påpekar att även om indikatorerna inte är särskilt detaljerade så organiserades inom projektets ram 435 workshoppar för dialog och samråd i de 24 provinserna, 120 workshoppar med företrädare för organisationer från det civila samhället och offentliga aktörer, samarbeten med 3 500 föreningar och inrättandet av 36 föreningssnätverk. Det bör också påpekas att en grundlig undersökning av situationen för det civila samhället i Tunisien genomfördes av unionens delegation.

Den slutgiltiga utvärderingen av programmet kommer att äga rum i februari 2017 och den kommer att medge en grundlig utvärdering av effekterna av detta ambitiösa program.

Kommissionen vill också framhålla att detta projekt betraktas som ett flaggskeppsprojekt och ett enastående exempel i hela den södra grannskapsregionen.

56

Kommissionen påpekar att samtliga projekt inkluderade de dokument, mallar och detaljerade uppgifter som krävs i sådana fall.

Kommissionen framhåller särskilt att budgetuppgifterna för projekten PJ6, PJ7, PJ8 och PJ10 ger tillräcklig information för att bedöma kostnaderna. Programmets effektivitet bedömdes genom en serie av lägesrapporter i enlighet med kontraktet.

57

Kommissionen vill särskilt framhålla (när det gäller mervärdet av att delegera förvaltningen av medlen till en mellanhand jämfört med en indirekt förvaltning av det berörda tunisiska offentliga organet) att mellanhanden vid den tidpunkt när de båda projekten antogs var den ledande givaren på området för återuppbyggnad av informella områden och hade bidragit till genomförandet av det tunisiska nationella programmet för återuppbyggnad under flera år. De administrativa avgifter som togs ut av mellanhanden (2,9 procent av all finansiering för båda projekten) är betydligt lägre än kostnaderna för drift av de projektledningsenheter som behövs i samband med indirekt förvaltning.

Alternativet indirekt förvaltning skulle dessutom ha varit betydligt mer tidskrävande och leda till förseningar i genomförandet, eftersom det hade krävts en inlärningsperiod för att den tunisiska bidragsmottagaren skulle bli bekant med EU:s regler och förfaranden.

58

Kommissionen understryker att de förlängningar som beviljades inte ledde till någon ökning av de totala kostnaderna. Detta var "förlängningar utan merkostnad" eftersom programmets totalbudget inte kan överskridas.

Förlängningar utan merkostnad kan resultera i en omfördelning av vissa kostnader på bekostnad av andra, men sådana aspekter är en del av riskerna när man arbetar i dessa miljöer. Vid förhandlingar som gäller förlängd genomförandetid utan merkostnader lägger sig kommissionen emellertid vinn om att alla personalkostnader på grund av förlängningen hålls på en miniminivå, så att målen för projektet inte äventyras. Den tunisiska demokratiska övergången tog längre tid än vad som förväntades omedelbart efter revolutionen 2011 när de valda projekten undertecknades.

59

När det gäller effekt och resultatens hållbarhet vill kommissionen betona att det specifika målet för PJ6, så som det formulerades i finansieringsöverenskommelsen, å ena sidan var att skapa tillfälliga arbeten och å andra sidan att förbättra anställbarheten för lågutbildade arbetstagare genom att tillhandahålla yrkesutbildning. Kommissionen anser att båda målen uppnåddes. En andra fas av projektet antogs dessutom 2016 (ett program för integrerad lokal utveckling) med samma genomförandepartner. Denna andra fas kommer att maximera effekten och säkerställa resultatens hållbarhet.

När det gäller PJ7 och PJ8 kommer de finansiella svårigheterna med att säkerställa underhållet av den offentliga infrastrukturen inom informella områden att tas upp såväl inom ramen för samma nya program som just nu förbereds, där ett av de förväntade resultaten är utveckling av en äkta nationell strategi för kontroll och utveckling av informella områden, inklusive underhåll av offentlig infrastruktur.

60

Kommissionen vill framhålla att den utrustning som levererats under projekten PJ3 och PJ4 redan har varit till nytta för exportinriktade tunisiska små och medelstora företag, eftersom den ger dem en möjlighet att i Tunisien testa om produkter stämmer överens med EU:s regler till en betydligt lägre kostnad än om testen gjorts utomlands. Detta resulterade i sänkta produktionskostnader och därmed ökad konkurrenskraft jämfört med andra tillverkare.

Leveransen av denna utrustning har redan fått en positiv effekt på tunisiska små och medelstora företags tillträde till EU:s inre marknad, även om ett avtal om bedömning av överensstämmelse och godtagande för industriella produkter ännu inte ingåtts.

För PJ11 hade nästan samtliga planerade aktiviteter genomförts i slutet av partnerskapsperioden. Eftersom syftet med partnerskapet var att hjälpa den tunisiska revisionsmyndigheten att utarbeta ett förslag till grundlag och omorganisera sin struktur för att kunna tillämpa bestämmelserna i den lagen när den väl antagits, fick förseningarna inga betydande effekter.

När det gäller PJ12 kunde inte all lagstiftning som utarbetats inom ramen för projektet genomföras före projektperiodens slut på grund av de många regeringsbytena och utnämningen av olika direktörer (fyra stycken på tre år).

Slutsatser och rekommendationer

63

Under de första åren efter den tunisiska revolutionen ägde samordningen bland givarna till största delen rum inom ramen för de så kallade PAR-programmen (*Programmes d'appui a la reliance*), som stödde myndigheternas plan för ekonomisk återhämtning på grundval av IMF:s heltäckande program.

64

Kommissionen framhåller att det i flera områden krävdes insatser på grund av de socioekonomiska utmaningar som Tunisien ställdes inför efter revolutionen. De resultat som uppnåtts hittills är goda eftersom EU:s bistånd i hög grad bidrog till att förbättra den socioekonomiska och politiska stabiliteten i landet efter revolutionen. Kommissionen understryker att den har följt sin egen strategi att koncentrera sitt stöd. Även om en mängd olika insatser har genomförts under den granskade perioden, så ligger de i själva verket i linje med de tre huvudsektorer som anges i den gemensamma stödrampen för 2014–2016.

Som anges under punkt 43 bör situationen i Tunisien sedan 2011 och de viktiga kraven på att stödja övergångsprocessen som följde på revolutionen inom många områden beaktas. EU har ställt upp med alla sina tillgängliga instrument för att hjälpa Tunisien genom denna komplicerade process, som ledde till antagandet av en ny konstitution som fått samstämmt beröm, samt fria och rättvisa val.

EU:s makroekonomiska bidrag erbjuder betalningsbalansstöd för att hjälpa Tunisien att klara sina akuta externa finansieringsbehov och för att stödja det ekonomiska stödprogram som landet har kommit överens med Internationella valutafonden om. Detta gör det möjligt för Tunisien att genomföra den nödvändiga ekonomiska anpassningen på ett sätt som blir mindre drastiskt och abrupt. Syftet är att bidra till att återställa landets ekonomiska hållbarhet, vilket är en förutsättning för hållbar social utveckling. Villkoren för det makroekonomiska stödet avser därför ett antal prioriteringar inom flera sammanhängande strukturella reformområden som en heltäckande strategi för att stödja ett program för ekonomisk anpassning. Kommissionen anser inte att detta är ett avsteg från kommissionens politik att koncentrera sitt stöd till ett begränsat antal sektorer. Inom flera stödområden (såsom statistik, förvaltning av offentliga finanser och goda styrelseformer för revisionsmyndigheten) var dessutom en stark samordning med andra givare och mellan kommissionens olika tjänsteavdelningar avgörande för att det makroekonomiska stödet verkligen skulle öka möjligheterna att till fullo genomföra viktiga reformer.

65

Kommissionen vill betona att den gemensamma planeringsprocessen hade avbrutits tillfälligt i avvaktan på att regeringen skulle lägga fram sin femåriga utvecklingsplan. Kommissionen och medlemsstaterna har för avsikt att anpassa planeringsprocessen efter den femåriga utvecklingsplanen för att förbättra arbetsfördelningen och samordningen.

Den gemensamma planeringsprocessen kommer att återupptas under 2017.

Rekommendation 1 – Förbättra programplaneringen av EU:s bistånd och rikta det bättre

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar rekommendationen.

a)

Kommissionen och utrikestjänsten kommer att fortsätta utnyttja den politiska dialogen och policydialogen för att se till att de tunisiska myndigheterna antar en heltäckande nationell utvecklingsplan och särskilda reformstrategier. Dessa frågor har flera gånger tagits upp under kommissionsledamot Johannes Hahns och vice ordföranden/den höga representanten Federica Mogherinis besök i Tunisien och även under den tunisiska presidentens besök i Bryssel i november och december 2016.

b)

Kommissionen och utrikestjänsten kommer att utarbeta den gemensamma stödramen för 2017–2020 enligt EU:s riktlinjer, vilket kräver att stödet inriktas på tre prioriterade sektorer för att maximera sitt bidrags effekt.

c)

Gemensam programplanering kommer att återupptas under 2017.

68

Kommissionen påpekar att i ett begränsat antal fall var kraven för indikatorer/åtgärder redan uppfyllda innan finansieringsöverenskommelsen undertecknades. De åtgärderna hade i själva verket godkänts formellt med myndigheterna flera månader innan finansieringsöverenskommelsen undertecknades och hade genomförts av regeringen vid den tidpunkt när finansieringsbeslutet antogs av kommissionen. Detta bör betraktas som en framgång och som resultatet av en intensiv politisk dialog med myndigheterna och skulle följaktligen inte ha ägt rum i samma omfattning eller inom samma tidsram utan budgetstödet.

69

Utrikestjänsten och kommissionen håller med om behovet av att arbeta för att tidigarelägga besluten om "mer för mer".

70

Kommissionen vill särskilt betona att Pefa-bedömningen är ett användbart verktyg men inte en obligatorisk skyldighet och att det dessutom kräver engagemang och fullt samarbete från landet i fråga. Efter 2011 har Tunisien (och dess partner) kunnat dra nytta av ett dussintal bedömningar av god kvalitet av landets förvaltning av de offentliga finanserna. Dessa bedömningar gjordes inom ramen för kommissionens program och av erkända organisationer såsom IMF, OECD och OBP (*Open Budget Survey*). Innan kommissionen tillhandahöll det makroekonomiska stödet gjorde den dessutom i december 2013 en heltäckande och fullständig operativ bedömning av de administrativa rutinerna och finansiella betalningsgångarna i Tuniens finansministerium och centralbank. Kommissionen anser därför att heltäckande och relevant information fanns tillgänglig och användes.

Kommissionen bekräftar att den nuvarande Pefa-bedömningen påbörjades 2014 och kommer att slutföras under 2017. Förseningarna med att slutföra den beror på metodikproblem som ligger utanför kommissionens kontroll.

Rekommendation 2 – Stärka genomförandet av EU:s budgetstödprogram

Kommissionen godtar denna rekommendation.

a)

Mot bakgrund av dagens mer stabila politiska situation i Tunisien och med tanke på det nära samarbetet med andra givare håller kommissionen med om att resultatindikatorerna nu kan inriktas bättre inför framtida insatser. En dynamisk strategi kommer emellertid även i fortsättningen att gälla för kriterierna för stödberättigande i linje med bestämmelserna i riktlinjerna för budgetstöd. I Tunisien användes enskilda åtgärder som riktmärken för att bedöma regeringens allmänna framsteg med att genomföra sitt nationella reformprogram (ett av fyra kriterier för stödberättigande) och den rutinen har visat sig vara särskilt effektiv.

När det gäller den sista meningen, att kommissionen bör "göra utbetalningarna på villkor att enskilda åtgärder har genomförts på ett tillfredsställande sätt snarare än att övergripande framsteg görs", understryker kommissionen att denna dynamiska strategi måste tillämpas på kriterier för stödberättigande i enlighet med meddelandet från 2011 och rådets slutsatser från 2012 om EU:s budgetstöd till tredjeländ i framtiden. Kommissionen kopplar betalningarna till resultatindikatorer som förhandlats fram och överenskommit med partnerregeringen först sedan samtliga kriterier för stödberättigande har uppfyllts på ett sätt som visar tillfredsställande övergripande framsteg i genomförandet av programmet.

b)

Kommissionen inser betydelsen av Pefa-bedömningar som ett planerings- och övervakningsverktyg, men kommissionen understryker att de inte kan påtvingas partnerregeringen unilateralt. Kommissionen kommer trots detta att fortsätta samarbeta med partnerregeringen för att försöka utföra en Pefa-bedömning inom den rekommenderade tidsperioden.

71

Tidsperioden på elva månader mellan Tuniens begäran om makroekonomiskt stöd och undertecknandet av samförståndsavtalet EU–Tunisien med villkoren för det makroekonomiska stödet kan förklaras som följer.

Innan kommissionens förslag om makroekonomiskt stöd antogs gjorde kommissionen en heltäckande operativ bedömning av hur sunda betalningsgångarna var i Tunisien för att uppfylla kraven i EU:s budgetförordning. Kommissionens förslag måste därefter godkännas av parlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med artikel 212 FEUF. Medlagstiftarna lyckades visserligen anta kommissionens förslag inom fem månader utan en trepartsdialog, men en månad förlorades på grund av att parlamentets godkännande i sista stund flyttades till plenarsammanträdet april II. Efter antagandet av det makroekonomiska stödet måste förhandlingarna om utkastet till samförståndsavtal slutföras innan samförståndsavtalet kunde godkännas av en medlemsstatskommitté och undertecknas av EU i juli 2014 (elva månader efter begäran från Tunisien). Det tog sedan de tunisiska myndigheterna över sex månader att ratificera samförståndsavtalet i mars 2015. Den första utbetalningen av makroekonomiskt stöd kunde ske kort efter ratificeringen i maj 2015, medan den andra utbetalningen kunde ske först i december 2015 på grund av att de tunisiska myndigheterna inte uppfyllde villkoren för makroekonomiskt stöd.

Rekommendation 3 – Utarbeta förslag för att påskynda processen att godkänna makroekonomiskt stöd

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen konstaterar att även om det har gjorts betydande framsteg när det gäller hur snabbt parlamentet och rådet kan fatta beslut om makroekonomiskt stöd, finns det fortfarande utrymme för förbättringar. Ett snabbare antagande vore möjligt till exempel om antalet möten med Europaparlamentets utskott för internationell handel inför en omröstning kunde reduceras, om parlamentets godkännande systematiskt ägde rum under plenarsammanträdena (inklusive mini-plenarsammanträden) omedelbart efter omröstningen i utskottet, om mini-plenarsammanträden kunde användas för undertecknande av Europaparlamentets talman och rådets ordförande och om rådet även vid behov kunde utnyttja det skriftliga förfarandet för antagande.

Kommissionen framhåller också, att den efter tidigare rekommendationer från revisionsrätten och en resolution om makroekonomiskt stöd från parlamentet 2003, föreslog en ramförordning om makroekonomiskt stöd 2011 som bland annat skulle syfta till att påskynda beslutsfattandet genom att ersätta lagstiftningsbeslut med genomförandeakter. Eftersom medlagstiftarna beslutade att behålla lagstiftningsakter och det ordinarie lagstiftningsförfarandet drog kommissionen emellertid tillbaka sitt förslag 2013.

73

Kommissionen understryker att de förlängningar som beviljades inte ledde till någon ökning av de totala kostnaderna. Detta var "förlängningar utan merkostnad" eftersom programmets totalbudget inte kan överskridas.

Förlängningar utan merkostnad kan resultera i en omfördelning av vissa kostnader på bekostnad av andra, men sådana aspekter är en del av riskerna när man arbetar i dessa miljöer. Vid förhandlingar som gäller förlängd genomförandetid utan merkostnader lägger sig kommissionen emellertid vinn om att alla personalkostnader som följer av förlängningen hålls på en miniminivå, så att projektets framgång inte äventyras. Den tunisiska demokratiska övergången tog längre tid än vad som förväntades omedelbart efter revolutionen 2011 när de valda projekten undertecknades.

Rekommendation 4 – Förbättra planeringen av projekt

Kommissionen godtar denna rekommendation.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	1.3.2016
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	1.12.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	14.2.2017
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	2.3.2017

Vi bedömde om det EU-bistånd som levererades till Tunisien efter den arabiska vårens revolution 2011 har använts väl. Vår slutsats var att pengarna överlag har använts väl eftersom de i stor utsträckning har bidragit till landets övergång till demokrati och ekonomiska stabilitet efter revolutionen.

Det fanns dock flera brister i EU:s förvaltning av biståndet. För att åtgärda dessa brister lämnar revisionsrätten rekommendationer till Europeiska utrikestjänsten och kommissionen som handlar om att rikta stödet till ett litet antal sektorer, stärka genomförandet av EU:s budgetstödprogram och slutligen förbättra programplaneringen och påskynda genomförandet.

4
1977 - 2017



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån