BG 2019

№ 09

Специален доклад

Подкрепата от ЕС за Мароко — незадоволителни резултати до момента

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I-VII
Въведение	01-13
Важен партньор	01-06
Основен получател на финансиране от ЕИС	07-11
Двустранните отношения са поставени под въпрос	12-13
Обхват и подход на одита	14-18
Констатации и оценки	19-98
Фокусът и планирането на подкрепата не са били оптимални	19-48
Бюджетната подкрепа е била твърде разнопосочна, за да осигури максимални резултати	19-38
Програмите за бюджетна подкрепа не са разработени така, че да постигнат максимално въздействие	39-48
Трудности при прилагането на подкрепата	49-64
Изпълнението е засегнато от закъснения	49-56
Слаба оценка на резултатите от страна на Комисията	57-64
Програмите за бюджетна подкрепа нямат съществено въздействие	65-98
Целите на бюджетната подкрепа са постигнати само частично	65-90
Ограничен напредък по отношение на ключовите предизвикателства	91-98
Заключения и препоръки	99-107

Приложения

Приложение I — Важни етапи от сътрудничеството между ЕС и Мароко

Приложение II — Решения, договори и плащания във връзка с програмата за бюджетна подкрепа (2014—2018 г.)

Приложение III — Финансиране от други инструменти на ЕС (2014—2018 г.)

Приложение IV — Общ преглед на одитираните договори/проекти

Приложение V — Цели на програмата за бюджетна подкрепа

Приложение VI — Въпроси, свързани с отпускането на променливи траншове

Приложение VII — Развитие на ключовите показатели

Приложение VIII — Оценки на договорите за бюджетна подкрепа по сектори

Акроними и съкращения

Отговори на Комисията и ЕСВД

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Мароко е държава в Северна Африка с устойчив растеж и стабилна политическа среда. Споразумението за асоцииране, подписано през 1996 г., укрепи сътрудничеството между Мароко и Европейския съюз (ЕС). Със стартирането на Европейската политика за съседство (ЕПС) през 2004 г. Мароко постепенно се превръща в привилегирован партньор на ЕС по отношение на политическото и икономическото сътрудничество, а също и в областта на търговското и техническото сътрудничество и сътрудничеството за развитие.

II Сметната палата извърши оценка на ефективността на бюджетната подкрепа (БП) от ЕС в Мароко от 2014 г. до 2018 г. Бюджетната подкрепа от ЕС за Мароко през този период възлиза общо на приблизително 0,37 % от общите бюджетни разходи на страната. Тя провери извършваното от Комисията управление, както и степента, до която са постигнати целите на бюджетната подкрепа от ЕС. Одитът обхвана секторите на здравеопазването, социалната закрила, правосъдието и развитието на частния сектор. За периода, проверен от нашия одит, договорите за всички сектори, обхванати от БП, са на обща стойност 562 млн. евро и плащания в размер на 206 млн. евро.

III Въз основа на подходящ анализ на риска и оценка на нуждите, Комисията счита, че изборът на БП като инструмент за предоставянето на помощ е правилен. Сметната палата обаче достигна до заключението, че добавената стойност и способността на бюджетната подкрепа да подпомага реформите са ограничени поради недостатъчна насоченост, слабости при разработването и недостатъчен мониторинг. В допълнение, координирането на донорите не е равномерно в различните сектори.

IV След решението на Общия съд на ЕС от декември 2015 г. относно Западна Сахара Мароко прекратява политическия диалог от декември 2015 г. до януари 2019 г. Комисията не е използвала този период на прекъсване, за да разработи ясна стратегия за своите отношения с Мароко. Въпреки провеждането на диалог по политиките, той не е бил задоволителен за всички сектори. Освен това Комисията не е приела официално стратегии за диалог по политиките.

V Бюджетната подкрепа не е подпомогнала в достатъчна степен реформите и напредъкът по ключови предизвикателства е ограничен. Извършваното от Комисията управление е възпрепятствано от слабости в разработването на програмите за бюджетна подкрепа и техните показатели. Сметната палата също така установи недостатъци в процедурите за мониторинг и в извършваната от Комисията оценка на резултатите.

VI Подкрепата от ЕС е била насочена към междусекторни въпроси като равенството между половете и правата на човека. Въпреки това насочване, подобрението за разглеждания период е ограничено.

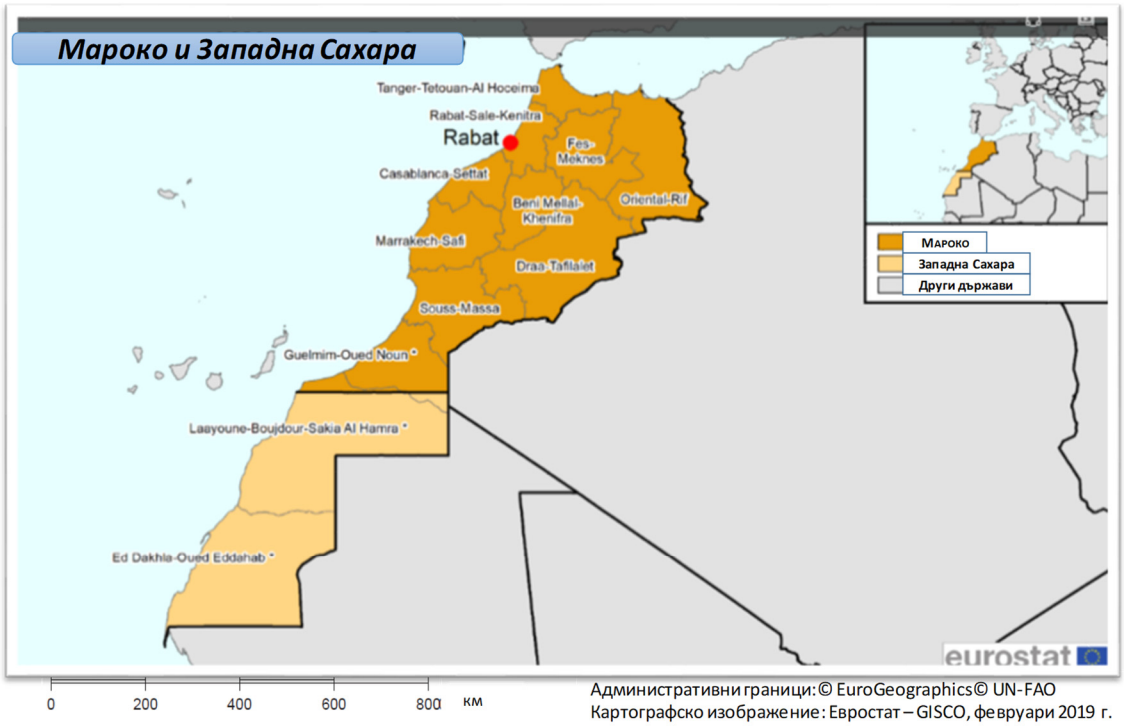
VII Сметната палата отправя редица препоръки към Комисията да укрепи подхода на ЕС и политическия диалог и диалога по политиките, да подобри планирането на показателите и процедурите за мониторинг, да засили процедурите за проверка по отношение на отпусканите средства и да повиши видимостта на подкрепата от ЕС.

Въведение

Важен партньор

01 Кралство Мароко е географски най-близкият съсед на Европа в Северна Африка (вж. ***фигура 1***). Мароко е на 123-то място от 189-те държави в Индекса на човешкото развитие на Програмата на ООН за развитие за 2018 г. и следователно се счита за държава със среден индекс на човешко развитие. С годишен брутен вътрешен продукт от около 101 млрд. евро (2018 г.) и приблизително 35 млн. жители Мароко е петата по големина африканска икономика и важен политически и икономически партньор за ЕС. Съответно ЕС е най-важният търговски партньор на Мароко, заемайки около 65 % от износа и 57 % от вноса на страната[1].

Фигура 1 — Мароко



Изписаните на картата имена и посочените граници не означават официално одобрение или признаване от страна на Европейския съюз.
* Районът е включен частично или изцяло в територията на Западна Сахара.
Източник: https://en.m.wikipedia.org/wiki.Regions_of_Morocco

Източник: Евростат.

[1] Източник: Данни на Комисията за 2017 г. (ГД „Търговия“).

02 Ползи за Мароко носят неговото разумно макроикономическо управление и структурните реформи, предприети през последните години. Растежът продължава с относително стабилен темп, а инфлацията е ниска. През последните години външният дефицит по текущата сметка и бюджетният дефицит продължават да намаляват.

03 На фона на размириците в региона след Арабската пролет от 2011 г. Мароко има стабилна политическа среда. Със своята нова конституция, приета през юли 2011 г., Мароко предприе важни стъпки към политическа модернизация и отворена икономика.

04 В тази конституционна реформа се подчертава значението на основните права и равенството между половете. Националното законодателство обаче все още не е напълно приведено в съответствие с конвенциите на ООН относно правата на човека. Например Комитетът на ООН по правата на човека препоръчва да се премахне смъртното наказание, да се предприемат мерки за борба с насилието срещу жени, да се подобри равенството между половете, да се подобри защитата на правата на децата, да се реформира общественото образование, да се ратифицира Римският статут, с който е създаден Международния наказателен съд, и да се премахне криминализирането на хомосексуализма. Мароко отхвърля повечето препоръки, свързани с правата на жените[2].

[2] Съвет на ООН по правата на човека – Универсален периодичен преглед за Мароко, май 2017 г.

05 ЕС и Мароко имат стабилни отношения още от подписването на първото си търговско споразумение през 1969 г. През годините партньорството се развиi и утвърди (вж. ***приложение I***), което доведе до подписването на общо споразумение за асоцииране през 1996 г.[3] Това споразумение за асоцииране, което влезе в сила през 2000 г., е правното основание за отношенията между ЕС и Мароко. След стартирането на Европейската политика за съседство (ЕПС) през 2004 г. Мароко постепенно се превръща в привилегирован партньор на ЕС по отношение на политическото и икономическото сътрудничество, а също и в областта на търговското и техническото сътрудничество и сътрудничеството за развитие.

06 В контекста на Евро-средиземноморското партньорство споразумението за асоцииране бележи повратен момент с получаването от Мароко на статут на напреднала държава[4] през 2008 г., подкрепяйки специалния характер на неговите отношения с ЕС. Това осигурява рамка за политическо сътрудничество на високо равнище с цел допълнително привеждане на мароканското законодателство в съответствие със законодателството на ЕС и постепенно интегриране на мароканската икономика във вътрешния пазар на ЕС.

---

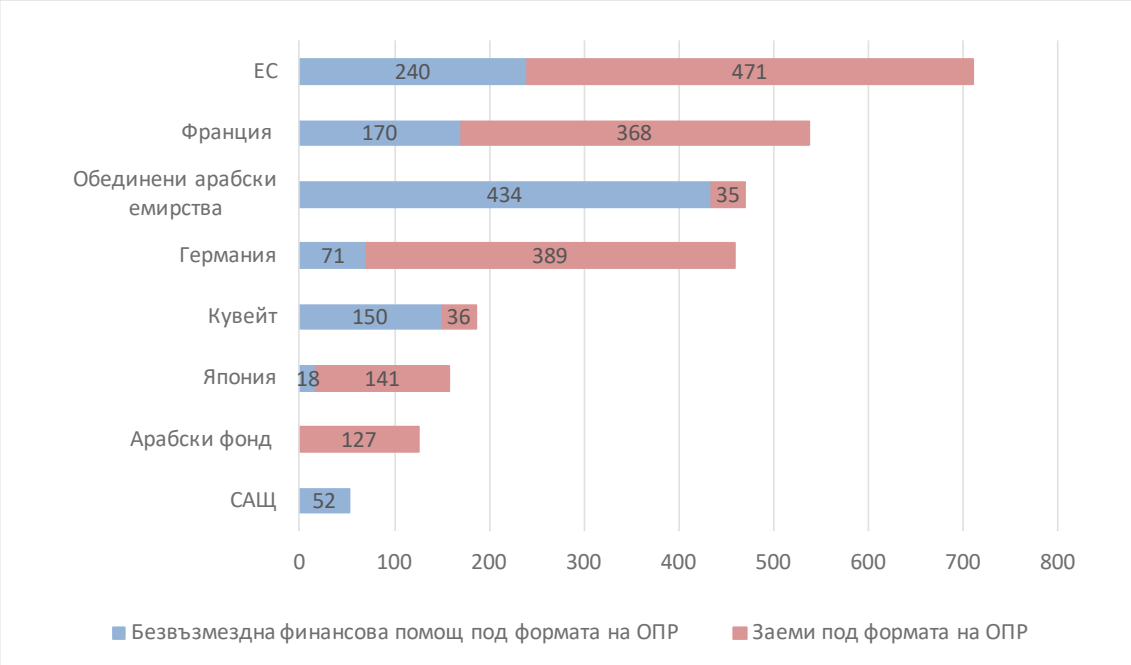
[3] „Евро-средиземноморско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна“ – ОВ L 70, 18.3.2000 г., стр. 2.

[4] Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé (13653/08).

Основен получател на финансиране от ЕИС

07 Мароко получава по-голяма подкрепа за развитие от ЕС от всяка друга северноафриканска държава, с изключение на Тунис, и е един от основните бенефициенти на международна помощ за развитие. ЕС е неговият най-голям донор – той предоставя 25,2 % от официалната помощ за развитие (вж. ***фигура 2***).

Фигура 2 — Официална помощ за развитие (ОПР) в Мароко през 2017 г., основни донори (в млн. щ. д.)

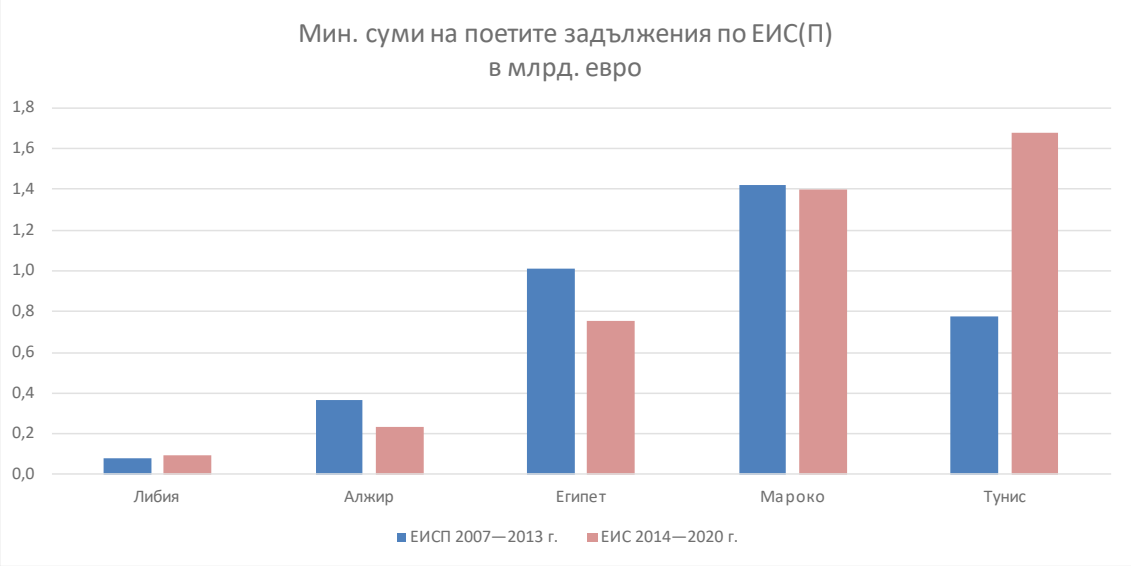


Източник: Организация за икономическо сътрудничество и развитие.

08 Освен официалната помощ за развитие, в Мароко действат активно и други участници в областта на развитието. Например официалните статистически данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие показват, че Световната банка (СБ) и Африканската банка за развитие (АБР) са важни донори в секторите на инфраструктурните проекти и доброто управление, здравеопазването и социалната закрила.

09 Европейският инструмент за съседство (ЕИС) е основният финансов инструмент в подкрепа на сътрудничеството на Комисията с Мароко. Комисията програмира двустранната помощ от ЕС за период от седем години. Общата сума, за която са поети ангажименти, е намаляла от 1,431 млрд. евро за периода 2007—2013 г. на 1,399 млрд. евро за периода 2014—2020 г. (вж. ***фигура 3***). Основните приоритетни сектори, посочени в Единната рамка за подкрепа (ЕРП) за периода 2014—2017 г., са равен достъп до основни социални услуги, подкрепа за демократично управление, правова държава и мобилност и работни места, устойчив и приобщаващ растеж.

Фигура 3 — Двустранни ангажименти за помощ в Северна Африка



Източник: Европейска комисия.

10 Мароко е един от най-големите бенефициенти на двустранни програми по линия на ЕИС в Северна Африка. От 2014 г. до 2018 г. разпределените средства за бюджетна подкрепа (вж. ***каре 1***) са довели до договори на обща стойност 562 млн. евро и плащания в размер на почти 206 млн. евро (вж. ***приложение II***). Бюджетната подкрепа е средно 75 % от годишните разходи на ЕС за Мароко. Мароко получава и допълнително финансиране по няколко тематични програми и инструменти (вж. ***приложение III***), като подкрепата от ЕС се насочва и чрез финансови институции и доверителни фондове.

Каре 1

Начин на предоставяне на бюджетната подкрепа

Според Комисията БП е ефективно средство за предоставяне на помощ за подкрепа на реформите и целите за устойчиво развитие. Комисията счита, че тя е носител на промяна за подобряване на управлението на публичните финанси, макроикономическата стабилност, устойчивия и приобщаващ растеж и борбата с корупцията и измамите, както и за насърчаване на секторните реформи, правата на човека, демократичните ценности и равенството между половете.

БП включва диалог, финансови трансфери към националната бюджетна сметка на страната партньор, оценка на изпълнението и развитие на капацитета въз основа на партньорство и задължение за взаимно отчитане. Трансферираните средства не са предназначени за точно определени цели, поради което е невъзможно да се проследи къде и как те се използват. След като средствата бъдат прехвърлени, държавата партньор може да ги използва в своята обикновена бюджетна процедура.

БП не се предоставя за всяка страна. Необходимо е критериите за допустимост да се спазват преди и по време на прилагане на програмата, а условията да бъдат изпълнени преди извършване на плащанията.

За да бъде допустима за БП, съответната държава трябва да има:

- подходящи и надеждни секторни/национални стратегии за развитие;
- макроикономическа политика, ориентирана към стабилност;
- подходяща и надеждна програма за реформа на управлението на публичните финанси; и
- бюджетна прозрачност и надзор (бюджетната информация трябва да е публично достъпна).

В допълнение, необходимо е да се изготвя оценка на основните ценности, когато се предлагат споразумения за отпускане на БП.

БП се изплаща с фиксирани и променливи траншове. Фиксираните траншове са с фиксирана стойност, която е предварително посочена в споразумението за финансиране (договора между държавата бенефициент и Комисията). Тези траншове се изплащат изцяло (в случай на спазване на всички условия) или изобщо не се изплащат (ако едно или повече от условията не са изпълнени). Променливите траншове имат максимална стойност, която е предварително определена в споразумението за финансиране. Те се изплащат изцяло или частично в зависимост от изпълнението на предварително определени целеви нива или зададени показатели за изпълнение (при условие, че същевременно са изпълнени и всички общи условия). Тази оценка на изпълнението се основава на данните, които трябва да бъдат предоставени от държавата бенефициент и които са определени в споразумението за финансиране (източници на проверка).

Източник: „Насоки за бюджетната подкрепа“ на Комисията, септември 2017 г.

11 Делегацията на ЕС в Рабат и Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ управляват и изпълняват програмите. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и ръководителят на делегацията на ЕС отговарят за политическия диалог.

Двустранните отношения са поставени под въпрос

12 ЕС и Мароко имат дългогодишни добри отношения. Партньорството между ЕС и Мароко обаче е обтегнато от 2015 г. насам, когато Общият съд на ЕС прие първата поредица от решения, според които Западна Сахара не е част от Мароко. Това означава, че Западна Сахара не е част от споразумението за рибарството и селското стопанство между ЕС и Мароко и не може да се ползва от същите тарифни преференции. Въпросът за Западна Сахара (вж. ***каре 2***) постави под натиск партньорството между ЕС и Мароко, като Мароко прекрати политическия диалог.

Каре 2

Резюме на решенията на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС)

10 декември 2015 г.: Решението на Общия съд на ЕС[5] отменя Решението[6] относно прилагането на споразумението в областта на селското стопанство на територията на Западна Сахара. В решението се постановява, че споразумението в областта на селското стопанство е приложимо за Западна Сахара, но че Западна Сахара не е част от Мароко и че Кралство Мароко не упражнява административна власт. Преди да приеме решението, Съветът е трябвало да се увери, че експлоатирането на природните ресурси на територията няма да се извършва в ущърб на нейните жители и да накърнява основните им права.

21 декември 2016 г.[7]: Съдът на ЕС отменя решението от 2015 г. и постановява, че нито едно търговско споразумение или споразумение за асоцииране с Мароко не би могло да е приложимо за територията на Западна Сахара, тъй като Западна Сахара не е част от Мароко. Съответно Съдът на ЕС постановява, че в отношенията между ЕС и Мароко народът на Западна Сахара трябва да се разглежда като „трета страна“. Поради това, както при всяка двустранна договореност, трябва да се получи изричното съгласие на народа на територията.

Февруари 2018 г.[8]: Съдът на ЕС постановява, че тъй като Западна Сахара не е част от Кралство Мароко, прилежащите към територията на Западна Сахара води не са част от риболовната зона на Мароко, посочена в Споразумението за рибарство.

Първо тримесечие на 2019 г.: Европейският парламент и Съветът одобряват изменение на два протокола – за рибарството и за селското стопанство. Целта е да се насърчи икономическото развитие в Западна Сахара, като нейният износ за ЕС се третира по същия начин, както износът от Мароко.

13 Политическият диалог се провежда на равнището на ЕСВД, ръководителя на делегацията на ЕС и министерството на външните работи на Мароко. Диалогът по политиките се провежда на секторно равнище между служителите от делегацията на ЕС и мароканските органи. На ***фигура 4*** е обяснена разликата между политическия диалог и диалога по политиките.

---

[5] Решение на Общия съд на ЕС от 10 декември 2015 г. (дело T-512/12).

[6] 2012/497/ЕС: Решение на Съвета (ОВ L 241, 7.9.2012 г., стр. 2).

[7] Решение на Съда на ЕС от 21 декември 2016 г. (дело C-104/16 P).

[8] Решение на Съда на ЕС от 27 февруари 2018 г. (дело C-266/16).

Фигура 4 — Политически диалог и диалог по политиките

Политически диалог
Обхваща всички външни политики на ЕС: политика за развитие, търговия, външна политика и политика за сигурност
В съответствие с Договорите на ЕС, европейската външна дейност или други правни основания
Във всички държави политическият диалог обикновено се провежда между ръководителя на делегацията на ЕС и съответните министри
Диалог по политиките
Обхваща конкретните сектори на сътрудничеството с ЕС
Следва да подкрепя общите и специфичните цели на договорите за бюджетна подкрепа
Подкрепя усилията на държавата партньор за постигане на целите, заложени в нейните стратегии. Може да има политическо измерение (напр. когато определени трудни реформи имат висока политическа цена).

Източник: Академия на ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

Обхват и подход на одита

14 В рамките на настоящия одит Сметната палата извърши оценка на ефективността на бюджетната подкрепа от ЕС за Мароко през периода 2014—2018 г. Сметната палата разгледа следните въпроси:

- Комисията и ЕСВД избрали ли са добре приоритетните сектори и разработили ли са добре програмите?
- Комисията приложила ли е добре подкрепата от ЕС в Мароко?
- Постигнати ли са целите на подкрепата от ЕС за Мароко?

15 Одитът обхвана периода от официалното решение за създаване на Европейския инструмент за съседство (1 януари 2014 г.) до края на 2018 г. Одитът е съсредоточен върху този период, тъй като за периода 2005 – 2012 г. вече е извършена външна оценка на бюджетната подкрепа за Мароко (публикувана през 2014 г.). Този период съответства и на програмния период за ЕИС. Договорените и изплатените суми за този период са съществени. Освен това Комисията все още не е извършила оценка на държавата, която да обхваща подкрепата за Мароко.

16 Одитът беше извършен в периода от септември 2018 г. до февруари 2019 г. и обхвана секторите на здравеопазването, социалната закрила, правосъдието и развитието на частния сектор (PACC: *programme d'appui à la croissance verte et la compétitivité au Maroc*). По-голямата част от разходите по линия на ЕИС в Мароко между 2014 г. и 2018 г. са в тези сектори (вж. ***приложение II***)[9]. В допълнение към програмите за бюджетна подкрепа в тези четири сектора Сметната палата провери 10-те проекта, свързани със съответните решения за финансиране (вж. ***приложение IV***). Сметната палата провери дали в тези програми за БП са разгледани като междусекторни въпроси въпросите, свързани с равенството между половете и правата на човека. В ***приложение V*** е дадено обобщение на целите на одитираните програми за БП, а в ***приложение VII*** се съдържа оценка по сектори.

[9] 65 % от разпределените разходи и 72 % от плащанията.

17 Извършеният от Сметната палата одит включи документна проверка, интервюта със служители в централните служби на Комисията и ЕСВД, както и посещение на място. Посещението позволи на Сметната палата да събере допълнителна информация и да проведе интервюта с представители на националните органи и със служители от делегацията на ЕС и представителства на държави – членки на ЕС, в Мароко (испанското и френското представителство). Тя проведе интервюта и с международни организации и други донори като Световната банка, АБР, УНИЦЕФ и *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. Освен това бяха посетени и някои бенефициенти, в т.ч. център за задържане за момичета, център за социална закрила и частни дружества, получили субсидии за инвестиции.

18 Като един от най-големите бенефициенти на външна помощ от ЕС Мароко е стратегически партньор в ключови области на политиката. Комисията може да се възползва от заключенията и препоръките в настоящия доклад, като ги вземе предвид за следващия програмен период (от 2021 г. нататък). Поради тази причина значението и потенциалното въздействие на настоящия доклад са високи.

Констатации и оценки

Фокусът и планирането на подкрепата не са били оптимални

Бюджетната подкрепа е била твърде разнопосочна, за да осигури максимални резултати

19 Сметната палата провери дали Комисията и ЕСВД редовно са давали приоритет на секторите за бюджетна подкрепа въз основа на най-значимите нужди на Мароко. Тя провери дали е извършена адекватна оценка на нуждите. Беше разгледано също и дали Комисията е координирала добре подхода си с другите донори, които осъществяват дейност в Мароко.

Бюджетната подкрепа се е основавала на подходяща оценка на риска/нуждите

20 Според Комисията БП е най-подходящият инструмент за подкрепа и дългосрочно изпълнение на националните и секторните реформи. Комисията извършва годишен анализ на риска за следните категории: политическо управление, макроикономическа стабилност, развитие, управление на публичните финанси и корупция/измами. Критериите за допустимост са били изцяло изпълнени на етапа на разработване, а основните ценности не са били счетени за изложени на висок риск. Равнището на риска в Мароко е било оценено като умерено.

21 Според извършения от Комисията анализ на риска обаче един от основните остатъчни рискове се е отнасял до корупцията. Тъй като липсва орган за борба с корупцията, Комисията не е успяла да предприеме действия по този начин. Поради това тя е реагирала чрез някои от своите програми за бюджетна подкрепа. Например цифровизацията на процедурите в програмата „PACC“ допринася за намаляване на корупцията, както и мерките и показателите в програмите за бюджетна подкрепа в областта на здравеопазването и социалната закрила. В програмата в областта на правосъдието основното законодателство съдържа мерки, насочени към намаляване на корупцията. Някои от тях обаче, като например Етичния кодекс за съдиите, все още не са приети.

22 Докладите по държави на Международния валутен фонд и оценката на публичните разходи и финансовата отчетност от 2016 г. не разкриват съществени недостатъци и са в съответствие с оценката на риска, направена от Комисията.

23 Комисията е извършила подробна оценка на нуждите за специфичните програми за подкрепа от бюджета в сътрудничество с националните органи и е провела консултации с широк кръг заинтересовани страни по време на изготвянето на програмата. Делегацията на ЕС също е провела срещи с организации на гражданското общество. По време на оценката на нуждите обаче не са проведени консултации със Сметната палата на Мароко (която е важна заинтересована страна) относно одитираните сектори.

24 Програмите за БП са допълвали друга подкрепа от ЕС, а координацията – под формата на двустранни и тематични програми – е добра. При разработването на всички програми за бюджетна подкрепа е включена техническа помощ. Общият дял на допълнителните инструменти за сътрудничество (техническа помощ, туининг и др.) в допълнение към БП в Мароко се е увеличил с течение на времето — от 5 % (2007—2010 г.) на 13 % (2011—2013 г.), след това на 16 % (2014—2016 г.) и след това още — на 18 % (2017—2018 г.).

Обърнато е внимание на важни нужди, но финансирането е насочено много широко

25 При планиране на двустранната подкрепа за Мароко Комисията се е насочила към множество приоритетни области. Те са отговаряли на нуждите, обхванати от секторните стратегии и отразени както в плана на националното правителство, така и в плана за действие на ЕС. В програмните документи Комисията е показала ясно защо секторите се нуждаят от финансиране. Приоритетните сектори са останали едни и същи за периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г. (вж. ***фигура 5***).

Фигура 5 — Общ преглед на приоритетните сектори за периода 2007—2020 г.

	2007—2013 г.	2014—2020 г.
Сектор 1	**Развитие на социалната политика** 412 млн. евро	**Равен достъп до основни социални услуги** 441 млн. евро
Сектор 2	**Управление/права на човека** 115 млн. евро	**Подкрепа за демократично управление, правова държава и мобилност** 337,5 млн. евро
Сектор 3	**Модернизация на икономиката** 298 млн. евро	**Работни места, устойчив и приобщаващ растеж** 367,5 млн. евро
Изграждане на капацитет	**Институционална подкрепа (вкл. Réussir le Statut Avancé)** 272 млн. евро	**Допълнителна подкрепа за развитие на капацитета и гражданско общество** 294 млн. евро
Други	**Околна среда** 137 млн. евро	
Общо	**1,234 млн.евро**	**1,470 млн.евро**

Източник: Индикативни програми за периодите 2007—2010 г., 2011—2013 г. и ЕРП за периода 2014—2020 г.

26 Комисията е определила трите приоритетни сектора твърде широко, тъй като са включени 13 подсектора[10], които сами по себе си биха могли да се разглеждат като самостоятелни сектори. Следователно е могло да се намали разпокъсаността на помощта. Освен това съсредоточаването върху твърде много сектори намалява потенциалното въздействие на подкрепата от ЕС. В програмата за промяна[11] се посочва, че ЕС ще участва в максимум три сектора във всяка държава партньор с цел увеличаване на въздействието и ефекта от неговата помощ.

[10] Единна рамка за подкрепа за периода 2014—2017 г. Подсекторите включват например здравеопазване, образование, правосъдие и развитие на селските райони.

[11] „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“ (COM(2011) 637 окончателен).

27 Сумата, разпределена за всяка програма, е зависела от редица параметри[12]. Разпределените суми се основават на преговори, които не са документирани. Поради това Комисията не беше в състояние да докаже, че сумите са разпределени по прозрачен начин.

Комисията не е разработила ясна стратегия за бъдещите отношения с Мароко по време на спирането на политическия диалог

28 Решението на Съда на ЕС и блокирането на институциите след парламентарните избори са имали ограничено, но осезаемо въздействие върху сътрудничеството (вж. ***каре 2***).

29 Първоначалното решение на Съда на ЕС е издадено през декември 2015 г. Оттогава преговорите във връзка със задълбоченото и всеобхватно споразумение за свободна търговия, партньорството в областта на миграцията и мобилността и сътрудничеството в областта на сигурността/борбата срещу тероризма не са постигнали напредък.

30 Предвидено е Съветът за асоцииране[13] да заседава ежегодно, за да преразглежда двустранните отношения и да оценява напредъка по изпълнението на споразумението за асоцииране. Между декември 2015 г. и юни 2019 г. обаче не са провеждани никакви заседания. Ето защо последният наличен доклад за напредъка, изготвен от ЕСВД, е свързан с дейностите от 2014 г. Въпреки това делегацията на ЕС продължава да предоставя редовно доклади относно политиките.

---

[12] Индикативните разпределени суми, предвидени в ЕРП, равнището на финансиране, при което ЕС може да гарантира достатъчно влияние на политиката, допълнителното финансиране, необходимо за изпълнение на стратегията, капацитетът за усвояване и другите интервенции на заинтересованите страни.

[13] Заседание на мароканските органи, ръководени от министъра на външните работи, върховния представител на ЕС за общата външна политика и политика на сигурност, комисаря на ЕС по въпросите на европейската политика за съседство и преговорите за разширяване и представители на държавите членки.

31 Статутът на напреднала държава на Мароко е бил удължен до края на 2018 г., като се е обмисляло допълнително удължение до края на 2020 г. В допълнение Мароко е поискало пълно преразглеждане на двустранните отношения с ЕС и нова, специално разработена за страната рамка, надхвърляща статута на напреднала държава.

32 При липсата на официален политически диалог Комисията не се е насочила към новите приоритети и/или предизвикателства, тъй като очаква изтичането на ЕРП. През последните години делегацията на ЕС е реагирала на исканията от страна на мароканското правителство въз основа на текущата ЕРП, вместо да използва периода на прекъсване на политическия диалог, за да направи преоценка на своите оперативни приоритети за Мароко и да разработи ясна стратегия за бъдещето. Комисията и държавите членки са преценили, че приоритетите от ЕРП продължават да са от значение и затова са удължили ЕРП за периода 2014—2017 г. до края на 2018 г. За периода 2019—2020 г. няма да има нови приоритети за партньорство. Вместо това ще има просто краткосрочна рамка, подобна на текущата ЕРП, която може да служи като правно основание за програмирането за периода 2019—2020 г.

33 Комисията не е преустановила бюджетната подкрепа, тъй като финансовият регламент на ЕС, насоките за бюджетно подпомагане и разпоредбите на споразуменията за финансиране не предвиждат спиране на БП при липсата на политически диалог. Плащанията, свързани с БП, са продължили по план и са по-големи през 2016 г. и 2017 г., отколкото тези от двете предходни години (вж. ***фигура 6***).

Фигура 6 — Плащания на БП за Мароко през периода 2011—2018 г.

Източник: Хранилище на данни на ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

Координацията на донорите не е равномерна

34 По време на етапа на идентифициране на проекти ЕС извършва оценка кои други проекти се изпълняват в сектора и провежда срещи с техническите и финансовите партньори, за да установи текущото/планираното финансиране в сектора. От 2016 г. Groupe Principal des Partenaires провежда срещи на всеки два месеца, за да обсъжда секторни въпроси на стратегическо равнище. Не всички донори в Мароко обаче са се срещали редовно (напр. Китай и Индия).

35 В Мароко има множество донори в повечето сектори. Липсва обаче съгласуваност между целите/приоритетите на държавите членки и тези на ЕС. Въпреки че процесът на съвместно планиране е въведен през 2014 г., държавите членки не са го прилагали до 2017 г., когато е постигнато споразумение относно начините за прилагането му в три сектора (миграция, равенство между половете и професионално обучение). Това се дължи на желанието на държавите членки да запазят видимостта на собствения си принос. Големият брой участващи сектори и донори не е допринесъл за по-голяма ефективност на помощта.

36 За някои сектори действително са създадени механизми за донорите, по-специално в сектора на здравеопазването, където целите и рамките за оценяване на изпълнението са били общи. Комисията е председателствала финансовата и техническата партньорска група в областта на здравеопазването и социалната закрила. За програма PACC няма официална работна група на донорите, но има координационна платформа: „Пакт за Африка“ на Г-20.

37 В сектора на правосъдието не са провеждани официални срещи на донорите през периода 2015—2017 г. Тъй като министерството на правосъдието следи за координирането в този сектор от 2017 г. насам, срещи с технически и финансови партньори са организирани, но само веднъж годишно, въпреки изразеното от партньорите желание да се срещат поне два пъти годишно, за да избегнат припокриване. Почти няма протоколи от тези срещи. Ръководен комитет, какъвто се изисква според споразумението за финансиране за изграждане на координация между министерствата и партньорите по програмата, не е бил създаден.

38 За одитираните сектори, в които е предоставена подкрепа както от ЕС, така и от други донори, са използвани много малко общи показатели. Докато в сектора на здравеопазването 11 от 18-те показателя са сходни с използваните от Световната банка, в програмата „РАСС“ има седем сходни показателя, а в програмата за социална закрила — само един. Годишните и другите оценки за одитираните сектори не са споделяни систематично.

Програмите за бюджетна подкрепа не са разработени така, че да постигнат максимално въздействие

39 Сметната палата провери дали целите и показателите за БП са били насочени към подкрепа на реформите.

Няколко от целите на бюджетната подкрепа не са достатъчно амбициозни, за да подкрепят реформите

40 Въпреки че програмите за БП са били съгласувани със секторните стратегии на държавата, не всички стратегии са имали количествено определени целеви стойности за конкретните цели или планове за действие. Затова невинаги е било възможно целите на програмите за БП да се сравняват с тези на националните сектори. От 2019 г. обаче Законът за бюджета изисква министерствата да придружават бюджетните прогнози с цели за изпълнение за техните основни стратегически цели на политиката.

41 Показателите, свързани със създаване на институции, изготвяне на проекти за закони и национални планове, не са насочени към крайните резултати.

42 Сметната палата констатира, че 25 от 86-те цели на БП не са достатъчно амбициозни, за да подкрепят реформите. Например, в сектора на здравеопазването основните проблеми са били недостатъчният брой на медицинския персонал и различията между градските и селските райони. Въпреки това програмата за БП е насочена основно към намаляване на различията между селските и градските райони, а липсата на човешки ресурси е взета предвид само при една цел от променливия транш, която не е много амбициозна и цели да обучи едва 13 лекари като „семейни лекари“ за период от две години.

43 При разработването на програмата за БП не са взети предвид някои предизвикателства в сектора на здравеопазването, установени от различни заинтересовани страни (министерство на здравеопазването, Световната банка и др.): високото равнище на отсъствие на персонал, ниската привлекателност на отдалечените райони за медицинския персонал и недостатъчното използване на части от болничната инфраструктура.

44 В сектора на социалната закрила целевата стойност за привеждане на 25 % от центровете за социална закрила в съответствие с новия закон не е била амбициозна, понеже вече е била изпълнена — постигнатият преди това по-висок процент е отговорил на по-строгите изисквания на предишния закон.

45 В сектора на правосъдието целите, макар и твърде общи, са в съответствие с целите на реформата, например целта за независим правосъден сектор и за съдебна защита на правата и свободите.

46 Програма РАСС е изградена върху три стратегии, при две от които няма цели, обвързани със срокове. Това затруднява определянето на най-важните/неотложни нужди. Програмата обхваща твърде много сектори, като е предоставяла подкрепа за малките и средните предприятия (МСП), стартиращите предприятия, поземлената собственост, търговията, устойчивото развитие и енергетиката.

Разработването на показателите не е дало възможност за обективно измерване на изпълнението

47 При разработването на програмите за бюджетна подкрепа Комисията е оценила системите за мониторинг и оценка на Мароко. Поради липсата на рамкова оценка на напредъка по сектори, тя е приложила съществуващите насоки. С изключение на сектора на здравеопазването, секторните стратегии невинаги са придружени от добре развит план за действие, с данни за базовите стойности, показатели за резултатите и предварително определени цели.

48 Сметната палата констатира следните слабости при избора и използването на показателите:

а) Показателите за променливите траншове не са подходящи за мониторинг на напредъка по специфичните цели.

б) Почти всички показатели са свързани с крайни продукти или процеси (например предложението за изготвяне на проект на закон), а не с резултатите.

в) Два от показателите не са достатъчно подходящи, тъй като не измерват целите на програмата за БП. В сектора на здравеопазването два показателя са се отнасяли до очаквания резултат „намаляване на различията между градските и селските райони“. И двата показателя са отразявали абсолютни стойности, т.е. „увеличение на броя на пациентите с диабет, лекувани в селските райони“ и „увеличение на броя на пациентите с хипертония, лекувани в селските райони“. Въпреки че увеличението би могло да означава, че са лекувани повече нуждаещи се пациенти (положително увеличение), то също така би могло да значи, че двете заболявания са станали по-разпространени в Мароко (отрицателно увеличение). При всички случаи показателите не са били ориентирани към измерване на намаляването на различията.

г) Често показателите са с неточни базови стойности или такива изобщо са липсвали[14]. За измерване на напредъка и за оценка на това дали целевите

[14] За 24 от 54-те цели, вземани предвид при отпускането на средства, е трябвало да има целесъобразни базови стойности. Такива обаче са определени едва за седем цели. При осем цели базовите стойности са неточни или липсват изобщо, а девет цели са имали неактуални базови стойности.

нива са както реалистични, така и достатъчно амбициозни, е необходима прецизна отправна точка.

д) Показателите са имали неактуални базови и целеви стойности[15]. Процесът на програмиране е отнел около година, така че базовите стойности вече не са отразявали действителността, а целевите стойности в някои случаи вече са били постигнати или почти постигнати при подписването на споразумението за финансиране[16]. Липсата на актуализация на базовите и целевите стойности при подписването на споразумението за финансиране е довело до плащания в случаи, когато ситуацията се е влошила, вместо да се подобри.

Трудности при прилагането на подкрепата

Изпълнението е засегнато от закъснения

49 Сметната палата провери дали дейностите са изпълнени съгласно планираното и дали предвидените крайни продукти и услуги са били предоставени.

Крайните продукти и допълнителното подпомагане невинаги са изпълнени навреме

50 Като цяло, изпълнението на реформите в одитираните сектори невинаги е протичало по план. Закъсненията се дължат основно на това, че законодателните предложения не са одобрени навреме (социална закрила), на факта, че парламентът все още не е бил приел наказателния закон и наказателно-процесуалния кодекс (правосъдие), на липсата на специален план за действие (здравеопазване) и на ограничения диалог по политиките в частния сектор (програма PACC).

[15] При девет от 24-те цели, които е трябвало да имат базови стойности, последните са били неактуални. Осем от 54-те цели, вземани предвид при отпускането на средства, вече са били постигнати преди подписването на споразумението за финансиране.

[16] Етапът на разработване отнема време (около една година) и подлежи на одобрение на различни равнища. Комисията не разполага с гъвкавост да променя целевите стойности или показателите в края на процедурата на преговори.

51 Тъй като прилагането на реформите е вървяло със закъснения в секторите на правосъдието и програма PACC, няколко от траншовете с плащания също са отпуснати по-късно от първоначално планираното. Въпреки закъснението на дейностите в областта на социалната закрила по време на първата година на изпълнение, Комисията не е счела за необходимо да предприеме коригиращи действия, тъй като по предишните програми за БП все още се е предоставяла техническа помощ. Тя е удължила срока на програма PACC с една година, а на програмата в областта на правосъдието — с две години. Първоначалната продължителност на програмите е била четири години (при програмата в областта на правосъдието — пет години).

52 В одитираните сектори програмите за БП са допълнени с техническа помощ и туининг (между 2 % и 13 % от сумата на БП). Въпреки че тази допълнителна подкрепа, предоставена в одитираните сектори, съответства на целите на програмите за бюджетна подкрепа, тя често започва от две до три години след подписването на споразуменията за финансиране. В резултат на това тя не е подпомогнала БП по подходящ начин.

Няма достатъчно данни за секторен диалог по политиките

53 Сметната палата провери дали Комисията е използвала структуриран подход при диалога по политиките, който включва определяне на ясни цели, често взаимодействие с мароканските органи и водене на регистри относно напредъка.

54 Диалогът по политиките е изключително важна дейност в рамките на БП. Той е един от основните компоненти на договорите за БП, заедно с прехвърлянето на средства и укрепването на капацитета. Очаква се той да допринася за постигането на целите на програмите за БП.

55 Въпреки спирането на политическия диалог, секторният диалог (по политиките) е продължил между делегацията на ЕС и някои министерства (напр. на здравеопазването и на социалното развитие). Делегацията на ЕС обаче не е имала официална стратегия за диалог по политиките с ясни цели. Няма данни, че в диалога е включено спазването на националните секторни стратегии и проведените срещи почти не са документирани. Те са провеждани по конкретни поводи, като са се вземали предвид нуждите и на двете страни. В сектора на правосъдието и програма PACC диалогът е бил минимален.

56 Министерството на външните работи е посъветвало останалите министерства да не комуникират открито по отношение на подкрепата от ЕС. Контактите между министерствата и делегацията на ЕС невинаги са осъществявани на подходящо равнище.

Слаба оценка на резултатите от страна на Комисията

57 Сметната палата провери дали Комисията е извършвала подходящ мониторинг на изпълнението и на резултатите от програмите и дали са спазвани условията за извършване на плащания.

Често са изплащани променливи траншове, без да са спазени условията или да е извършена проверка на тяхното спазване

58 Изплащането на променливи траншове[17] се е основавало на източници на проверка, посочени в споразумението за финансиране и одобрени на етапа на разработване между Комисията и министерствата, както и на други официални източници, предоставени от правителството. Въпреки това няколко източника[18] на проверка, посочени в споразумението за финансиране, не са съществували или не са предоставени от министерствата.

59 Комисията счита, че са изпълнени 33 от 54-те цели в нашата извадка. ЕСП разгледа как Комисията е оценила дали показателите са били изпълнени преди извършването на плащанията и отбеляза, че[19]:

а) Комисията е извършила плащания въз основа на постигането на 10-те цели, без да проверява надеждността на данните, използвани за тяхната проверка. Например две плащания по програма PACC са извършени въз основа на броя на самостоятелно заетите лица, въпреки че делегацията на ЕС не е проверила точността на използваната база данни. Основният използван критерий е деклариране на самостоятелно заетите лица като такива, но това не е достатъчно, тъй като тази декларация е доброволна. Данните на министерството на финансите показват, че броят на самостоятелно заетите лица, които сами са декларирали, че са такива, е приблизително два пъти по-

[17] Вж. ***каре 1***.

[18] Дванадесет от 42-те цели, за които това е приложимо (тоест, 29 %).

[19] Една цел може да се използва в една или повече от изброените подфункции.

голям от броя на самостоятелно заетите лица, които са декларирали своите доходи за данъчно облагане.

б) Комисията е извършила плащания за седем цели, постигнати въз основа на базови стойности, които не са били актуални. Например базовата стойност на показателя за раждаемост, използван за плащанията през 2017 г., приема стойности от 2012 г. като базови за програмата за бюджетна подкрепа, подписана през 2015 г. Ако обаче като базови стойности са били използвани стойностите от 2014 г., когато раждаемостта е била по-висока, би станало ясно, че ситуацията се е влошила и плащанията за БП биха били по-ниски.

в) Комисията е направила плащания при пет цели, без да определи първоначална базова стойност за измерване на напредъка. В други шест случая са извършени плащания въз основа на неправилни изчисления. Например броят на лекуваните пациенти с диабет е изчислен, без да е направена корекция, която да отчита ситуацията преди началото на подкрепата от ЕС.

г) В 15 случая Комисията е платила за цели, по които не е бил постигнат напредък или които не са изпълнени. Например, една от целите е била да се увеличи броят на общопрактикуващите лекари в центровете за първична медицинска помощ в селските райони. Въпреки че този брой в действителност е намалял, Комисията е изплатила средствата. В резултат на одита на Сметната палата по отношение на две от тези цели Комисията е предприела необходимите стъпки за възстановяване на изплатената сума.

60 Общо около 88 млн. евро са платени във връзка с променливи траншове за одитираните сектори. Липсата на строги проверки при оценяването на резултатите обаче е имала финансово отражение на стойност 6,79 млн. евро. Нещо повече, редовните плащания са били в размер на 19,9 млн. евро, макар че съответните показатели не са допринасяли за постигането на целите на програмата за БП. Освен това 15,28 млн. евро са били изплатени, въпреки че не са извършени достатъчни проверки или са взети предвид неподходящи източници на проверка. ***Приложение VI*** съдържа подробен преглед по сектори.

61 Освен това 14,64 млн. евро са били пренесени, въпреки че условията за пренасяне, посочени в споразумението за финансиране, не са спазени. Министерството на социалното развитие и министерството на правосъдието са поискали да бъдат пренесени за следващата година оценките съответно на пет показателя (за средства на стойност от 10 млн. евро) и на три показателя (за средства на стойност от 4,64 млн. евро). Министерствата обаче не са предоставили никаква обосновка в писмен вид за това, нито пък забавянето е било свързано с външни фактори.

Комисията невинаги е извършвала задълбочен мониторинг на напредъка

62 Предоставеният на Мароко статут на напреднала държава е от голямо политическо значение и представлява обща рамка за отношенията между ЕС и Мароко. Неговата цел е да укрепи взаимоотношенията. Няма обаче официална оценка на постигнатите резултати или на областите, които са били обхванати. Комисията възнамерява да извърши оценка на държавата през 2019 г. относно подкрепата/помощта от ЕС за Мароко.

63 За всяка програма за БП външни експерти, ангажирани от Комисията, извършват посещения на място два пъти годишно и веднъж в края на програмата. В докладите им не се отразяват систематично последващите действия във връзка с отправените препоръки.

64 Делегацията на ЕС е провеждала мониторинг главно при извършването на плащания, свързани с постигането на показателите. В случаите на закъснения това често пъти е било твърде късно, за да позволи внасянето на необходимите корекции. В сектора на правосъдието обаче делегацията на ЕС не е упражнявала достатъчен мониторинг на оперативно равнище, което е оказало влияние върху плащането на променливия транш (вж. ***каре 3***).

Каре 3

Слабости в процедурите за мониторинг на Комисията

Като част от одита си на сектора на правосъдието Сметната палата планирала да посети три места, финансирани чрез показател номер три на програмата за БП, чиято цел е рационализиране на картата на съдилищата: Апелативния съд в Guelmim, Първоинстанционния съд в Sidi Ifni и Съдебния център в Taghjijt.

Целевите стойности, свързани с плащането за този показател към края на 2017 г., са били приемането на предложение за закон относно рационализирането на картата на съдилищата[20] и изпълнението на 60 % от тази реформа във връзка със съдебните центрове[21].

Целта на нашето посещение на място през януари 2019 г. беше да се провери ефективността на прилагането на закона и на решението относно съдебните центрове. Шест седмици след като бяхме информирали делегацията на ЕС за планираното посещение, бяхме уведомени, че нито една от трите сгради не функционира.

Това показва, че делегацията на ЕС не е провела посещения на място и е извършила плащания единствено въз основа на законодателно предложение и министерско решение.

---

[20] Това включва създаването на Апелативен съд в Guelmim и на 13 първоинстанционни съдилища (чрез създаването на Първоинстанционен съд в Tahenaout и преобразуването на 12 съдебни центъра в първоинстанционни съдилища, включително в Sidi Ifni).

[21] Според доклада на експертната мисия (ноември 2017 г.), одобрен от Европейската комисия, този процент на изпълнение от 60 % произтича от намаляването на броя на съдебните центрове от 120 на 72 (осем от които е трябвало да започнат работа), както е било предвидено в министерско решение.

Програмите за бюджетна подкрепа нямат съществено въздействие

Целите на бюджетната подкрепа са постигнати само частично

65 Към момента на извършване на одита програмите за бюджетна подкрепа и свързаните договори за техническа помощ все още бяха в процес на изпълнение. Сметната палата провери степента, до която са били постигнати целевите стойности, зададени за програмите за БП. Тя оцени напредъка към постигането на целите на БП в четирите сектора, които провери при своя одит, както и всички връзки между този напредък и подкрепата от ЕС.

Постигнати са по-малко от половината цели, свързани с бюджетната подкрепа

66 По-голямата част от целите на програмите за БП все още не бяха постигнати, но тези програми и свързаните с тях договори за техническа помощ все още бяха в процес на изпълнение. Оценката на Сметната палата се различава от тази на делегацията на ЕС по отношение на постигането на целевите стойности. Според делегацията на ЕС, до края на декември 2018 г. от 54 целеви стойности са били постигнати 62 %, но Сметната палата констатира, че процентът на изпълнение е 40 % (вж. ***фигура 7***). По време на етапа на разработване Комисията е оценила някои от непостигнатите целеви стойности като нискорискови.

Фигура 7 — Постигане на целевите стойности

Сектор на БП	Целеви стойности	Постигнати целеви стойности – Делегация на ЕС	Постигнати целеви стойности – Европейска сметна палата
Здравеопазване – първи променлив транш	11	7	5
Здравеопазване – втори променлив транш	10	5	4
Социална закрила – първи променлив транш	9	3	1
Правосъдие – първи променлив транш	9	6	3,5
РАСС – първи променлив транш	10	8	5
РАСС – втори променлив транш	5	4	3
Процент на изпълнение	**54**	**62 %**	**40 %**

Източник: Европейска сметна палата.

67 Въпреки известни подобрения в сектора на здравеопазването (вж. точка ***76***), някои важни показатели на програмата за БП все още не са били постигнати: по-добър достъп до здравни центрове за населението в селските райони, увеличение на броя на жените, които раждат в тези центрове, по-добро зареждане на лекарства в здравните центрове и здравни инспектори във всеки регион.

68 За сектора на социалната закрила от девет показателя пет са показатели за процеси и следователно са били засегнати от закъсненията във връзка със законодателството (вж. точка ***50***). По отношение на показателите за резултати все още не са били постигнати следните изключително важни целеви стойности: тригодишен бюджетен план за сектора на социалните услуги, всеобщо здравно осигуряване за лицата, работещи на трудов договор, и здравно осигуряване за лицата, които не работят на трудов договор.

69 За сектора на правосъдието два показателя за процеси са засегнати от закъснението при одобряването на наказателния кодекс. По отношение на показателите за резултати само един от осемте съдебни центъра, които е трябвало да започнат работа, наистина е започнал да работи. Невъзможно е да се оцени дали е постигната целевата стойност, свързана с юридическата помощ, тъй като използваният източник на данни за проверката за установяване на бенефициентите (притежателите на карти на RAMED) не е бил подходящ.

70 Според делегацията на ЕС повечето от целевите стойности на програма PACC са постигнати. Поради липсата на документация или на проверки от страна на делегацията на ЕС обаче няма данни за постигането на пет показателя по време на извършване на плащането (вж. ***приложение VI***).

71 Въпреки предоставените от делегацията на ЕС удължавания на сроковете за оценяване на показателите (вж. точка ***51***), постигането на целевите стойности все още е слабо. Освен това през 2018 г. Комисията е задала по-малко амбициозни целеви стойности за пет показателя в сектора на правосъдието, премахнала е един показател по програма PACC и е намалила целевите стойности на други два. Тя също така е намалила и условията за постигането им.

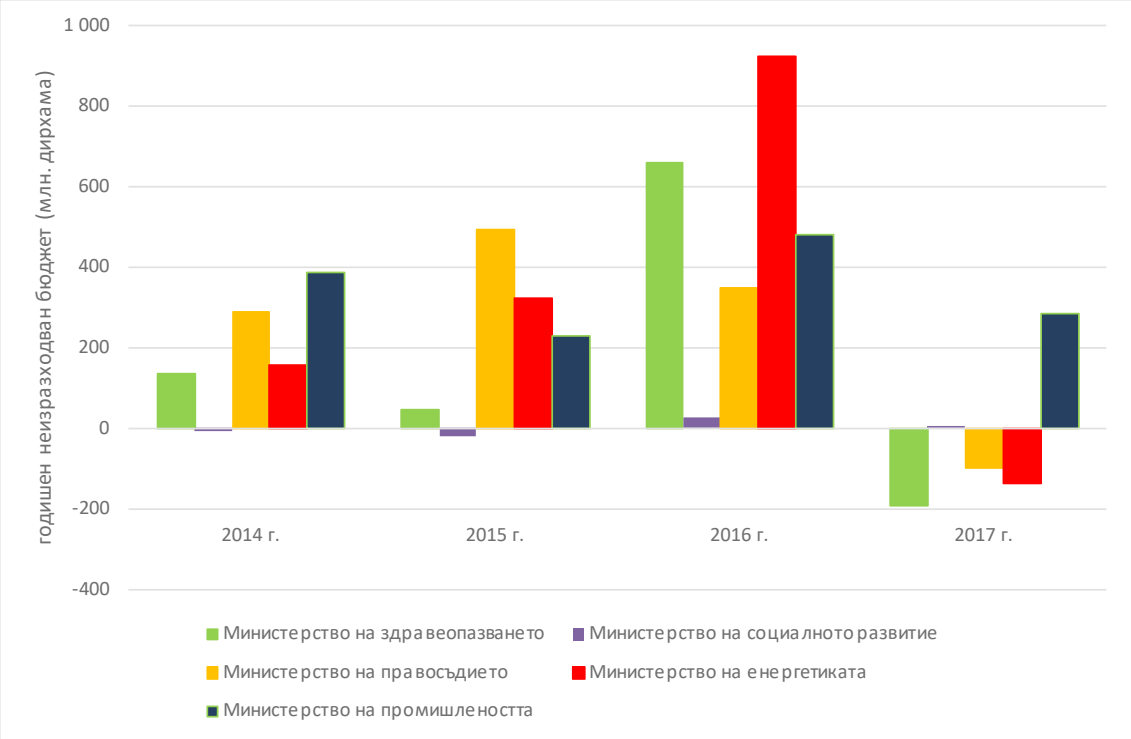
Бюджетната подкрепа не е подпомогнала реформите в достатъчна степен

72 Средствата от БП в Мароко не са свързани с конкретен бюджетен ред. Според Комисията[22] това е предизвикало нарастващо недоволство в някои министерства поради тяхното усещане, че усилията им не са били (или невинаги са били) възнаградени с допълнителни бюджетни разходи. Въпреки че националните органи предпочитат бюджетната подкрепа като метод за предоставяне на помощ, секторните министерства не отбелязват нейната добавена стойност, като предпочитат да получават техническа помощ, тъй като тя е по-осезаема. Освен това преди 2018 г. не е имало многогодишни бюджетни прогнози. От 2019 г. има тригодишен бюджетен план, който може да бъде съгласуван с многогодишните програми за БП.

[22] Европейска комисия – Документ за размисъл: общ преглед на инструмента за бюджетна подкрепа в Мароко, март 2015 г. и октомври 2018 г.

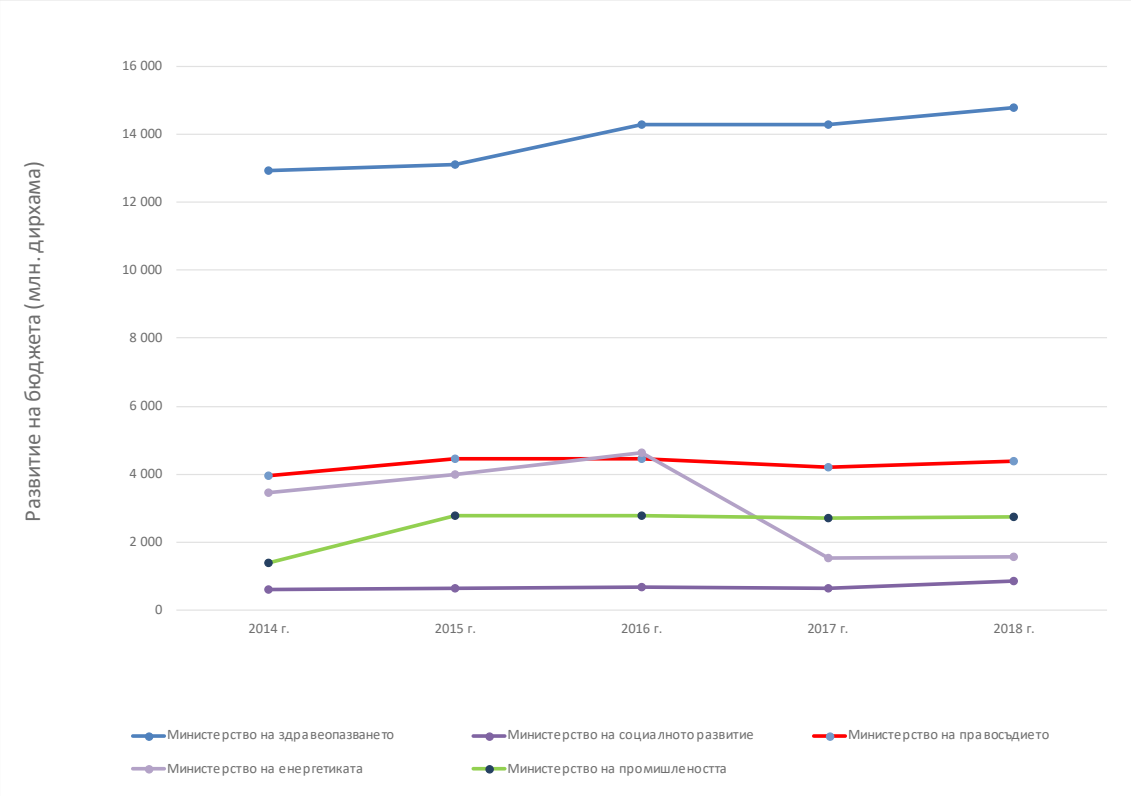
73 Въпреки че бюджетните резултати са задоволителни, значителни суми са останали неизразходвани в бюджетите на одитираните министерства за периода 2014—2016 г., както и за 2017 г. в случая на министерството на промишлеността (вж. ***фигура 8***). Годишните бюджети на министерствата не са се увеличили значително и дори са намалели в случая на министерството на енергетиката (вж. ***фигура 9***). Това поставя под въпрос добавената стойност на бюджетната подкрепа.

Фигура 8 — Годишен неизразходван бюджет



Източник: Делегация на ЕС.

Фигура 9 — Бюджети на министерствата за периода 2014—2018 г.



Източник: Европейска сметна палата.

74 Освен това бюджетната подкрепа от ЕС представлява само малка част от брутния вътрешен продукт на страната, което ограничава нейния ефект на лоста като цяло (вж. ***фигура 10***).

Фигура 10 — Бюджетната подкрепа като % от БВП и бюджетните разходи на Мароко

Период	Номинален БВП на Мароко (в млн. евро)	Общи бюджетни разходи на Мароко (в млн. евро)	Бюджетна подкрепа от ЕС (в млн. евро)	% БП от ЕС/БВП на Мароко	% БП от ЕС/Бюджетни разходи на Мароко
2014 г.	82 800	33 970	65,0	0,08	0,19
2015 г.	91 200	35 400	115,98	0,13	0,32
2016 г.	93 300	35 980	163,9	0,18	0,46
2017 г.	97 300	36 800	164,2	0,17	0,47
2018 г.	100 500	37 680	153,3	0,15	0,41

Източник: Делегация на ЕС.

75 По отношение на програма PACC, за Мароко е налична много малко официална статистическа информация. Докладите, предоставени от националните органи, не позволяват извършването на подходящ мониторинг върху напредъка в секторите. Например делегацията на ЕС не разполага с годишна статистика за редица ключови данни, за да наблюдава плана за ускоряване на промишлената дейност. Поради тази причина е трудно да се определи добавената стойност на програмата.

Здравеопазване

76 Напредъкът в реализирането на целите на програмата за здравеопазване е ограничен. Достъпът до първична медицинска помощ все още не е равен, тъй като различните условия между публичния и частния сектор и между градската и селската среда не са били преодолени в достатъчна степен чрез показателите на програмата за БП.

77 Не е обърнато достатъчно внимание на подобряването на уменията на здравните работници или привличането на повече студенти по медицина в сектора на здравеопазването. Освен това специфичната цел да се създаде интегрирана, достъпна електронна информационна система в здравеопазването не е постигната. БП може да работи по-добре за преодоляване на основните първопричини (т.е. съотношението между медицинския персонал и броя на жителите и различията между градските и селските райони) в дългосрочен план, докато нейното въздействие в краткосрочен план ще остане ограничено.

Социална закрила

78 Подкрепата от ЕС е предизвикала реформи в сектора на социалната закрила, но, като се има предвид ранния етап на програмата за БП, е твърде рано да се определи цялостното им въздействие. БП е довела до формулирането на единна секторна политика относно социалната закрила. При все това осъществяването на политиката е засегнато от закъснения при приемането на законодателството.

79 Положителен ефект от програмата за БП е, че въвеждането на индивидуални социалноосигурителни номера ще бъде обвързано с оценка на въздействието по отношение на програмите *Tayssir*[23], *Régime d'assistance Médicale* и DAAM[24]. Благодарение на този индивидуален социалноосигурителен номер от посочените по-горе програми ще се възползват само отговарящите на условията бенефициенти, което ще има значителен ефект върху разходите по програмата. Освен това социалноосигурителният номер ще бъде отправна точка за всички социални услуги. В близко бъдеще към индивидуалния социалноосигурителен номер ще бъде добавен компонент за борба с измамите (чрез техническата помощ, предоставяна от ЕС).

Правосъдие

80 Правителството на Мароко вече е предприело реформи през 2011 г., но поради тяхната сложност прилагането им е бавно, особено за Наказателния кодекс, който е обект на контрол от страна на парламента в продължение на повече от две години. Реформите обаче са особено важни, що се отнася до защитата на правата на човека (условията на задържане и т.н.). Според докладите[25] на организацията Freedom House[26] секторът на правосъдието все още не се счита за независим.

[23] Национална програма за подпомагане на учебния процес.

[24] Национална програма за пряко подпомагане на вдовици с деца.

[25] Напр. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/morocco.

[26] Freedom House е неправителствена организация,която извършва проучвания и осигурява застъпничество във връзка с демокрацията, политическата свобода и правата на човека.

81 В един от своите доклади[27] Международната комисия на юристите посочва, че разследващите съдии и прокурори обикновено не се съобразяват с разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс, който предвижда задържане в досъдебната фаза да се прилага само в изключителни случаи. През 2017 г. 42 % от затворниците са задържани превантивно. Тя потвърждава и докладите на организацията Freedom House, като посочва, че полицейските процедури на задържане не са в съответствие със задълженията на Мароко по международното право.

82 Като цяло е имало ограничен напредък към постигането на целите на програмата за БП: независим сектор на правосъдието, подобрен достъп до права и правосъдие, повишена съдебна защита на правата и свободите и повишаване на ефективността и ефикасността на сектора на правосъдието.

PACC

83 Като цяло конкурентоспособността на Мароко се е подобрила, като се наблюдава ръст на износа, растеж на БВП, увеличение на преките чуждестранни инвестиции и намаление на дефицита по текущата сметка. Също така между 2014 г. и 2019 г. Мароко се е изкачило с 27 места в класацията на Световната банка Doing Business (вж. ***приложение VII***). В ***каре 4*** е показано положително постижение във връзка с програма PACC.

[27] Международна комисия на юристите, „Реформа на наказателноправната съдебна система на Мароко: укрепване на правата, гаранциите и процедурите при досъдебната фаза“ (април 2017 г.).

Каре 4

PACC: Насърчаване на процедури без документи на хартиен носител

Целта на Мароко е да постигне търговска система без документи на хартиен носител до 2021 г. Изцяло цифрова верига на доставки ще направи по-ясни процедурите на участниците и ще намали времето и разходите.

- Програма PACC подкрепя цифровизацията на търговските процедури чрез шест показателя и процеса на реформи.
- Онлайн комуникацията и цифровият обмен на документи са допринесли за ефективността на митниците. От 1 януари 2019 г. системата за митническо оформяне работи изцяло без документи на хартиен носител.
- Миналата година Мароко се изкачи с девет места в класацията на Световната банка Doing Business.

84 Силна политическа воля съществува и за изпълнението на плана за ускоряване на промишлената дейност[28]. Според Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, въпреки големия брой реформи и подкрепата за стартиращи предприятия и иновации, в Мароко са създадени повече международни дружества, отколкото МСП.

85 Делът на неформалния сектор в Мароко е голям (около 2,38 млн. стопански единици[29]). Следователно, дори ако с помощта на програма PACC 45 000 от тях преминат във формалния сектор, това няма да бъде от голямо значение. Също така няма никаква гаранция, че „самостоятелните предприемачи“ ще регистрират официално дейността си след получаването на съответната карта (вж. точка ***59***, ***буква (а)***). Подкрепата по програма PACC е ограничена до 250 МСП, докато в Мароко има около 735 000 МСП.

---

[28] Това е една от основните стратегии на правителството на Мароко, която има за цел: i) да се увеличи броят на работните места в промишления сектор, ii) да се промени структурата на икономиката на Мароко чрез увеличаване на дела на промишлеността в БВП, iii) да се увеличи износът на промишлени стоки, iv) да се повишат преките чуждестранни инвестиции в промишлеността, и v) да се подобри производителността в сектора.

[29] Въз основа на проучване на Общата конфедерация на дружествата в Мароко през 2014 г.

86 Освен това подкрепа са получили едва 100 дружества за износ с оборот под 5 млн. дирхама (приблизително 460 000 евро). Настоящата горна граница (5 млн. дирхама) означава, че 4 260 дружества са били потенциално допустими (т.е. 69 % от дружествата износители). Тъй като целта е била да се подкрепят малките дружества, а средствата са позволили да бъдат подкрепени само 100 дружества, би било разумно да се определи по-ниска горна граница.

Публичността относно подкрепата от ЕС не е достатъчна

87 Не е изградена достатъчно публична видимост относно финансовата помощ от ЕС, особено по отношение на постигнатите резултати. Например, не са публикувани съвместни съобщения за медиите и не са изготвени табели за информация относно подкрепата от страна на ЕС. Докато политическият диалог е бил спрян, министерството на външните работи е поискало от останалите министерства да не комуникират открито по отношение на получената подкрепа от ЕС.

88 При програмата за социална закрила споразумението за финансиране съдържа изискване, свързано с комуникацията и видимостта. В програмата в областта на здравеопазването има специален бюджетен ред относно изграждането на видимост. Събития в областта на здравеопазването обаче са организирани едва от 2019 г. Чрез допълнение от 20 декември 2018 г. към програмата в областта на правосъдието е бил добавен допълнителен показател *„Засилване на комуникацията относно реформата в сектора на правосъдието и видимостта на подкрепата от ЕС“*, с краен срок за постигането му 31 декември 2018 г. Конференциите относно реформата в сектора на правосъдието обаче са били организирани преди да бъде подписано допълнението и полза от повишената видимост е извлякло най-вече министерството на правосъдието.

89 Споразумението за финансиране за програма РАСС е включвало условие за комуникация и видимост. От министерството се е очаквало да разработи и представи комуникационен план като условие за плащане на първия променлив транш. То е трябвало да представи и доклад относно изпълнението на комуникационния план преди или по време на представянето на искането си за плащане на следващия променлив транш. То е предоставило план, който е бил одобрен от Комисията, но нито едно от предложените действия не е изпълнено до края на декември 2018 г. Това не е довело до финансови последици за министерствата.

90 Логото на ЕС не е било поставено на уебсайтовете на бенефициентите в разделите за програмите, които бяха одитирани. Следователно популяризирането на подкрепата от ЕС за Мароко не отразява присъствието на Съюза като един от най-големите донори.

Ограничен напредък по отношение на ключовите предизвикателства

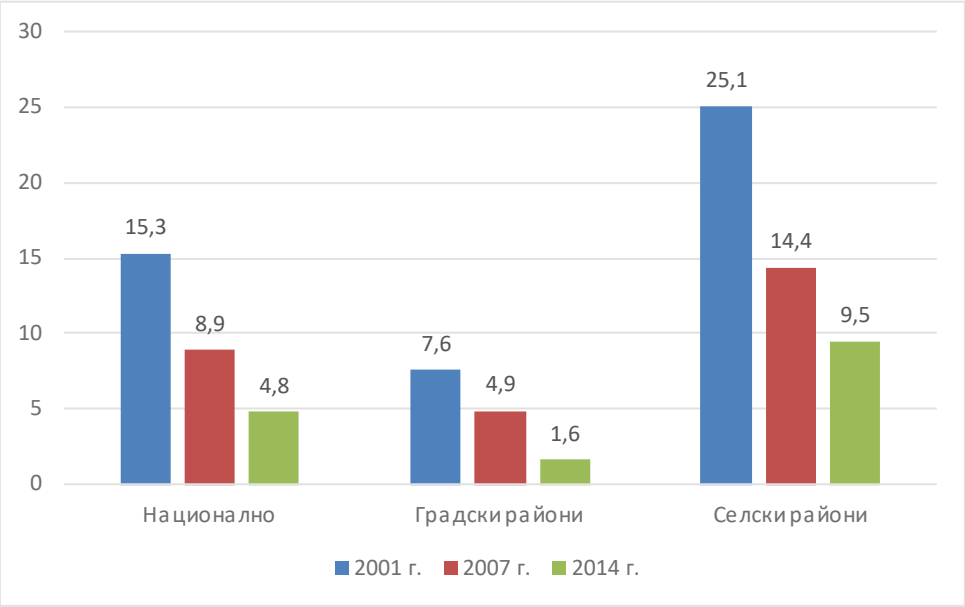
91 Сметната палата провери дали програмите за БП са имали принос в областта на междусекторните въпроси и регионалните различия.

Данните сочат за намаляване на бедността, но не и на социалните различия

92 Равнището на бедност[30] в Мароко е намаляло значително от 2001 г. насам (вж. ***фигура 11***), макар и да липсват данни за периода след 2014 г. Въпреки този спад, не съществуват данни за намаляване на социалните различия на национално равнище или на равнището на градските или селските райони.

[30] Всички лица, чиито разходи за потребление са под националния праг на бедност (2,15 щ.д. на ден), се считат за бедни (Диагностика на държавите, Световна банка, юни 2018 г.).

Фигура 11 — Развитие на равнището на бедност в Мароко през периода 2001—2014 г. (в %)



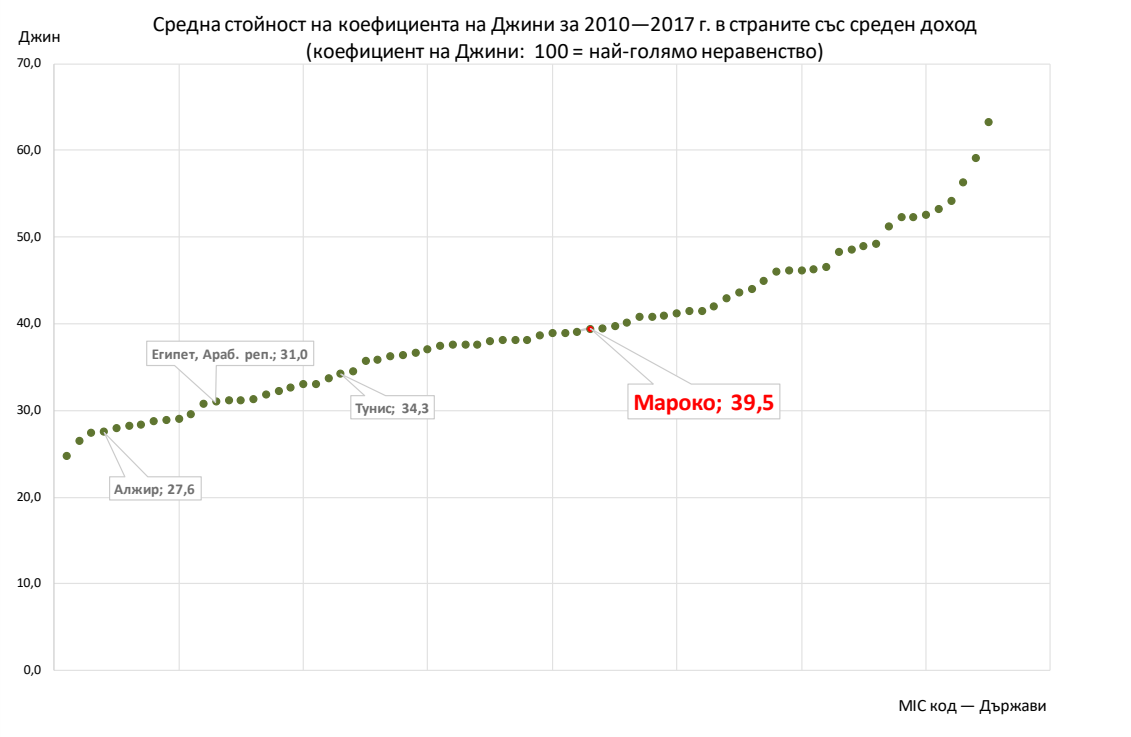
Източник: Световната банка.

93 Сравнение на коефициента на Джини[31] (2010—2017 г.) за Мароко и всички други държави със среден доход, за които са налични данни, както и други скорошни проучвания, като извършеното от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Африканския съюз[32], показват, че социалните различия в Мароко са останали високи. Въпреки това резултатите на Мароко са средни, в сравнение с други държави със среден доход (вж. ***фигура 12***).

[31] Коефициентът на Джини се използва за измерване на разпределението на доходите по персентили от населението. Колкото по-висок е коефициентът на Джини, толкова по-голямо е неравенството в страната, като лицата с високи доходи получават много по-голям процент от общите доходи на населението от средния процент на човек от населението.

[32] African Development Dynamics 2018 (11 юли 2018 г.).

Фигура 12 — Коефициент на Джини — Мароко и държавите със среден доход



Източник: Световната банка.

Ограничено подобрение по въпросите на равенството между половете и правата на човека

94 Въпреки че Мароко е постигнало напредък в областта на правата на жените през последните две десетилетия, кралството все още се нарежда на 137-то място от общо 149 държави, според доклада на Световния икономически форум от 2018 г., озаглавен „Global Gender Gap“. Конституционните реформи в Мароко от 2011 г. са включвали редица предложения за увеличаване на участието на жените в политическия и икономическия живот. Въпреки тези декларации, в Мароко жените остават недостатъчно представени на ръководни позиции, напускат училище на по-ранна възраст от учениците от мъжки пол и все още са недостатъчно използван икономически ресурс.

95 Подкрепата от ЕС е била насочена към междусекторни въпроси като равенството между половете и правата на човека, както следва:

а) Планът за действие на ЕС (страни със статут на напреднала държава) е имал ясно изразен фокус върху равенството между половете, както и ЕРП. Комисията е наблюдавала очакваните резултати чрез годишното докладване по Плана за действие относно равенството между половете.

б) Мароко е единствената държава, която се възползва от специална програма за БП в областта на равенството между половете. Въпреки смесените резултати от програмата за БП за периода 2012—2016 г., по която са били изплатени само 48 % от средствата, за периода 2018—2020 г. е била стартирана нова програма. Оценката на първата програма за БП, свързана с равенството между половете, разкрива, че поради липсата на показатели за резултати програмата е имала ограничен ефект върху останалите сектори. Освен това интегрирането на принципа на равенство между половете е могло да бъде извършено по-ефективно, а икономическите различия, основани на пола, не са намалели.

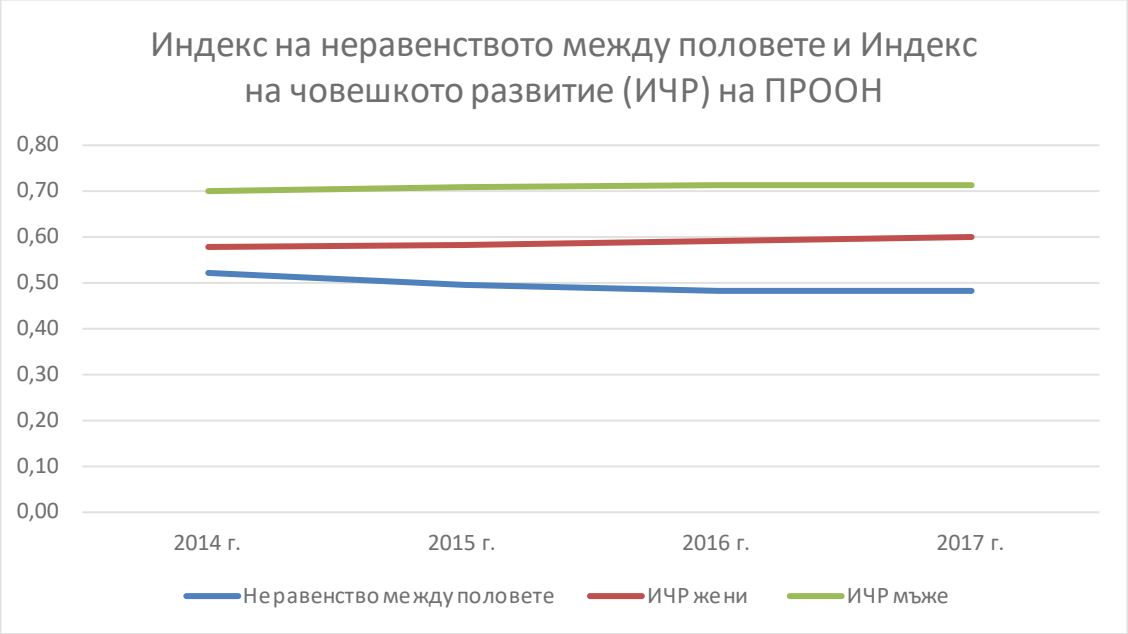
в) Въпросът за равенството между половете е взет предвид при БП в областта на социалната закрила (два от 15 показателя), правосъдието (два от 10 показателя) и здравеопазването (три от 18 показателя). За програма PACC делегацията на ЕС не е успяла да включи този въпрос, тъй като министерството е било против това.

г) Правата на човека са изрично взети предвид само в сектора на правосъдието (три от 10 показателя), но досега не е постигната нито една от тези целеви стойности.

96 Въпреки това насочване, не се наблюдава никакво подобрение за разглеждания период. Освен това оценката на ЕС за основните права показва, че от 2014 г. положението не се е подобрило.

97 Ограниченият напредък в областта на равенството между половете се потвърждава от данните от Програмата на ООН за развитие по отношение на индекса на неравенството между половете[33] и индекса на човешкото развитие (ИЧР)[34] за мъжете и жените (вж. ***фигура 13***).

Фигура 13 — Неравенство между половете в Мароко



Източник: Програма на ООН за развитие.

98 Организацията Freedom House също потвърждава негативната ситуация в Мароко по отношение на правата на човека (вж. ***фигура 14***). Основните проблеми, които те посочват, са рестриктивните закони за печата, липсата на свобода в интернет, недопускането на свободно сдружаване и липсата на независимост на сектора на правосъдието. През 2018 г. оценката за гражданските свободи в Мароко е понижена поради суровата реакция на държавата на големи демонстрации през годината. Мароко се счита за „частично свободна държава“ (вж. ***фигура 15***).

[33] Съставен индекс, който отразява неравенството между жените и мъжете в три измерения на резултатите: репродуктивно здраве, овластяване и пазар на труда; 100 % = неравенство, а 0 % = равенство.

[34] Съставен индекс, който измерва средните резултати в три основни измерения на човешкото развитие – дълъг и здравословен живот, знания и достоен жизнен стандарт.

Фигура 14 — Индекс на Freedom House в Мароко

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Политически права	5	5	5	5	5
Граждански свободи	4	4	4	4	5
Оценка за състоянието на свободата	4,5	4,5	4,5	4,5	5,0
Политически права; Граждански свободи; Оценка за състоянието на свободата 1 = най-добре/7 = най-зле					

Източник: Freedom House.

Фигура 15 — Права на човека в Мароко

Обобщена оценка: 0 = най-малко свободна държава/100 = най-свободна държава

Източник: Freedom House.

Заключения и препоръки

99 Сметната палата направи оценка на ефективността на предоставяната от ЕС бюджетна подкрепа на приоритетни сектори в Мароко. Въз основа на подходящ анализ на риска и оценка на нуждите, Комисията счита, че изборът на бюджетната помощ като инструмент за предоставянето на помощ е правилен. Сметната палата обаче достигна до заключението, че добавената стойност и способността на бюджетната помощ да подкрепя реформите са ограничени поради неподходящата насоченост, слабото прилагане и недостатъчния мониторинг. Основните слабости са свързани с разработването на показателите и оценката на резултатите. Не всички очаквани крайни продукти и услуги са предоставени, а плащанията невинаги са основани на постигането на целевите стойности. Координацията на донорите не е равномерна. Освен това няма данни, че бюджетната помощ е подпомогнала ефективно прилагането на реформите.

100 Комисията е предприела действия във връзка с нуждите, върху които се фокусират националните стратегии и стратегиите на ЕС. Въпреки това Сметната палата установи, че трите приоритетни сектора са с много широк обхват, което означава, че бюджетната помощ е разпределена в твърде много области. Това би могло да доведе до понижаване на нейната ефективност (вж. точки ***25*** и ***26***). Комисията не е използвала прозрачен метод за разпределяне на сумите по програмите за секторна бюджетна подкрепа (вж. точка ***27***). Комисията не е използвала периода на прекъсване на политическия диалог, за да направи преоценка на своите оперативни приоритети за Мароко и да разработи ясна стратегия (вж. точки ***32*** и ***33***). По отношение на координацията на донорите, държавите членки са искали да поддържат видимостта на собствения си принос, вместо да съгласуват целите си с тези на ЕС (вж. точка ***35***). Освен това ЕС и другите донори са имали много малко съвместни показатели, мисии или оценки за одитираните сектори (вж. точка ***38***).

Препоръка 1 — Подобряване на насочването на бюджетната подкрепа от ЕС в Мароко

За следващата единна рамка за подкрепа Комисията и ЕСВД следва:

i) да намалят и да приоритизират броя на секторите, за да следва целта за увеличаване на въздействието на помощта от ЕС;

ii) да прилагат по-прозрачен и по-добре документиран метод за разпределяне на сумите по програмите за секторна бюджетна подкрепа;

iii) да засилят съвместното програмиране с държавите членки с цел подобряване на координацията и ефективността на помощта.

Срок за изпълнение: юни 2021 г.

101 Комисията не е разработила добре развити планове за действие, с данни за базовите стойности, показатели за резултатите и предварително определени цели. Сметната палата установи слабости при подбора и използването на показатели, както и при употребата на показатели за крайните продукти и услуги вместо за крайните резултати/въздействието и неактуални или липсващи базови стойности (вж. точки ***47*** и ***48***).

Препоръка 2 — Подобряване на разработването на целите и на показателите за изпълнение

Комисията и ЕСВД следва да подобрят използването на условия, като:

i) определят специфични и подходящи показатели за изпълнението, с амбициозни цели за подкрепа на реформите и демонстриране на напредък/резултати;

ii) използват повече показателите за крайни резултати;

iii) определят по-ясни, по-целесъобразни и по-актуални базови стойности за всички показатели.

Срок за изпълнение: декември 2020 г.

102 Делегацията на ЕС не е създала официални стратегии за диалог по политиките с ясни цели, нито е документирала срещите с министерствата с протоколи. Контактите между министерствата и делегацията на ЕС невинаги са осъществявани на подходящо равнище (вж. точки ***54***—***56***).

Препоръка 3 — Укрепване на диалога по политиките

Комисията и ЕСВД следва да укрепят рамката си за диалог по политиките, като приемат стратегия за диалог по политиките за всички области, в които ЕС предоставя подкрепа. Това изисква:

i) ясно и точно определяне на целите и очакваните резултати от диалога;

ii) изготвяне на протоколи от срещите;

iii) Оценки на постигането на стратегията за диалог по политиките.

Срок за изпълнение: декември 2020 г.

103 Оценката на Комисията на постигането на свързаните с показателите целеви стойности е била засегната от слабости като плащания, направени без проверка за надеждност на данните, неправилни изчисления, извършване на плащания, когато целите не са постигнати, и извършване на плащания въпреки липсата на напредък. Освен това 14,64 млн. евро са били пренесени за следващата финансова година, въпреки че условията за пренасяне, посочени в споразумението за финансиране, не са спазени (вж. точки ***58***—***61***).

Препоръка 4 — Засилване на процедурите за проверка на отпусканите средства

Комисията следва да подобри своите процедури за проверка на плащанията, като:

i) прилага подходящи методи за изчисляване (където е уместно);

ii) отпуска средства само при представянето на сериозни доказателства, че целта действително е постигната;

iii) пренася целевите стойности и свързаните плащания към други периоди само когато бенефициентите са предоставили обосновка, че закъсненията са възникнали поради външни фактори.

Срок за изпълнение: декември 2020 г.

104 Сметната палата установи слабости в мониторинга на Комисията относно операциите за бюджетна подкрепа. Например Комисията е наблюдавала програми основно при плащанията, свързани с постигането на показателите, което често е твърде късно, за да може да бъдат направени корекции в случаите на закъснения (вж. точки ***47*** и ***62–64***).

Препоръка 5 — Подобряване на процедурите за мониторинг

Комисията следва да подобри мониторинга на операциите за бюджетна подкрепа, като:

i) извършва повече проверки на място при наблюдението на програмите;

ii) подобрява оценките на секторните стратегии и проследява изпълнението им чрез използване на показатели за секторните стратегии;

iii) следва официално препоръките, изготвени от външни експерти, и изпълнява онези, които счита за важни.

Срок за изпълнение: декември 2020 г.

105 По-малко от половината от целите на бюджетната подкрепа са били постигнати (вж. точки ***66***—***71***). Въпреки че е постигнат напредък в постигането на целите на програмите за бюджетна подкрепа в одитираните сектори, той е ограничен (вж. точки ***72***—***86***). Изпълнението на бюджетите на министерствата се е подобрило, но все още има значителни суми за изразходване. Това поставя под въпрос добавената стойност на бюджетната подкрепа (вж. точки ***73***—***74***).

106 Видимостта на подкрепата от ЕС в Мароко е недостатъчна. Програмата за бюджетна подкрепа в областта на социалната закрила съдържа общо условие, свързано с видимостта. Планът за действие, предвиден в споразумението за финансиране на програма PACC, е изготвен, но не е изпълнен. В сектора на правосъдието на по-късен етап е добавен показател, свързан с видимостта, но целевите стойности вече са били постигнати при подписването на допълнението. По програмата за здравеопазване е предвиден бюджет за видимост, но събитията са били проведени едва от 2019 г. нататък (вж. точки ***87***—***90***).

Препоръка 6 — Увеличаване на видимостта на подкрепата от ЕС

В своите програми за бюджетна подкрепа Комисията и ЕСВД следва да предвидят условия или показатели за видимост, за да се гарантира, че предоставяната от ЕС подкрепа в Мароко ще бъде оповестена публично. Това следва да бъде задължително условие за отпускането на средства в споразумението за финансиране.

Срок за изпълнение: юни 2020 г.

107 Подкрепата от ЕС е насочена към междусекторни въпроси като равенството между половете и правата на човека. Въпреки това насочване, за разглеждания период се наблюдава ограничено подобрение. (вж. точки ***94***—***98***).

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 14 ноември 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I — Важни етапи от сътрудничеството между ЕС и Мароко

Източник: Европейска сметна палата.

Приложение II — Решения, договори и плащания във връзка с програмата за бюджетна подкрепа (2014—2018 г.)

[Европейски инструмент за съседство – бюджетен ред 22 04]

Сектор и година, в която е взето решението	Програма	Разпределени (в млн. евро)	Договорени (в млн. евро)	Изплатени (в млн. евро)
2014		**170,00**	**163,75**	**73,26**
Здравеопазване	*Programme d'appui sectoriel à la réforme de système de santé*	*90,00*	*89,73*	*47,93*
Правосъдие	*Programme d'appui sectoriel à la réforme de la justice*	*70,00*	*69,85*	*24,25*
Помощ, свързана с обща бюджетна подкрепа	*Reussir le Statut Avancé (етап II) допълнение декември 2013 г./24-875*	*10,00*	*4,18*	*1,08*
2015		**175,00**	**165,60**	**69,19**
Здравеопазване	*Programme d'appui sectoriel à la réforme de système de santé II*	*10,00*	*8,80*	*0,26*
Правосъдие	*Programme d'appui à la réforme du secteur de la Justice*	*5,50*	*5,50*	*0,00*
Политика за публичния сектор	*Financement additionnel 2015 au programme ''Hakama'' Gouvernance*	*9,50*	*5,24*	*1,32*
PACC	*Financement additionnel n°1 (2015) au Programme Croissance Compétitivité*	*5,00*	*5,00*	*5,00*
PACC	*Programme d'apppui à la croissance et la compétitivité au Maroc — PACC*	*100,00*	*96,06*	*47,84*
Професионално обучение	*Formation professionnelle: développement du capital humain au Maroc*	*45,00*	*45,00*	*14,77*
2016		**150,00**	**137,51**	**33,23**
Политика за публичния сектор	*Programme d'appui aux politiques migratoires du Maroc*	*35,00*	*33,00*	*7,85*
Социална закрила	*Programme d'appui à la Protection sociale au Maroc*	*100,00*	*91,41*	*22,51*
Професионално обучение	*Formation professionnelle: développement du capital humain au Maroc*	*15,00*	*13,10*	*2,88*
2017		**116,20**	**45,00**	**0,00**
Основни житейски умения за младежи и възрастни	Programme d'appui à la stratégie nationale d'alphabétisation au Maroc — 3ème phase	50,00	45,00	0,00
Политика в областта на горското стопанство	Политика и административно управление в областта на горското стопанство Programme additionnel au PAPFM	12,50	0,00	0,00
Социална закрила	Многосекторна помощ за основни социални услуги Допълнение към Programme d'appui à la Protection sociale	9,20	0,00	0,00
Организации и институции за равенство на жените	Организации и институции за равенство на жените Egalité - Moussawat	35,00	0,00	0,00
Помощ, свързана с обща бюджетна подкрепа	Допълнение към Programme Réussir le Statut Avancé phase II (RSA II)	9,50	0,00	0,00
2018		**199,20**	**50,11**	**30,00**
Основни житейски умения за младежи и възрастни	Programme d'appui à la Jeunesse au Maroc	35,00	0,00	0,00
Политика за публичния сектор	Programme d'appui aux réformes de gouvernance publique — HAKAMA 2	62,00	0,00	0,00
Правосъдие	Допълнение към конвенцията за правосъдието	2,20	0,11	0,00
Развитие на селските райони	Programme d'Appui au Développement Territorial au Maroc (PADT)	50,00	0,00	0,00
Помощ, свързана с обща бюджетна подкрепа	Допълнение към Programme „Réussir le Statut Avancé II“ (RSA II)	50,00	50,00	30,00
	Общо	**810,40**	**561,98**	**205,69**
	Включени в обхвата на одита	**391,90**	**366,46**	**147,78**
		48,36 %	*65,21 %*	*71,85 %*

Източник: Европейска сметна палата.

Приложение III — Финансиране от други инструменти на ЕС (2014—2018 г.)

Сфера на подкрепата от ЕС (портфейл на договорите 2014—2018 г.)	Договорена сума (в евро)
1) NIF — Механизъм за инвестиции по линия на добросъседството	199 966 000
2) ДФЕС — Доверителен фонд на ЕС за проекти за Мароко	40 800 000
3) ЕИДПЧ — Европейски инструмент за демокрация и права на човека	4 750 288
4) ЕИС — Глобална разпределена сума за Мароко	4 905 834
5) CSO — GENR — LA — Гражданско общество, равенство между половете и местни органи	3 732 747
6) HUM — Човешко развитие	1 586 000
Общо	**255 740 869**

Източник: Европейска комисия.

Приложение IV — Общ преглед на одитираните договори/проекти

Сектор	Вид	Наименование на договора	Сума, за която е поето задължение в млн. евро	Изплатена сума в млн. евро
Здравеопазване	БП	Contrat pour le versement des différentes tranches de l'appui budgétaire du programme PASS II	94,00	46,57
Здравеопазване	Проект	Assistance Technique pour l'accompagnement du programme d'Appui à la réforme du secteur de la santé — Phase II (PASS II)	3,30	1,15
Здравеопазване	Проект	Projet d'appui à la réforme des Soins de Santé Primaires — Contrat PAGODA UE/OMS	0,80	0,16
Здравеопазване	Проект	Appui au développement des capacités de l'Ecole Nationale de Santé Publique (ENSP) pour un meilleur accompagnement des réformes de santé et des gestionnaires des structures de soins.	0,03	0,01
Здравеопазване — общо			**98,13**	**47,89**
Социална закрила	БП	Contrat pour le versement des 4 tranches de l'appui budgétaire du programme d'appui à la Protection Sociale	90,00	22,00
Социална закрила	Проект	Contrat PAGODA UE/UNICEF — Programme d'appui à une protection sociale intégrée et sensible aux enfants au Maroc	1,10	0,44
Социална закрила — общо			**91,10**	**22,44**
Правосъдие	БП	Contrat pour le versement des différentes tranches de l'appui budgétaire du programme Justice	65,50	19,60
Правосъдие	Проект	Assistance technique pour le programme d'appui sectoriel à la réforme de la justice au Maroc	3,29	0,64
Правосъдие	Проект	Accès des enfants à une justice adaptée et respectueuse de leurs droits — projet UNICEF	2,80	1,74
Правосъдие	Проект	Amélioration du fonctionnement de la justice au Maroc sur la base des outils dévelopés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)"	1,60	1,58
Правосъдие	Проект	Appui pour la réforme institutionnelle et le renforcement des capacités de l'Institut Supérieur de la Magistrature	1,20	0,59
Правосъдие — общо			**74,39**	**24,14**
PACC	БП	Contrat d'appui budgétaire pour l'appui à la croissance verte et à la compétitivité du Maroc.	99,00	51,80
PACC	Проект	Subvention à la GIZ pour l'opérationnalisation de la stratégie des Très Petites, Petites et Moyennes entreprises au Maroc	1,80	0,88
PACC	Проект	Organisation du séminaire EIP (Европейски план за външни инвестиции) au Maroc	0,02	0,02
PACC — ОБЩО			**100,82**	**52,70**

Източник: ABAC.

Приложение V — Цели на програмата за бюджетна подкрепа

Сектор на БП	Обща цел	Специфични цели
Здравеопазване	Увеличаване на равния достъп до качествено здравеопазване.	- равен достъп до първична медицинска помощ; - по-добро управление и по-висока квалификация на здравните работници; - по-добро управление; и - разработване на интегрирана, компютризирана и достъпна здравна информационна система.
Социална закрила	Допринасяне за намаляване на неравенството, подобряване на социалното сближаване и осезаемо подобряване на човешкото развитие в мароканското общество чрез насърчаване на равен достъп до социални и основни услуги.	- прилагане на интегрирана и единна политика за социална закрила; - разширяване на обхвата на основното здравно осигуряване, така че да бъдат включени всички социално-професионални категории, и по-добро обхващане на населението в неравностойно положение; - развитие на социалното подпомагане чрез по-добро насочване към населението в несигурно положение; и - развитие на социалните услуги чрез акредитирани центрове за социална закрила.
Правосъдие	Укрепване на принципите на правовата държава чрез достъпна независима съдебна система, която отговаря на международните стандарти.	- независим сектор на правосъдието; - подобрен достъп до права и правосъдие; - засилена съдебна защита на правата и свободите; и - по-голяма ефективност и ефикасност на правосъдието.

PACC	Подпомагане на конкурентоспособността и растежа на Мароко, като крайната цел е страната да бъде подкрепена в амбицията ѝ за устойчиво развитие и създаване на достойни работни места.	- повишаване на конкурентоспособността чрез засилено прилагане на националната политика за промишлеността; - повишаване на експортния потенциал на Мароко; и - подкрепа за прехода към по-екологосъобразна икономика и промишленост.

Източник: Европейска комисия.

Приложение VI — Въпроси, свързани с отпускането на променливи траншове

Сектор	Транш	Показател	Проблем	Факти	Финансово отражение (неправилно изплатени)*	Редовно плащане. Не допринася обаче за целта на програмата за бюджетна подкрепа	Слаби процедури за контрол
Здравеопазване	1-ви променлив	I.1 Брой контакти за медицински консултации за лечение от системата за първична медицинска помощ в селските райони на глава от населението на година	Завишаване на резултата поради неподходящ метод за изчисляване Плащане за „резултати“, въпреки че положението се е влошило Неактуални базови стойности	Базова стойност (2012 г.): 36; (2014 г.) 38 — Целева стойност (2015 г.): 40 — Резултат: 37 (1) Неактуална базова стойност, защото са използвани данни от 2012 г. (2) Неподходящ метод за изчисляване. Напредъкът следва да бъде измерен (37—36)/(40—36) = 25%. NB.: По метода на ЕК (37/40 = 93 %) ще бъде платено за „напредък“ дори и базовата стойност да остане непроменена. (36/40 = 90%). (3) Изпълнение: Балансът намалява след започването на БП	2 394 000 €		
Здравеопазване	1-ви променлив	I.11 Брой на общопрактикуващите лекари, назначени в центровете за първична медицинска помощ „ESSP“ в селските райони	Плащане за „резултати“, въпреки че положението се е влошило Завишаване на резултата поради неподходящ метод за изчисляване	Базова стойност: 1066 — Целева стойност: 1300 — Резултат: 1057 (1) Липсва напредък, балансът намалява. (2) Неподходящ метод за изчисляване на Комисията (1057/1300 = 81% от напредъка)	1 197 000 €		
Здравеопазване	1-ви променлив	I.7 Брой на пациентите с диабет, наблюдавани в държавните здравни заведения в селските райони	Завишаване на резултата поради неподходящ метод за изчисляване Липса на въздействие върху специфичната цел	Базова стойност: 183 962 (2013 г.) — Целева стойност: 225 000 — Резултат: 215 464 (1) Равнището на напредъка (за 2015 г.) е завишено от ЕО заради използването на неправилен метод за изчисляване: (215,464/225,000) = 96% , което е довело до плащане на 100%. Но равнището на напредъка е най-много (215 094—183 962)/(225 000—183 962) = 77%. Това би следвало да се изплати като плащане само на 50%. (Отправна точка за измерване на напредъка са базовите стойности) (2) Като се сравни с актуализираните базови стойности (от 2014 г.), реалният напредък е едва: (215 464—191 250)/(225 000—191 250) = 71% (Което води до същия резултат: плащане на 50%) (3) Целта е свързана с намаляване на различията между селските и градските райони. Показателят обаче не измерва това, а в допълнение няма и напредък за постигането на тази цел. В експертния доклад се посочва: „Съотношението ... (градски и селски райони)... не се е променило“.	1 197 000 €	1 197 000 €	
Здравеопазване	2-ри променлив	I.7 Брой на пациентите с диабет, наблюдавани в държавните здравни заведения в селските райони	Няма въздействие върху специфичната цел	Цел: 235 000 — Резултат: 235 094 Специфичната цел е била да се намалят различията между градските и селските райони. Показателят обаче не измерва това и не е измерен напредък за постигането на тази цел. Положението се е влошило, въпреки номиналното увеличение на цифрите. В експертния доклад се посочва: „Голяма част на това увеличение се дължи на градските зони...“.		3 291 667 €	
Здравеопазване	1-ви променлив	I.7 Брой на пациентите с хипертония в държавните здравни заведения в селските райони	Няма въздействие върху специфичната цел	Цел: 300,000 — Резултат: 328,579 Целта е била да се намалят различията между градските и селските райони. Показателят обаче не измерва това и не е измерен напредък за постигането на тази цел. Положението се е влошило (въпреки номиналното увеличение на цифрите). В експертния доклад се посочва: „...относителният дял на селските райони сочи за малък спад...“		2 394 000 €	
Здравеопазване	2-ри променлив	I.7 Брой на пациентите с хипертония в държавните здравни заведения в селските райони	Няма въздействие върху специфичната цел	Цел: 250,000 — Резултат: 281,677 Целта е била да се намалят различията между градските и селските райони. Показателят обаче не измерва това и не е измерен напредък за постигането на тази цел. Положението се е влошило (въпреки номиналното увеличение на цифрите). В експертния доклад се посочва: „Наблюдаваното през 2016 г. увеличение се дължи на 56,6% от градската зона...“		3 291 667 €	
Здравеопазване	2-ри променлив	I.6 Наличност на основни лекарства в държавните структури за първична медицинска помощ (ESSP)	Липсва базова стойност Плащане за „резултати“, въпреки че положението се е влошило	Балансът намалява след началото на програмата: Докато наличността през 2016 г. е била 82,71%, за 2017 г. тя е 79,71%.		1 645 833 €	
Здравеопазване	1-ви променлив	I.9 Наличие и прилагане на национален здравен план за хората с увреждания	Постигнат е още преди подписването на споразумението за финансиране Неактуална базова стойност	Планът е публикуван през октомври 2015 г. след процес на консултации, започнал още през 2014 г. БП е подписана през ноември 2015 г.		2 394 000 €	
Здравеопазване	1-ви променлив	I.3 Дял на ражданията (с помощта на квалифициран персонал) в държавните здравни структури в селските райони	Неактуална базова стойност Плащане за „резултати“, въпреки че положението се е влошило	Базова стойност (2012 г.): 71%: (2014 г.): 86% — Целева стойност (2015 г.): 75% — Резултат: 85,6% Липсва реален напредък: Балансът намалява през 2015 г. в сравнение с 2014 г. (неактуална базова/целева стойност)		2 394 000 €	
Здравеопазване	2-ри променлив	I.3 Дял на ражданията (с помощта на квалифициран персонал) в държавните здравни структури в селските райони	Неактуална базова стойност Плащане за „резултати“, въпреки че положението се е влошило	Базова стойност (2012 г.): 71%: (2014 г.): 86% — Целева стойност (2015 г.): 75%: (2016 г.) — Резултат (2015 г.): 85,6%: (2016 г.): 85% Липсва реален напредък: балансът намалява след началото на БП.		3 291 667 €	
					4 788 000 €	**19 899 834 €**	

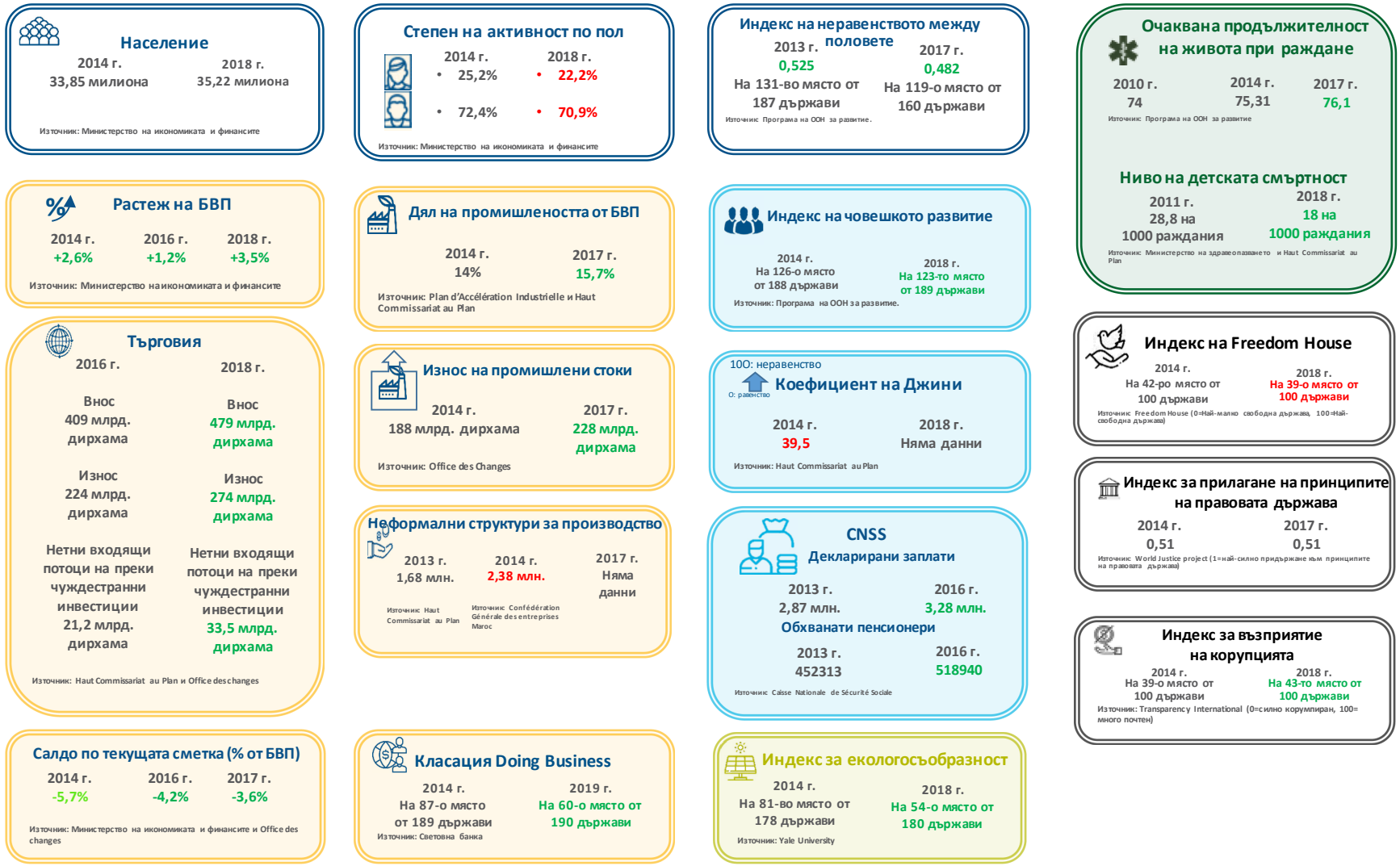
Сектор	Транш	Показател	Проблем	Факти	Финансово отражение (неправилно изплатени)	Редовно плащане. Не допринася обаче за целта на програмата за бюджетна подкрепа	Слаби процедури за контрол
Социална закрила	1-ви променлив	1.2. Има тригодишно бюджетно програмиране за социалните сектори	Не е постигнато / неподходящ източник за проверка	За периода 2017—2020 г. е бил необходим тригодишен бюджетен план за сектора на социалните услуги, за да може показателят да бъде постигнат, но делегацията на ЕС е била удовлетворена от „достатъчен напредък в инвестициите в социалния сектор". Като основа за становището си делегацията на ЕС е използвала исторически данни за 2017 г. и 2018 г. и прогнозата за 2019 г. Министерството на икономиката и финансите призна, че няма такъв план. Освен това министерството е поискало техническа помощ, тъй като не е разполагало с необходимия експертен опит за разработване на този вид тригодишен бюджетен план за социалния сектор.	2 000 000 €		
Социална закрила	1-ви променлив	2.4. Всеобщо здравно осигуряване за населението	Неподходящ източник на проверка / противоречие с други източници на проверка (постигането на резултата не е гарантирано)	От ANAM са предоставили таблица в Excel с данни по категории население за осигурените лица. Данните не могат да бъдат проследени до техния годишен доклад, а делегацията на ЕС не е сверила данните с други източници. Освен това, за да се изчисли броят на осигурените лица от населението на Мароко, данните за 2017 г. са били сравнени с населението през 2014 г. (което е по-малко от населението през 2017 г.). Според докладите на Националната статистическа служба и на Office National du Développement Humain, общото равнище на здравноосигурените лица през 2017 г. е било съответно едва 46,6% и 53,8%, което е дори по-ниско от базовата стойност. Данните на AHAM са се основавали на раздадените карти (RAMED), а резултатите на Националната статистическа служба са били дадени устно от участващите в извадката домакинства, които са били попитани дали имат карта RAMED. Друго проучване на Националната статистическа служба е установило, че само 30% от притежателите на карти имат право да притежават карта RAMED. Останалите притежатели на карти са имали достатъчен доход за покриване на редовно здравно осигуряване. Следователно цифрите на ANAM на практика не могат да се считат за надеждни.			2 000 000 €
					2 000 000 €		**2 000 000 €**
Правосъдие	1-ви променлив	3: Рационализиране на картата на съдилищата	Не е постигнато / неподходящ източник на проверка	Цел б) на показател 3 не е постигната. До края на 2017 г. е трябвало да започнат да функционират общо 72 съдебни центъра. 64 съдебни центъра вече са функционирали преди това и 8 е трябвало да започнат да работят. До декември 2018 г., т.е. една година след вземането на решение за отпускането на средства, е започнал да функционира само 1 от тези 8 (Tarfaya).			800 000 €
Правосъдие	1-ви променлив	4: Наличие на юридическа помощ	Не е постигнато / неподходящ източник на проверка	Използваният източник на проверка (RAMED) не е подходящо средство за измерване на постигането на този показател и не е бил предвиден като източник на проверка в споразумението за финансиране. Освен това картата RAMED не може да се счита за надежден източник, като се има предвид акцентът върху подобряването на нейната надеждност в програмата за бюджетна подкрепа в областта на социалната закрила.			1 280 000 €
Правосъдие	1-ви променлив	9: Цифровизация на юрисдикциите	Неподходящ източник на проверка	Източникът на проверка „Годишен доклад на Министерство на правосъдието" не е бил предоставен. Мисия за проверка е била проведена през януари 2018 г., докато плащането е било извършено още през декември 2017 г.			1 600 000 €
							3 680 000 €

Сектор	Транш	Показател	Проблем	Факти	Финансово отражение (неправилно изплатени)	Редовно плащане. Не допринася обаче за целта на програмата за бюджетна подкрепа	Слаби процедури за контрол
РАСС	1-ви променлив	T1D1: Брой на регистрираните „самостоятелни предприемачи“ и притежатели на карти	Неподходящ източник на проверка	Броят на „самостоятелните предприемачи“ (показатели от T1D1 до T1D4) се основава на докладите на Maroc PME. Базата данни се управлява от Maroc Poste; делегацията на ЕС и експертите не са извършили проверки, за да проверят точността на информацията. Броят на притежателите на карти не гарантира, че тези хора действително извършват официална дейност като „самостоятелни предприемачи“. Извадка от „самостоятелни предприемачи“, проверена при посещението на Сметната палата в Мароко, потвърди, че базата данни не е точна. Освен това има значително несъответствие между броя на притежателите на карти и броя на лицата, декларирали дължими данъци.			2 400 000 €
РАСС	1-ви променлив	T1D3: Две проучвания за осъществимост за индустриални паркове	Неподходящ източник за проверка / не е постигнато	Започнати са били проучвания за зони за икономическа дейност, а не за интегрирани индустриални паркове, както е предвидено в плана за ускоряване на промишлената дейност.			2 400 000 €
РАСС	1-ви променлив	T1D6: Оценка на националния план за опростяване на процедурите	Не е постигнато	Оценката не е била представена своевременно (а чак 1 година по-късно). Следователно T1D5 също не е могъл да бъде проверен.			2 400 000 €
РАСС	2-ри променлив	T2D1: Брой на регистрираните „самостоятелни предприемачи“ и притежатели на карти	Неподходящ източник на проверка	Вж. T1D1			2 400 000 €
							9 600 000 €
					6 788 000 €	**19 899 834 €**	**15 280 000 €**

* На 31 май 2019 г. Комисията информира Министерството на икономиката и финансите, че сумите, свързани с показатели 1 и 11, ще бъдат компенсирани от плащането на следващия променлив транш.

Източник: Европейска сметна палата.

Приложение VII — Развитие на ключовите показатели



Източник: Европейска сметна палата.

Приложение VIII — Оценки на договорите за бюджетна подкрепа по сектори

		Сектор	Здравеопазване	Социална закрила	Правосъдие	РАСС
		Продължителност на договора в месеци	60	60	60 (удължена на 84)	60 (удължена на 72)
		Година на подписване на договора	2014 г.	2017 г.	2015 г.	2016 г.
Одитен въпрос 1. Управлявали ли са Комисията и ЕСВД по подходящ начин подкрепата от ЕС за Мароко?	**1.1. Идентифицирали ли са Комисията и ЕСВД приоритетните сектори и разпределили ли са финансирането по подходящ начин?**	Има допълняемост с друга подкрепа от ЕС в страната				
	1.2. Добре ли е разработила Комисията програмите/проектите?	Условията за бюджетна подкрепа са в съответствие с плана за действие на ЕС за Мароко				
		Условията за бюджетна подкрепа са разработени така, че ефективно да подкрепят реформите				
		Действията на ЕС допринасят за нуждите на сектора				
		Действията на ЕС са разработени така, че да се гарантира обективен мониторинг на изпълнението				
		При разработването на програмите са взети предвид поуките от предходни програми за бюджетна подкрепа			Няма предходна програма	Няма предходна програма
	1.3. Добре ли са координирани програмите/проектите с другите участници?	Програмирането, разпределението на финансирането и изпълнението на програмите е добре координирано с другите донори				
		Създадени са механизми за координация на донорите. Редовно се обменя информация с другите донори.				
	1.4. Добре ли е оценявала Комисията програмите/проектите и упражнявала ли е мониторинг върху тях?	Изпълнението върви по план (срокове, бюджет, дейности). Отклоненията са добре обосновани. При необходимост са били предприети коригиращи действия.				
		Условията за бюджетна подкрепа са били спазени.				
		Диалогът по (секторните) политики се е провеждал редовно, бил е целесъобразен и е включвал достатъчно подробни обсъждания на програмите и условията.				
		Комисията редовно извършва посещения на място и оценки. Те са документирани и изпълнението на направените препоръки се проследява.				
Одитен въпрос 2. Постигнати ли са целите на подкрепата от ЕС за Мароко?	**2.1. Постигнати ли са планираните резултати?**	Планираните крайни продукти и услуги са постигнати.	в процес на изпълнение, но със закъснения	в процес на изпълнение	в процес на изпълнение, но със закъснения	в процес на изпълнение, но със закъснения
		Плащанията са се основавали на постигането на целите, определени за показателите, което е подкрепено от надеждни и подходящи одитни доказателства				
		Предоставената техническа помощ е достатъчна, навременна и добре насочена и подпомага рамката на диалога по политиките				
		Бюджетната подкрепа е помогнала на очакваните реформи в процесите на формулиране и/или изпълнение на секторната политика				
	2.2. Ефективно ли е взела предвид Комисията междусекторните въпроси (равенство между половете и права на човека) при предоставянето на подкрепа на Мароко?	Бюджетната подкрепа е допринесла за спазването на изискванията за междусекторните въпроси (равенство между половете и права на човека)				
		Равенството между половете и правата на човека са разгледани в диалога по (секторните) политики				

Легенда — Установени са следните оценки:

	Критерият е изпълнен
	Критерият е частично изпълнен
	Критерият не е изпълнен

Източник: Европейска сметна палата.

Акроними и съкращения

АБР	Африканска банка за развитие
БП	Бюджетна подкрепа
ЕИС	Европейски инструмент за съседство
ЕПС	Европейска политика за съседство
ЕРП	Единна рамка за подкрепа
ЕС	Европейски съюз
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
МСП	Малки и средни предприятия
СБ	Световна банка
Съд на ЕС	Съд на Европейския съюз
PACC	Programme d’appui à la croissance verte et la compétitivité du Maroc

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА ВЪНШНА ДЕЙНОСТ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ПОДКРЕПАТА ОТ ЕС ЗА МАРОКО: РЕЗУЛТАТИТЕ СА НЕЗАДОВОЛИТЕЛНИ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Мароко е ключов партньор за ЕС, с когото споделяме граници, ценности и стремежи. След приемането на новата си конституция през 2011 г. Мароко започна амбициозен процес на реформи, който има за цел да осигури по-голяма свобода, демокрация и просперитет на мароканските граждани. Като част от своята политика за съседство ЕС стои твърдо зад Мароко, докато държавата работи за постигането на тези цели.

Въпреки сложния политически климат, в който се осъществяват отношенията между ЕС и Мароко през последните години, сътрудничеството с ЕС допринесе за значителния икономически, социален и институционален напредък на Мароко.

Например:

- Майчината смъртност в Мароко е намаляла с 35 % между 2012 и 2016 г., а достъпът до здравни центрове за населението в селските райони се е увеличил. Достъпът до лекарства се е подобрил значително, като ръстът в продажбите на генерични лекарства е 39 %. ЕС подкрепя реформите в сектора на здравеопазването от 2009 г. насам.

- Позицията на Мароко в доклада на Световната банка за условията за осъществяване на стопанска дейност (Doing Business Report) се е изместила от 128-о място през 2010 г. на 60-о място през 2018 г. ЕС подкрепя усилията на Мароко за подобряване на бизнес климата в страната от 2009 г. насам.

- Чрез подкрепа за сектора на правосъдието ЕС допринесе за създаването на Висшия съдебен съвет — конституционен орган, натоварен със запазването на независимостта на съдебната система и на магистратите. Това е огромен напредък в институционалния контекст на Северна Африка.

- Подкрепата от ЕС в областта на социалната закрила способства за реформите и доведе до формулирането на единна секторна политика. В момента се въвежда личен номер за социално осигуряване в съответствие с препоръките на ЕС. Това ще подобри достъпа на уязвимите хора и ще стимулира ефективността.

Комисията и ЕСВД са на мнение, че оценката на широкия набор от условия и други допълнителни дейности, финансирани от ЕС, които надхвърлят променливите

траншове от бюджетната подкрепа (БП), дава по-пълна представа за ефективността и въздействието на сътрудничеството на ЕС в Мароко и помага да бъде разбран по-точно инструментът за бюджетна подкрепа.

Показателите за равнището на въздействие зависят от различни допринасящи фактори и тяхната промяна отнема повече време, отколкото трае периодът на действие на програмите за БП.

И накрая, Комисията и ЕСВД отбелязват, че в партньорската проверка на ОИСР за 2018 г. относно сътрудничеството за развитие на ЕС се посочва, че оказването на бюджетна подкрепа повишава личната ангажираност и приобщаването в страните партньори. Програмите, съобразени с националните политики и структурите за изпълнение, подобряват вътрешната отчетност и гарантират устойчивост на реформите. По този начин БП насърчава развитието на национален капацитет за извършване на реформи с дълготрайно въздействие. В Мароко БП предостави значителни възможности за ангажиране на властите в съдържателен диалог по политиките за реформа. Общите условия за БП стимулират прозрачността, доброто финансово управление и благоразумните макроикономически политики.

II. Посочените цифри съответстват на всички договори и плащания за БП във всички сектори, договорени през 2014—2018 г., а не само в 4-те одитирани сектора. По-важното е, че общата сума на плащанията може да бъде подвеждаща, тъй като създава впечатлението, че размерът на извършените плащания е нисък в сравнение с отпуснатите средства, понеже периодът, обхванат от одита (2014—2018 г.), не включва целия период на изпълнение на програмите за БП.

През разглеждания период подписаните договори за БП за всички сектори, за които е осигурена БП, възлизат общо на 562 млн. евро, а плащанията — на 206 млн. евро. Плащанията по няколко от тези договори за БП все още не са приключили. Като се вземат предвид големият дял на постоянните разходи и естеството на подкрепата от ЕС, отпуснатите средства за БП следва да бъдат сравнени с бюджета за инвестиции. През одитирания период БП представлява около 2,0 % от общия национален бюджет за инвестиции.

III. Програмите за БП се разработват в съответствие с насоките за БП, като се вземат предвид специфичните за всяка държава условия, и включват официално установени, структурирани процедури за мониторинг.

Комисията осигурява открит диалог и постоянна координация с държавите — членки на ЕС, чрез тематични групи, редовни координационни срещи и съвместно програмиране. Въпреки че Европейската комисия и Европейската служба за външна дейност полагат всички усилия за улесняване на координацията на донорите в страните партньори, в крайна сметка това е отговорност на правителството домакин.

IV. Комисията има ясна стратегия за отношенията си с Мароко, която е залегнала в самата единна рамка за подкрепа (ЕРП) въз основа на споразумението за асоцииране.

Тъй като диалогът по политиките никога не е преставал през периода на трудни политически отношения между ЕС и Мароко, Комисията счита, че няма основания за разработване на алтернативна стратегия.

Спазени са препоръките за диалог по политиките в контекста на БП, както е посочено в насоките за БП. Резултатите от диалога по политиките са и ще бъдат важна част от всяка оценка. Въпреки това Комисията би искала да подчертае политическата чувствителност на реформите и политическите цели и поради това поддържа становището си, че стратегиите за диалог ще продължат да бъдат формулирани, така че да защитават интересите на Комисията.

Що се отнася до диалога по политиките, той беше осигурен през целия период чрез координация с Министерството на икономиката и финансите (Национален координатор — глобална рамка за диалог); а за конкретните проекти/програми, той е залегнал в споразуменията за финансиране чрез задължителните управителни комитети към МИФ и бенефициерите.

V. Одитираните програми за БП съществуват от по-малко от четири години и Комисията е на мнение, че е постигнат задоволителен напредък. Следва да се вземат предвид сложното и чувствително естество на реформите, които Мароко предприема с подкрепата на ЕС, и времето, необходимо за цялостното им осъществяване.

Тези програми имат за цел да подкрепят реформите на национално равнище и техните показатели отразяват колко амбициозна е програмата за реформи на страната партньор.

Процедурите за мониторинг и методологията за оценка на резултатите, ясно описани в насоките за БП, са спазени.

VI. През одитирания период бяха отбелязани някои подобрения в областта на равенството между половете и правата на човека. Дълбоката устойчива социална промяна обаче е постепенен дългосрочен процес. Измерването на напредъка в тези области за кратко време чрез използване на показатели за дългосрочни тенденции не може да даде точна представа за ситуацията. Допълнителни подробни обяснения на позицията на Комисията са дадени в коментарите към съответните точки (вж. отговорите на Комисията по точки 96—100).

VII. Вж. отговорите на Комисията на препоръките.

ВЪВЕДЕНИЕ

Каре 2 — Резюме на решенията на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС)

Комисията отбелязва, че: 1) съществуват други приложими решения на Съда (определения по дела T-180/14 и T-275/18), 2) изводът от решението по дело C-104/16P, че се изисква съгласие по закон, не следва непременно от мотивите на Съда относно неприложимостта на споразумението за асоцииране, 3) новото споразумение за риболов е изцяло нов акт, а не просто преработен вариант на предишно споразумение и 4) след размяната на писма продуктите с произход от Западна Сахара се третират по същия начин като продуктите от Мароко по отношение на ползата от едни и същи преференциални тарифи, от което не следва да се разбира, че трябва да се считат за асимилирани.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

21. Мерките за борба с корупцията се разглеждат и по друга линия, например в редовния диалог по политиките, в проектите за туининг, в регионалните програми, в подкрепата за гражданското общество и в общите критерии за допустимост в управлението на публичните финанси и прозрачността.

23. Годишните доклади на ЕСП редовно се използват като източник на информация за много от секторите, подкрепяни от Комисията, когато е уместно.

26. Единната рамка за подкрепа е инструментът за изпълнение на плана за действие за постигане на статут на напреднала държава. Определените приоритетни сектори произтичат от самата програма за реформи на Мароко, която, от своя страна, се основава на Конституцията от 2011 г.

Макар да има предпоставки за известна консолидация и концентрация, ограничаването само до три (традиционни) сектора би намалило възможностите на Комисията да влияе върху политиките и би било в противоречие с духа на плана за действие за постигане на статут на напреднала държава. Като се има предвид важността на реформите, провеждани в Мароко, беше целесъобразно от политическа гледна точка да се подкрепят онези реформи, които i) са в съответствие със ЕРП и ii) са важни за развитието на Мароко.

27. След като централата предостави на делегацията информация относно размера на сумата съгласно годишния одитен план, ориентировъчното разпределение на финансови средства за всяка програма се обсъжда между делегацията и мароканските партньори. След това предложенията на делегацията се излагат официално в бележка от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ до Комисаря, като се предлага разбивка на пакета, включен в годишния одитен план, по програми. Впоследствие предложението се приема от Комисията след получаване на становище от държавите членки съгласно процедурата на комитета. Комисията счита, че досието за подготовка на всяка интервенция е изчерпателно и напълно документирано.

32. Предвид дългогодишното стратегическо значение на Мароко за Европейския съюз Комисията, съвместно с ЕСВД и държавите членки, прецени, че първият приоритет е възстановяването на връзките и установяването на сътрудничество с Мароко, включително техническо и финансово сътрудничество, а оттам и БП. Държавите членки твърдо подкрепиха подхода на Комисията да продължи да програмира дейностите по сътрудничество за 2016 г., като същевременно одобриха подхода на Комисията към бъдещото програмиране. Освен това през октомври 2018 г. в рамките на Комитета по ЕИС държавите членки стигнаха до заключението, че приоритетите на единната рамка за подкрепа (ЕРП) все още са уместни, и единодушно одобриха предложението на Комисията за удължаване на ЕРП за 2018 г. По време на заседанието на Комитета по ЕИС на 3 юли 2019 г. заключенията и одобрението бяха потвърдени и за периода 2019—2020 г.

Настоящата ЕРП обхващаше периода до края на 2017 г., следователно не беше необходимо да се преразглеждат приоритетите през 2015 г. Фактът, че през 2017 г. Комисията реши да удължи действието на статута на напреднала държава и ЕРП до 2018 г., вместо да обсъжда нови приоритети на партньорството, по никакъв начин не подкопава програмирането на ЕИС за периода 2018—2020 г. Приоритетите, определени в ЕРП за 2014—2017 г., остават валидни и позволяват на Комисията да програмира съответните ресурси за ЕИС и да гарантира последователност и съгласуваност в дейностите по сътрудничество.

Продължаващата значимост на секторите, определени в първоначалната ЕРП за 2014—2017 г., се потвърждава от „новите“ приоритети, набелязани по време на Съвета за асоцииране ЕС—Мароко, състоял се на 27 юни 2019 г., които бяха обсъдени подробно с държавите членки и с Мароко като насоки за бъдещето на партньорството.

33. През периода на прекъсване на политическия диалог Комисията прие прагматичен подход към сътрудничеството, като продължи БП, както и сътрудничеството в области, обхванати от ЕРП. Този подход беше одобрен от държавите членки в Съвета. Макар официален политически диалог, както е предвидено в споразумението за асоцииране, да не се водеше през този период на прекъсване, политическият диалог на високо равнище продължи, например на срещата между заместник-министъра на външните работи Бурита, председателя Юнкер и върховния представител/заместник-председателя на 7 февруари 2017 г.

34. Тъй като Индия и Китай не са членове на ОИСР/КПР, те са по-малко обвързани от международните ангажименти за координиране.

39. Комисията би искала да подчертае, че въздействието е средносрочен и дългосрочен продукт на реформите, които се осъществяват поетапно. Когато програмите за БП започват да се прилагат в началото на реформата, въздействието може да бъде

измерено едва след известно време, а най-вероятно след края на тригодишната програма за БП.

Макар показателите за изплащане на променливите траншове да са само един от елементите, размерът на изплатените средства може да се използва като ориентир за амбицията, която стои в основата на показателите (или поне за трудностите пред тяхното изпълнение, които трябва да се вземат предвид). Данните за всички дейности на ЕС, свързани с БП, показват спад в дела на плащанията в сравнение с размера на средствата, които биха могли да бъде изплатени, което говори за по-голяма амбиция или поне за затягане на условията и/или увеличаване на трудностите пред правителството в изпълнението на неговата програма за реформи.

41. Естеството на избраните показателите в одитираните програми, по-ориентирани към резултатите и процеса, се дължи на степента на зрялост на реформите, залегнали в целите. Показателите за резултатите и процесите са също толкова значими и важни при прилагането на дадена реформа, колкото и показателите за крайния ефект. В този смисъл Комисията правилно приложи насоките за БП за 2017 г. по отношение на показателите за изплащане на променливи траншове (раздел 4.4.3 и Приложение VIII).

Тъй като резултатите се измерват в по-дългосрочен план, по-нататъшно използване на показатели за резултатите не би било уместно в този случай.

Освен това, в съответствие с принципа за ангажираност, показателите за изплащане трябва да се избират главно измежду онези, които са определени в списъка на показателите за реформа на държавата бенефициер.

42. Съгласно оценката на Комисията само 6 от 86 цели могат да се считат за недостатъчно амбициозни и Комисията е в процес на тяхното преразглеждане.

Що се отнася до общото ниво на амбициозност на целите, Комисията е на мнение, че преобладаващата част от показателите са били достатъчно амбициозни и са създали условия БП да изпълни изцяло своите функции. Бюджетното финансиране подкрепя реформаторските усилията на правителството. Оценката на критериите за допустимост за всяко плащане и степента на изпълнение на показателите доказват, че е постигнат достатъчен напредък в реформите по време на прилагането на програмите за БП. В заключенията от оценката нееднократно се подчертава, че „с бюджетна подкрепа не може да се купят реформи“ — и не това е нейната цел.

Програмата за здравния сектор се основава на Стратегията на министерството за здравния сектор за периода 2012—2016 г. В програмата развитието на човешките ресурси е засегнато посредством общите условия на БП, показателите за променливите траншове и някои дейности, включени в компонентите за техническа помощ. Показател 12 (обучение „само“ на 13 лекари) всъщност предвижда създаването на специфично обучение за общопрактикуващи лекари, насочено към лекари, които

живеят в селските райони. 13-те лекари, за които споменава ЕСП, съставляват първата група завършили.

43. Предизвикателствата, цитирани от ЕСП, наистина са важни и са засегнати от Комисията по няколко начина както чрез показатели за БП и дейности, свързани с техническа помощ, така и чрез програма на СЗО, финансирана от ЕС и насочена към подобряване на качеството на здравните услуги в селските райони. По-специално:

За преодоляване на проблема с честите отсъствия сред персонала се предоставят повече правомощия на ръководителите на болници в районите чрез дейности, свързани с техническа помощ (ТП) (вж. отговора на точка 42 по-горе), и чрез програмата на СЗО (развиване на управленски капацитет и подобряване на управлението на първичните здравни грижи).

Непривлекателността на отдалечените райони е засегната в един от показателите на програмата за БП (показател 12 за създаване на магистърска програма за общопрактикуващи лекари), в предоставянето на ТП за подобряване на насочеността на персонала в първичните здравни грижи към по-добро обслужване, както и в програмата на СЗО, насочена към подобряване на услугите в селските райони.

Непълноценното използване на болничната инфраструктура се решава чрез дейности, свързани с ТП, насочени към подобряване на публично-частните партньорства и управлението на болниците. Този въпрос е от съществено значение и за програмата за реформа на социалната закрила, която има за цел да се постигне универсално медицинско покритие, следователно Комисията правилно е избегнала включването на припокриващи се дейности в програмата за здравеопазване.

44. През 2018 г. министерството реши да приложи новите закони във всички центрове за социална закрила. Отчитайки този факт, през 2019 г. Комисията ще преразгледа целта на показателя, за която е предвидено да се извърши плащане през 2020 г.

47. Полагат се усилия за подобряване на рамките за мониторинг на секторните стратегии. Качеството на секторните стратегии и придружаващите ги системи за мониторинг се повишава в рамките на програмата за реформа в УПФ, подкрепена от ЕС. Тези усилия са насочени към въвеждането на елементи на оценка на изпълнението в бюджетния процес и върху тях ще се наблегне при всички нови дейности по БП.

48. а) Конкретните цели са свързани с по-широките цели на процеса на реформа на политиките, чийто напредък се следи цялостно чрез общите условия. Одитираните годишни показатели за изпълнение във връзка с променливите траншове не са разработени с цел да се следи този напредък.

в) Комисията счита, че тези два показателя са от значение, тъй като допринасят за целите на програмата за БП. Комисията използва увеличението в абсолютния брой

пациенти, лекувани в селските райони, като добър показател за намаляване на различията в достъпа до лечение. Тъй като намаляването на различията в рамките на една година не може да бъде измерено с някой от показателите, свързани с променливите траншове, с показателя се измерва предоставянето на услуги: осигуряването на редовно лечение на пациенти, страдащи от две от най-често срещаните хронични незаразни заболявания, е добра функционална мярка за предоставянето на по-добри здравни услуги в селските райони.

г) Както е посочено в бележката под линия, не за всички показатели са били необходими базови стойности. Комисията определя базови стойности, когато сметне за необходимо с оглед постигането на адекватно измерване на целите. Базовите стойности, посочени като „остарели“, се отнасят основно до програмата за здравеопазване, при която данните, използвани като базови стойности, са последните налични официални данни към момента на подписване на споразумението за финансиране. Комисията не смята за уместно да ги оценява като остарели *a posteriori.*

д) Съгласно правилата на Комисията по време на процеса на програмиране е предвиден дванадесетмесечен период за финализиране на споразумението за финансиране.

В този контекст някои цели наистина бяха постигнати преди подписването на споразумението за финансиране (напр. представянето на *„Plan Handicap“* (План относно увреждания) на 21 октомври 2015 г. или финализирането на Стратегията за устойчиво развитие). Всъщност това е доказателство за ангажираност от страна на правителството и резултат от непрекъснатия диалог по политиките по време на преговорите. Перспективата за предстояща програма за БП и продължаващият диалог по политиките допринасят в значителна степен за стимулиране на тези реформи. Следователно при оценката на постиженията на програмата за БП е уместно да бъдат взети предвид усилията, положени през периода на преговори. В противен случай според Комисията това би означавало да се санкционира правителството партньор за постигането на напредък през периода на преговори.

50. Въпреки някои забавяния в прилагането на реформи Комисията предприе необходимите стъпки, за да коригира програмите си така, че фокусът и амбициите на подкрепата да бъдат запазени.

Забавянията в прилагането на реформи не са рядкост в програмите за БП. Това е доказателство за i) уместността и амбициозните цели на БП, ii) сложността на реформите, които се подкрепят и които изискват повече време от първоначално предвиденото за тяхното внедряване и iii) значимостта на БП като гъвкав инструмент за подкрепа на процеса.

51. Постигнато е съгласие да бъде удължена продължителността на Споразуменията за финансиране по програмите за правосъдие и за насърчаване на растежа и конкурентоспособността (PACC: programme d’appui à la croissance verte et la compétitivité au Maroc) с цел да се разширят дейностите, свързани с техническа помощ

(правосъдие), или да бъдат включени нови стратегически показатели (Стратегия за финансово включване за програма PACC).

52. Комисията е на мнение, че наличната допълнителна подкрепа подсили по подходящ начин програмата за БП и времето, необходимо за договаряне на такава подкрепа, се взема предвид при изготвянето на документ за действие от страна на Комисията. При програмите за правосъдие и за здравеопазване договорите с международни организации (УНИЦЕФ, Съвета на Европа и СЗО) бяха подписани в рамките на три месеца след подписването на споразумението за финансиране.

Допълнителна подкрепа се предоставя и по линия на други програми, които вече са в ход, като *„Réussir le Statut Avancé“*, по която се финансира институционалното укрепване и сближаването на законодателството със стандартите на ЕС чрез туининг и техническа помощ за програмите за PACC и за здравеопазване или „*Couverture Médicale de Base III“* за програмата за социална закрила.

55. В съответствие с указанията, съдържащи се в насоките за БП, всички независими мисии за мониторинг бяха извършени по график.

Делегацията на ЕС поддържа секторен диалог на всички равнища във всички сектори на интервенция, за да проследява дали реформите, заложени в националните секторни стратегии, напредват по план. В заключение Комисията смята, че диалогът по политиките с мароканските власти е бил достатъчен за осъществяване на целите на одитираните програми.

58. Източниците на информация, посочени в споразуменията за финансиране, са показателни дотолкова, доколкото делегациите и службите на централата са упълномощени съгласно насоките за бюджетна подкрепа на ЕС да използват цялата налична информация, за да се вземе решение относно допустимостта, специфичните условия и показателите за променлив транш.

Една от причините за това е свързана с факта, че стойността на даден показател трябва да бъде оценена в конкретен контекст. Ако например даден явно екзогенен фактор, който може да бъде установен, е повлиял върху резултата от показателя, това може да се вземе предвид в окончателното решение. Информацията за такъв екзогенен фактор може да идва от всякакъв източник.

59. а) Комисията смята, че използваните източници на проверка са били подходящи към момента на извършване на плащанията. Изпълнението е оценено в съответствие с насоките за бюджетна подкрепа (раздел 4.4.4), които насърчават процес, ръководен от правителството, и се основават на рамката за мониторинг на страната, когато е възможно. В съответствие с международните ангажименти за ефективност на помощта и с Европейския консенсус за развитие използването на системи на самата страна има

за цел да ги укрепи, като ги направи по-приобщаващи и повишаващи вътрешната отчетност.

Проверките, направени от Комисията за потвърждаване броя на самостоятелните предприемачи (СП), са разумни и пропорционални, тъй като е отдадено дължимото внимание на системата за мониторинг и на официалното отчитане, предоставено от правителството.

В този контекст Комисията няма причина — нито доказателства — да се съмнява в точността на базата данни за определяне на постигането на показателите, които са насочени към оценка на привлекателността на схемата за СП, на приобщеността на целевото население (включително активни и понастоящем неактивни самостоятелно заети лица) и на устойчивостта на мерките за повишаване на чувствителността. Не се измерва степента на повишаване на равнището на активност на самостоятелно заетите лица, тъй като това е средносрочна цел на по-високо ниво.

б) Базовите стойности не са остарели, тъй като при договаряне на Споразуменията за финансиране (СФ) Комисията е използвала най-актуалните налични данни. Плащанията са извършени в съответствие с предвиденото в СФ.

Що се отнася до показателя относно ражданията в селските райони, с него се измерва делът на ражданията в селските здравни центрове. И двете базови стойности и цели са били в съответствие с правителствената стратегия и с поетия в нея ангажимент за постигане на целите на хилядолетието за развитие до 2015 г.

Тъй като целта е да се поддържа тенденция, леко понижение с 0,2 % за дадена година не може да се смята за значително на фона на тенденцията от последните 5 години, през които майчината смъртност е намаляла с 14 %. В този контекст процентът на ражданията в здравно заведение (85 %) е доказателство, че програмата, приложена от правителството за намаляване на майчината смъртност, дава резултати във времето и е успешна.

в) Комисията определя базови стойности, когато сметне за необходимо за адекватното измерване на целите.

Що се отнася до целта, свързана с броя на лекуваните пациенти с диабет, изчислението е правилно и отразява обхващането на все повече пациенти в селските райони. Тъй като диабетът е хронично заболяване, важно е основната част от пациентите да продължат да се лекуват. Приемането на метод на изчисление, при който плащанията се извършват само в случай на увеличение на броя на пациентите, не би възнаградило усилията на правителството да поддържа адекватно лечение на болестта в селските райони.

г) Комисията смята, че по тринадесет от целите е постигнат достатъчен напредък, както и че постигнатите цели оправдават плащанията, извършени в съответствие с

разпоредбите на Споразуменията за финансиране и с целите, заложени в програмата за БП.

По отношение на целта, свързана с броя на общопрактикуващите лекари, както и на още една цел, напредъкът е изчислен неправилно и Комисията е предприела мерки за възстановяване на изплатените суми.

60. Комисията не споделя заключението по въпросите, свързани с плащанията, повдигнати от ЕСП в приложение VI от доклада.

За одитираните програми са платени общо 147 милиона евро, от които 140 милиона евро за компонента, свързан с БП (включително 88 милиона евро за плащания по променливи траншове). Комисията смята, че всички избрани показатели са от значение за целите на програмата за БП и за подкрепяните секторни реформи. Комисията смята, че всички плащания са коректно проверени и са използвани подходящи източници на проверка в съответствие със съществуващите насоки за БП, с изключение на две от целите в програмата за здравеопазване, по която 3,59 милиона евро са в процес на възстановяване. Следователно редовните плащания за компонента, свързан с БП, възлизат на 136,41 милиона евро.

Относно другите два показателя, по които ЕСП смята, че са извършени неправомерни плащания: i) плащането по показател 7 в здравния сектор е направено в съответствие с разпоредбите на СФ и Комисията е на мнение, че прилаганият метод на изчисление е уместен за преследваната цел, и ii) плащането по показател 1.2 от програмата за социална закрила е направено в съответствие с разпоредбите на СФ, тъй като средносрочната рамка за финансиране (2017—2020 г.) на министерствата от социалния сектор беше публично достъпна чрез проектите за изпълнение на министерствата, изисквани съгласно Закона за финансите, които бяха утвърдени от бюджетния отдел към Министерството на финансите и внесени в парламента. Освен това Комисията получи от Министерството на финансите бюджетните разпределяния за периода 2017—2019 г., от които е видно, че бюджетните разпределения за тези министерства непрекъснато се увеличават от година на година.

61. Комисията уместно прояви предвидената в споразумението за финансиране гъвкавост, отлагайки оценката на някои показатели, когато това е оправдано поради външни обстоятелства и когато отлагането би могло да запази стимула за осъществяване на важни реформи от страна на правителството.

Отложената оценка на някои показатели бе извършена след официално искане от правителството въз основа на аргументи, представени от съответното министерство по време на официални срещи и подкрепени от оценката на външните мисии за наблюдение. След вътрешен процес на валидиране, подкрепен с подробна обосновка, между правителството и Комисията беше подписано официално допълнение към споразумението за финансиране.

64. Дейности по мониторинг се извършват през цялата година. Те включват редовен диалог по политиките и технически диалог между персонала на делегацията, органите и други заинтересовани страни. Освен това мониторингът се осъществява чрез посещения на място на всеки две години и ежегодна мисия за подготовка на досието за плащанията, което включва раздел за напредъка, постигнат в прилагането на секторната политика.

Каре 3 — Слабости в процедурите за мониторинг на Комисията

Програмата за правосъдие не осигурява финансиране за изграждането на конкретна съдебна структура, а стимули за реформиране на някои аспекти на съдебната карта.

Споразумението за финансиране гласи, че реформата на районните съдийски центрове (РСЦ) съответства на поне 60 % от съдебната карта. Следователно целта е постигната с приемането на съдебната карта от страна на правителствения съвет и с реформата и преразпределянето на РСЦ.

Във връзка с втората подцел N+2 от показател 3 не се измерва дали РСЦ работят, или не.

66. Що се отнася до нивото на риск при постигане на целите, Комисията извършва оценка на риска два пъти годишно. С промяната в обстоятелствата наистина е добре от административна гледна точка да се преразглежда вероятността за постигане на поставените цели.

67. Комисията смята, че макар някои показатели да не са постигнати, напредъкът е забележителен и се очаква да продължи. Достъпът до здравни услуги в селските райони се е подобрил по време на срока на действие на програмата, както се вижда от нарастването на броя на лекуваните/наблюдавани пациенти с диабет и хипертония. От 2012 г. до 2016 г. подобреният достъп до центрове за първична медицинска помощ доведе до намаляване на майчината смъртност с 35 %. През 2017 г. 81,2 % от бременните жени в селските райони са получили предродилна консултация в обществено здравно заведение (дял, който нараства в сравнение със 71,2 % през 2015 г.). Цените на 3 600 лекарства са намалели, а продажбите на генерични лекарства са се увеличили с 39 %, като по този начин се е подобрил достъпът. И накрая, считано от 2019 г. във всички райони са назначени районни инспектори.

68. Комисията смята, че от трите цели по показателите за резултати остава да бъде постигната само една, свързана с осигуряването на медицинско обслужване на работници, които не получават трудово възнаграждение. Законодателните инструменти за този показател би трябвало да се приемат в близко бъдеще.

69. Комисията предприе подходящи мерки за смекчаване на въздействието от забавеното одобрение на наказателния кодекс върху програмата в рамките на гъвкавостта, предвидена в споразумението за финансиране.

Целта, свързана със съдебната карта, бе предвидена, за да се подпомогне преразпределянето на районните съдийски центрове. С приемането на регулаторния акт новата съдебна карта следователно бе приложена в 60 % от своя обхват, както е предвидено в споразумението за финансиране.

Що се отнася до целта, насочена към улесняване на достъпа до правна помощ, това е цел, свързана с процеси. Използването на картата RAMED за предоставяне на достъп на уязвими групи до правна помощ съответства на целта, определена в споразумението за финансиране, която предвижда обединяването и опростяването на документите, необходими за достъп до правна помощ.

70. Комисията смята, че всички плащания са оправдани. Оценката ѝ се подкрепя от i) доказателствата, предоставени от администрацията, ii) проверката на Комисията на подкрепящите документи и iii) резултатите от независимата мисия за наблюдение.

По-специално, всички източници на проверка са в съответствие с предписанията на споразумението за финансиране. Използвани са наличните публични статистики; същите данни са използвани и от Министерството на финансите.

71. Измененията на споразумението за финансиране, свързани с удължаване на срока и/или с промяна на някои показатели, бяха разрешени от Комисията в съответствие с разпоредбите на насоките за БП и при спазване на приложимите правила и процедури.

Където е уместно, Комисията коригира показателя на програмите, за да увеличи максимално положителния ефект от договора за изпълнение на секторни реформи (SRPC) и ефективността на финансирането от ЕС, като ги адаптира към развитието на институционалния контекст.

И накрая, важно е да се отбележи, че не програмата за БП, а правителството постига целите, осъществявайки реформата, която е започнало да въвежда. Отлагане на оценката на показатели/цели, когато е обосновано, е най-ефективният начин за постигане на максимална ефективност на подкрепата от ЕС.

72. Политиката на Комисията по отношение на БП предвижда целева БП в някои конкретни случаи, например при държавни договори и договори за изграждане на устойчивост. Тези договори обикновено се използват в следконфликтни ситуации. БП подпомага реформите, но с нея не могат да се купят реформи и не това е целта. Успехът и устойчивостта на всяка реформа зависят до голяма степен от ангажираността на правителството и гражданите на страната.

Целта на БП не е да се осигури по-голям бюджет на секторните министерства, а да се гарантира, че бюджетът е адекватен по отношение на целите на националната стратегия и/или на програмата. БП може да създаде предпоставки i) реформата да се прилага толкова бързо, колкото е политически възможно, ii) реформата да бъде с достатъчно „качество“, да съответства на най-добрите международни практики и да получава висококачествена професионална експертиза.

73. Комисията смята, че прилагането на реформите не зависи от изпълнението на бюджета по секторни пера. И все пак Комисията отбелязва, че степента на изпълнение на бюджета както на Министерството на правосъдието, така и на Министерството на здравеопазването, е съответно над 90 % и 95 % за периода 2014—2016 г. и над 100 % през 2017 г.

74. Въпреки че размерът на финансирането по линия на БП може да е ограничен като дял от БВП, неговият характер на безвъзмездна помощ, както и стриктната оценка и допълнителната подкрепа, придружаваща програмите на ЕС, осигурява по-голям ефект от този, който може да бъде постигнат от повечето други донори.

75. Делегацията на ЕС получава и използва наличната публична статистика, като същите данни се използват и от Министерството на финансите. Определените масиви от данни наистина могат да предоставят полезна информация за прилагането на секторните политики. Понастоящем Комисията обсъжда с Министерството на финансите възможността да се окаже подкрепа на отделите за изготвянето на по-пълни масиви от статистически данни.

Статистическа система на Мароко е много добре развита — по-добра отколкото в много други страни — както показва индексът за статистически капацитет на Световната банка. Следователно тя осигурява достатъчна основа за мониторинг и анализ на напредъка в отделните сектори. Освен статистическите данни Комисията използва и други източници на информация, за да свери предоставената информация и да потвърди нивото на постиженията.

76. Комисията се позовава на своите отговори на точка 69.

77. Правителството предприема целенасочени мерки по въпроса за медицинския персонал. Редица държавни медицински факултети са разкрити в цялата страна. Освен това след приемането на закона за публично-частните партньорства (2015 г.) в Мароко бяха открити частни факултети, които предоставят разнообразни допълнителни учебни програми в областта на медицината за различни видове медицински специалисти. Този въпрос беше разгледан от ЕС в рамките на диалога по политиката.

С финансиране от Световната банка се очакваше да бъде създадена електронна информационна система за здравеопазване. За съжаление, подкрепата на Световната банка не се осъществи навреме. Генералният план за внедряването на системата вече е утвърден от Министерството на здравеопазването. Нямаше нужда ЕС да дублира тази дейност.

80. Напредъкът на чувствителните и трудни реформи понякога е по-бавен от очакваното, но качеството на постиженията и ангажираността от страна на администрацията и на населението са жизненоважни за неговия успех.

81. В знак на признание за важността на ограничаването на задържането под стража в досъдебно производство правителството премахна съответните членове от

наказателния кодекс и наскоро ги внесе като отделен закон с цел ускоряване на реформата в тази област.

В споразумението за финансиране Комисията посочи този въпрос като един от ключовите, които трябва да бъдат разгледани в програмата за БП. За тази цел са разработени три показателя.

Постигнати са обнадеждаващи резултати с намаляване до 39 % на броя на затворниците, задържани превантивно през 2018 г.

82. Въздействието на дълбоки и значими реформи като тези в сектора на правосъдието (насочени към постигането на независим правосъден сектор, по-добър достъп до права и правосъдие, по-голяма съдебна закрила на правата и свободите и повишаване на ефективността и ефикасността на съдебната система) не може да бъде доказано за толкова кратък период от време, особено като се има предвид, че такива реформи трябва да съберат подкрепа от администрацията, магистратите и въобще от населението.

Напредъкът, постигнат в различните направления на реформата (макар и ограничен, що се отнася до наказателния кодекс), е значителен и въздействието ще бъде измерено в следващите години.

85. Целта на PACC беше да покаже, че с нов набор от регулации и с конкретни предимства може да бъдат предоставени необходимите стимули за възникването на еднолични предприятия. Добавената стойност от програмата е в това да гарантира качеството и устойчивостта на механизмите, създадени за самостоятелните предприемачи. Програмата няма за цел да бъде наложена реформа или да се намали значително процентът на неформални бизнес единици в национален мащаб за три години, а да бъдат потърсени иновативни начини за преодоляване резервираността на самостоятелните предприемачи към официално регистриране на тяхната дейност.

Имайки предвид нейния размер и обхват, програмата PACC подкрепя най-обещаващите процеси, въведени от мароканското правителство за повишаване на степента на официализиране на икономиката и насърчаване на създаването на работни места (т.е. установяване статута на самостоятелния предприемач). По подобен начин, при инвестиционните програми, проектът PACC съпътства разширяването на портфолиото от проекти, подпомагани от Мароканската агенция за МСП.

86. Комисията е на мнение, че програмата за нови износители „Primo-exportateurs“ е насочена към значително нарастване на броя на редовните износители.

87. Комисията е съгласна, че видимостта е била ограничена през периода на преустановяване на политическите отношения; от 2017 г. насам обаче видимостта на ЕС значително се е подобрила.

88. Комисията потвърждава, че официални събития на високо равнище с участието на делегацията на ЕС се организират и посещават от 2017 г.

89. От средата на 2018 г. насам видимостта на програмата PACC значително се е увеличила, включително чрез широкообхватно отразяване в печата.

90. На уебсайтовете на министерствата не се поставят лога на други технически и финансови партньори.

92. Комисията смята, че макар все още да има различия, от 2012 г. насам се забелязва значително подобрение в достъпа до обществени здравни заведения, който се е увеличил с 80 %, а специализираните консултации в такива заведения са нараснали със 78 %.

93. Комисията би искала да подчертае, че данните за разпространението на бедността и неравенството в Мароко датират от 2013 г. и 2014 г., като са използвани данни за 2010 г. Същите данни са използвани и в по-нови публикации като „African Development Dynamics“ [Динамика на развитието на Африка], 2018 г. Тъй като не са налични по-нови данни, Комисията поставя под въпрос заключенията на ЕСП, че програмите за БП, прилагани между 2014 и 2018 г., не са оказали значително влияние върху тези два показателя. Освен това не е правилно от методологична гледна точка да се оценява въздействието на програмите за БП въз основа на данни, отнасящи се за периоди преди прилагането на тези програми.

94. Комисията смята, че макар да не е постигнат напредък в правата на жените във всички области, е налице значително подобрение в участието на жените в политиката, както на национално, така и на местно равнище. Мароко се нарежда 123-то място от 189 в индекса на ООН за неравенство между половете за 2017 г.

95. б) Комисията смята, че предишната програма за БП, свързана с равенството между половете, е била от ключово значение за институционализирането на въпросите на пола във възлови секторни политики.

Макар необходимостта от засилване на координацията между различните институционални заинтересовани страни да се признава, ефективното интегриране на въпросите за равенството между половете остава предизвикателство.

Отчитайки това и с цел да постави по-силен акцент върху равенството между половете в по-новите програми за БП, като същевременно запази съсредоточеността върху категоризацията на данните в секторната БП, Комисията допълни програмите, добавяйки поне един конкретен показател, насочен специално към равенството между половете, въз основа на секторни анализи в тази област.

в) Тъй като икономическото овластяване на жените е голямо предизвикателство, Комисията създава подходяща стратегия чрез различни инструменти (не само БП),

например чрез специална програма „Жените в бизнеса“, финансирана посредством Националната индикативна програма (НИП).

Поради непрекъснатия секторен диалог в тази област, във втората програма по въпросите на равенството между половете има специален показател, насочен върху икономическото овластяване на жените.

Като допълнение към РАСС, за да има конкретни дейности, насочени към жените предприемачи, Комисията предостави безвъзмездни средства чрез НИП за специфична програма за подкрепа на частния сектор, изпълнявана от ЕБВР.

г) Комисията би искала да посочи, че въпросите на правата на човека също се решават по различни политически пътища и канали за сътрудничество. В четирите одитирани програми три показателя в правосъдния сектор, пряко свързани с правата на човека, не бяха постигнати поради забавяне в одобряването на наказателния кодекс.

Трябва обаче да се отбележи, че както програмата за здравеопазване, така и програмата за социална закрила, които имат за цел да се подобри достъпът до социални услуги, допринасят пряко за реализирането на социалните и икономическите права.

96. През този период имаше някои положителни повратни моменти (създаването на Органа за равенство и борба с дискриминацията през 2017 г., приемането през 2018 г. на закон 103.13 относно насилието над жени и момичета), макар и досега напредъкът да е неравномерен. Според годишните доклади на ЕС за правата на човека и демокрацията, обхващащи периода от 2015 до 2018 г., въпреки положителните тенденции в някои сфери, включително в правосъдната система, в институционалната рамка за правата на човека и в борбата с корупцията, в Мароко все още има значителни предизвикателства в областта на правата на човека.

98. В своя доклад „Свободата по света“ за 2019 г. организацията Freedom House определя Мароко като „частично свободна“ страна с резултат 39/100 (вж. фигура 15). Основните проблеми, упоменати в този доклад, са свързани с ограниченията върху свободата на печата и свободата на събранията, липсата на свобода в интернет и липсата на независимост на правосъдния сектор. През 2018 г. оценката за гражданските свободи в Мароко е понижена от 4,5 до 5 пункта от общо 7 поради реакцията на държавата на големи демонстрации през годината (вж. фигура 14).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

99. Предвид елементите, посочени в нейните отговорите, Комисията стига до заключението, че сътрудничеството на ЕС е допринесло за изпълнението на реформите в Мароко. Това се отрази положително на социално-икономическото развитие на страната и беше онагледявано редовно при осъществявания от Комисията мониторинг: както при вътрешните, така и при външните независими годишни оценки стабилният процес на реформи беше посочен като благоприятен.

100. Определените приоритетни сектори произтичат от самата програма за реформи на Мароко, която от своя страна се основава на Конституцията от 2011 г. Макар да има предпоставки за известна консолидация и концентрация, ограничаването само до три сектора би било в противоречие с духа на плана за действие за постигане на статут на напреднала държава и би намалило възможностите на Комисията да влияе върху политиките. Комисията смята, че сумите по секторните програмите за БП се разпределят съгласно прозрачни процедури, основани на методология, които са напълно документирани (вж. отговора на Комисията по точка 27). Прекъсването на политическия диалог бе обсъдено задълбочено в работната група на Европейския съвет с държавите членки, които одобриха стратегията на Комисията (вж. отговора на Комисията по точка 32).

Препоръка 1 — Засилване на фокуса на БП на ЕС в Мароко

Първо тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката частично.**

Както е предвидено в програмата на ЕС за промяна и в насоките за програмирането, Комисията и ЕСВД се съгласяват да се съсредоточат върху по-ограничен брой сектори. Приоритизирането на тези сектори обаче би било в противоречие с настоящите насоки.

Второ тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката** и смятат, че тя вече се изпълнява.

Комисията и ЕСВД редовно коригират методологията в съответствие с натрупания опит.

Комисията и ЕСВД вземат предвид препоръките на ЕСП в рамките на техните редовни прегледи на методологията и на начина, по който тя се прилага.

Трето тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката.**

Процесът на съвместно програмиране (СП) беше стартиран през 2015 г. и ЕС и държавите членки изготвиха съвместен анализ на основните предизвикателства пред развитието на страната. През 2017 г. беше решено СП да бъде съсредоточено в три основни сектора (равенство между половете, миграция и професионално обучение). Тези три сектора бяха извън обхвата на одита. По време на настоящия програмен период бяха положени значителни усилия за прилагането на съвместно програмиране в Мароко. Комисията и ЕСВД ще продължат тези усилия още по-целеустремено в новия етап на програмиране.

101. Споразумението за финансиране на бюджетна подкрепа и приложенията към него съдържат всички цели, показатели и базови стойности, необходими за изпълнението на програмата. Насоките за бюджетна подкрепа не изискват разработването на план за действие.

Вж. отговорите на Комисията по точки 47 и 48.

Препоръка 2 — Подобряване на разработването на целите и на показателите за изпълнение

Първо тире: **Комисията и ЕСВД не приемат препоръката.**

Комисията изтъква, че определянето на конкретни и подходящи показатели за изпълнение вече е стандартна практика в съответствие с насоките за бюджетна подкрепа.

Комисията е на мнение, че целите и показателите за изпълнение, използвани в одитираните програми, са съобразени по подходящ начин с обстановката в Мароко. Мотивите са изложени в логиката на интервенцията за всяка програма, която е част от документа за действие, утвърден от службите на Комисията и от държавите членки. Трябва да се отбележи, че БП не се ограничава до показатели за изпълнение.

Второ тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката** и използват показателите, ориентирани към резултатите, когато това е уместно.

Трето тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката** и използват базовите стойности, когато това е уместно.

102. Комисията подчертава, че диалог по политиките се води ежедневно и на всички равнища. Ключовите въпроси се повдигат систематично, когато е необходимо, на подходящо ниво. Изчерпателното документиране на този процес в неговата цялост би довело до големи административни разходи и може да има последици за чувствителни и понякога поверителни дискусии. Годишните срещи се документират и протоколите се предават на ЕСП.

Комисията се придържа към насоките за бюджетна подкрепа във връзка с диалога по политиките в контекста на БП. Резултатите от диалога по политиките са и ще бъдат важна част от всяка оценка. Въпреки това Комисията би искала да обърне внимание на политическата чувствителност на реформите и на политическите цели и поради това поддържа становището, че стратегиите за диалог и занапред ще бъдат формулирани така, че да защитават интересите на Комисията.

Контактите с мароканската администрация се поддържат на всички нива и проблемите се решават на подходящо ниво в съответствие с принципите за добро управление, при спазване на дипломатическия протокол и с оглед на оперативната необходимост.

Вж. също отговорите на Комисията по точки 56 и 57.

Препоръка 3 — Укрепване на диалога по политиките

Диалогът по политиките е основна част от практиката при предоставяне на помощ за развитие и при определяне, формулиране, прилагане, мониторинг и оценка на програмите за БП в Мароко. Той не е свързан само с финансирането, а обхваща всички области на плана за действие за постигане на статут на напреднала държава.

Както е препоръчано, Комисията би могла да обмисли по-официалното и по-редовно докладване във връзка с диалога по политиката. Въпреки това неформалният диалог по политиките остава уместен и ефективен при определени обстоятелства (както се потвърждава през периода на прекъсване на политическия диалог между ЕС и Мароко).

Първо тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката.**

В актуализираните насоки за БП са интегрирани по-добри насоки за диалога по политиката в рамките на БП.

Въпреки това Комисията би искала да подчертае политическата чувствителност на някои реформи и политически цели и поради това поддържа становището, че стратегии за диалог ще бъдат формулирани така, че да защитават интересите на Комисията.

Второ тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката частично.**

Изготвят се протоколи от всички ключови срещи и предприетите във връзка с тях действия се проследяват според изискванията. Комисията и ЕСВД ще се стремят да документират диалога по политиката по-систематично.

Трето тире: **Комисията и ЕСВД приемат препоръката частично.**

Редовното докладване относно диалога по политиките е гарантирано в рамките на докладите за управлението на външната помощ и известията за плащане. Комисията и ЕСВД ще се стремят да документират диалога по политиката по-систематично.

103. Вж. отговорите на Комисията по точки 59—63.

Комисията смята, че:

— използваните източници на проверка се считат за подходящи.

— източници на проверка липсваха само за един показател и за една цел, тъй като те трябваше да бъдат предоставени от правителството преди плащането.

— качеството и надеждността на данните бяха подложени на проверка, когато това бе счетено за необходимо, тъй като в съответствие с най-добрите международни практики Комисията разчита на националните статистически системи.

— грешките в плащанията засягат само плащането по две цели, по които е в ход процедура за възстановяване.

— всички останали плащания са извършени в съответствие с разпоредбите на СФ.

— отлагането на цели се извършва редовно при поискване от съответното министерство след оценка от страна както на независимите мисии за наблюдение, така и на службите на Комисията.

Препоръка 4 — Засилване на процедурите за проверка на отпусканите средства

Първо тире: **Комисията не приема препоръката**, тъй като тя се основава на наблюдения и заключения, които Комисията не споделя.

Комисията изтъква, че в съответствие с практиките за добро финансово управление и с насоките за бюджетна подкрепа се използват подходящи методи на изчисление, които са изрично описани в приложенията към споразумението за финансиране. В редките случаи, когато са допуснати грешки, те се коригират своевременно.

Второ тире: **Комисията не приема препоръката**, тъй като тя се основава на наблюдения и заключения, които Комисията не споделя.

Комисията изтъква, че това вече е стандартна практика. Съгласно насоките за бюджетна подкрепа средствата се изплащат едва когато има надеждни доказателства, че целите са постигнати.

Надеждността и съгласуваността на източниците на проверка се проверяват щателно от Комисията по време на целия жизнен цикъл на програмата.

Националната система за събиране на данни в одитираните сектори беше оценена като надеждна при формулирането на програмата. Тази оценка се подкрепя от позицията на Мароко в индекса за статистически капацитет (ИСК) на Световната банка, където страната бележи резултат доста над средния за региона по отношение на качеството на своите статистически данни.

В съответствие с международните ангажименти за ефективност на помощта и с Европейския консенсус за развитие използването на системи на самата страна има за цел да ги укрепи, като ги направи по-приобщаващи и повишаващи вътрешната отчетност. Следователно, когато оценява изпълнението на показателите за променливите траншове, Комисията използва цялата официална, съответна и надеждна информация, стига тя да осигурява достатъчна гаранция за нивото на постиженията.

Когато са налице сериозни съмнения относно качеството на предоставените данни, се извършват проверки, които да насочват решенията за плащане.

Трето тире: **Комисията не приема препоръката**, тъй като тя се основава на наблюдения и заключения, които Комисията не споделя.

Делегацията оценява уместността на искането за отлагане въз основа на аргументите, представени от страната партньор. Тази оценка е проверена два пъти и е потвърдена от службите на централата. Тези аргументи могат да бъдат описани в писмо от правителството или да бъдат отразени в протоколи от заседания и/или в доклади на независими мисии за наблюдение.

Подробни обяснения са дадени в съответните точки на доклада.

104. Напредъкът по всяка програма за реформа, за която се предоставя БП, подлежи на ежегоден официален и задълбочен мониторинг, който се осъществява при изготвянето на досието за плащанията, обикновено с помощта на независими външни консултанти. Този мониторинг включва раздел за напредъка в секторната политика. Постоянният диалог по политиката, посещенията и работните групи са част от редовния мониторинг, което дава възможност за ранно предупреждение в случай на отклонения (вж. отговорите на Комисията на точки 64—66 за конкретни коментари, свързани с програмата).

Препоръка 5 — Подобряване на процедурите за мониторинг

Първо тире: **Комисията приема препоръката частично.**

Не всички програми обаче оправдават посещения на място.

Второ тире: **Комисията приема препоръката.**

Трето тире: **Комисията приема препоръката.**

105. Комисията смята, че 62 % от целите са постигнати.

Степента на изпълнение на бюджета както на Министерството на правосъдието, така и на Министерството на здравеопазването, е съответно над 90 % и 95 % за периода 2014—2016 г. и над 100 % през 2017 г. Следователно е неправилно да се твърди, че „остава да се изразходват значителни суми“.

Добавената стойност на БП се състои в това да подкрепя прилагането на местни реформи и планове за действие, които представляват реални, надеждни и подходящи програми за реформи с дългосрочни ползи за трансформиране на обществата в страните партньори.

106. Видимостта е резултат от непрекъснат процес на комуникация и изисква диференциран подход според контекста. Споразуменията за финансиране на БП и други външни действия вече включват разпоредби, съгласно които се изисква видимост.

Видимостта бе минимална само през 2016 г. От 2017 г. насам видимостта на подкрепата от ЕС значително се подобри.

Както при сключването на първоначалното споразумение за финансиране, стимулът за изпълнение не започва с подписването на допълнение. Допълнението е резултат от диалог и преговори, които се водят месеци преди неговото подписване.

Допълнителни подробни обяснения на позицията на Комисията са дадени в коментарите към съответните точки (вж. отговорите на Комисията по точки 89—92).

Препоръка 6 — Увеличаване на видимостта на подкрепата от ЕС

Комисията и ЕСВД приемат препоръката частично.

Въвеждането на конкретни условия за плащане, свързани с видимостта, не би било подходящо и може да се окаже непродуктивно в някои случаи, например в периода на трудни отношения между Мароко и ЕС.

107. Комисията смята, че въпросите, свързани с равенството на половете и правата на човека, представляват сложни предизвикателства пред обществото, тъй като засягат утвърдени норми и постигането на напредък по тях изисква време.

Използването на силно интегрирани показатели за дългосрочно въздействие (като ИЧР или индекса на неравенството между половете) е неподходящо за измерване на въздействието на програма за БП за такъв кратък период от време. Освен това трябва да се отбележи, че ИЧР и индексът за неравенство между половете се подобряват в Мароко.

Допълнителни подробни обяснения на позицията на Комисията са дадени в коментарите към съответните точки (вж. отговорите на Комисията по точки 96—100).

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител Bettina Jakobsen – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Hannu Takkula, със съдействието на Turo Hentila – ръководител на нейния кабинет; Helka Nykaenen – аташе в кабинета; Kim Hublé – ръководител на задача; Aurélia Petliza и Dirk Neumeister – одитори.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	25.9.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	3.6.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	14.11.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията и ЕСВД на всички езици	5.12.2019 г.

© Европейски съюз, 2019 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.

PDF	ISBN 978-92-847-4006-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/256485	QJ-AB-19-022-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-3995-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/396656	QJ-AB-19-022-BG-Q

В рамките на настоящия одит Сметната палата извърши оценка на ефективността на бюджетната подкрепа от ЕС за Мароко от 2014 г. до 2018 г. Одитът обхвана бюджетната подкрепа в секторите на здравеопазването, социалната закрила, правосъдието и развитието на частния сектор, като разгледа управлението от страна на Комисията и направи оценка на постигането на целите. Според Комисията бюджетната подкрепа е правилният избор на инструмент за предоставяне на помощ. Сметната палата обаче достигна до заключението, че добавената стойност и способността на бюджетната подкрепа да подпомага реформите са ограничени поради недостатъчна насоченост, слабо прилагане и недостатъчен мониторинг. Основните слабости са свързани с разработването на показателите и оценката на резултатите. Поради това Сметната палата отправя препоръки за съсредоточаване на подкрепата в по-малко на брой сектори, подобряване на разработването на показателите, подобряване на процедурите за контрол във връзка с отпускането на средства и засилване на диалога по политиките.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors